

COORDINADORA  
DERECHOS  
HUMANOS  
PARAGUAY



# Derechos Humanos en Paraguay

**Yvypóra Derécho  
Paraguáipe**



PLATAFORMA INTERAMERICANA  
DE DERECHOS HUMANOS,  
DEMOCRACIA Y DESARROLLO

© Derechos Humanos en Paraguay 2009

Editor:

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)

Capítulo paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (Pidhdd)

París 1031 c/ Avenida Colón, Asunción-Paraguay

codehupy@codehupy.org / www.codehupy.org

Equipo editor:

Coordinación general: Pilar Royg

Coordinación adjunta: Marcella Zub Centeno

Asesoría académica: Clyde Soto

Edición: Luis Claudio Celma

Equipo académico: Julia Cabello Alonso, Luis Claudio Celma, Margarita Elías, Rosa M. Posa

Guinea, Andrés D. Ramírez y Marcella Zub Centeno

Corrección: Diego Brom, Esteban Cabrera y Arnaldo Núñez

Secretaría: Lorena Battilana

Apoyo en revisión: Serge Gougeon y Lidia Ruiz Cuevas

Diseño y diagramación: Marta Giménez y Rossana Paniagua, Comunicación visual

Ilustraciones: Obras de Carlos Colombino

Impresión: Mercurio S.A.

Primera edición, diciembre de 2009

Tirada: 2.000 ejemplares

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

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

La elaboración, la edición y la impresión de este material fueron posibles gracias a la cooperación y el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Ayuda en Acción, el Comité Católico contra el Hambre y para el Desarrollo (CCFD), Diakonia, Agencia de Cooperación Internacional Sueca y la Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO), el Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay y Unifem.

¿Cómo citar un artículo de este informe?

Autor/a del artículo (2009) Título del artículo en: Codehupy (2009) **Derechos humanos en Paraguay 2009**. Asunción, pp. [pág. de inicio]-[pág. de fin].

## **A Julio Fretes y Tomás Galeano**

### **In Memoriam**

*Cuando el sol se eclipsa para desaparecer, se ve mejor su grandeza. Séneca*

Esta edición se enorgullece en presentar un póstumo homenaje a quienes han dedicado su vida a forjar espacios de defensa de los derechos de personas históricamente discriminadas: Julio Fretes, en el ámbito de las personas con discapacidades, y Tomás Galeano, en el campo de la restitución de sus territorios a los pueblos indígenas. Ambos nos han dejado el legado de la experiencia inolvidable de haber compartido junto a ellos espacios de afecto, compañerismo, solidaridad, alegría e inquebrantable convicción en la defensa de una vida digna para todas y todos.

En las personas de don Julio y don Tomás, la Codehupy rinde también homenaje a miles de compatriotas, mujeres y hombres, que día a día en la humildad del anonimato, suman sus esfuerzos para la construcción de una sociedad democrática, defensora de las libertades conquistadas y respetuosa de los derechos humanos. Queremos así honrar la vida y la memoria de los compañeros que ya partieron y cuyo legado quedará cincelado para siempre entre quienes supieron escribir la historia de la civilidad de nuestra patria.

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>9</b>
<b>ANÁLISIS DE COYUNTURA</b>	
<b>Difícil y apenas comienza</b>	<b>13</b>
Análisis de coyuntura política <i>Line Bareiro (CDE)</i>	
<b>Algunos avances y muchos pendientes</b>	<b>25</b>
La economía paraguaya 2008 – 2009 <i>Lila Moliner (Tape'a)</i>	
<b>CAPÍTULO I. DERECHO A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD PERSONAL</b>	
<b>Balance poco alentador</b>	<b>43</b>
Una introducción al derecho a la vida y a la integridad personal <i>Equipo académico del Informe Derechos Humanos en Paraguay 2009</i>	
<b>Persisten asesinatos selectivos y ejecuciones en los conflictos por el acceso a la tierra</b>	<b>49</b>
Impunidad frente a las ejecuciones arbitrarias y las desapariciones forzadas <i>María José Durán Leite (Área jurídica de la Codehupy)</i>	
<b>Tratos crueles, inhumanos y degradantes</b>	<b>63</b>
Preámbulo y adendas de las prácticas de tortura <i>Carlos Portillo Esquivel</i>	
<b>Un paso más en la dirección equivocada</b>	<b>75</b>
Cada vez más lejos de garantizar el derecho a vivir en un ambiente sano <i>Fernando H. González Parini</i>	
<b>Contradicciones para garantizar el derecho a la paz y el desarme</b>	<b>85</b>
Reparaciones históricas por violaciones de derechos humanos vs. militarización de zonas rurales <i>Emilio Ferreira (MOC-Py) y Vidal Acevedo (Serpaj-Py)</i>	
<b>CAPÍTULO II. DERECHO A LA LIBERTAD</b>	
<b>Libertades constitucionales instalándose en la agenda pública</b>	<b>99</b>
Una introducción al derecho a la libertad <i>Equipo académico del Informe Derechos Humanos en Paraguay 2009</i>	
<b>Discurso democrático en el Ministerio del Interior, continuas prácticas abusivas en la Policía Nacional</b>	<b>105</b>
El derecho a la seguridad <i>Juan A. Martens (Inecip-Py)</i>	
<b>Sin castigo</b>	<b>119</b>
Los cambios legislativos no contemplan la trata interna <i>Elizabeth Duré y Raquel Fernández (Grupo Luna Nueva)</i> <i>Felicia Vázquez, Ana Brañas y Juan A. Köhn (Inecip-Py)</i>	

<b>Personas travestis, trabajadoras sexuales y empobrecidas son las principales víctimas</b>	<b>131</b>
Detenciones ilegales y arbitrarias <i>Juan A. Martens y Roque A. Orrego (Inecip-Py)</i>	
<b>Lugo no escapó a la tentación de una Corte a su medida</b>	<b>143</b>
Derecho al debido proceso y las garantías judiciales <i>Juan A. Martens y Roque A. Orrego (Inecip-Py)</i>	
<b>Como ley de emergencia podría sancionarse la contrarreforma del Código Procesal Penal</b>	<b>153</b>
Amenazas de retroceso en las garantías judiciales y el debido proceso <i>Roque A. Orrego (Inecip-Py) y Área de Investigación del Rectorado UNP</i>	
<b>Tímidas intenciones ante persistentes precariedades</b>	<b>163</b>
Los derechos humanos de las personas privadas de libertad <i>María José Durán Leite y Juan A. Martens (Área jurídica de la Codehupy)</i>	
<b>Se necesitan políticas públicas para garantizar la pluralidad de voces</b>	<b>175</b>
El derecho a la libertad de expresión <i>Vicente Páez, Pedro Benítez Aldana, Marco Castillo, Zulema Alcaraz y Jorge Zárate (SPP)</i>	
<b>Proyectos legislativos difusos y punitivos</b>	<b>187</b>
La objeción de conciencia al servicio militar obligatorio <i>Emilio Ferreira (MOC-Py) y Vidal Acevedo (Serpaj-Py)</i>	
<b>Todavía bajo opresión en tiempos de cambio</b>	<b>197</b>
Derechos de reunión y de manifestación <i>Estela Ruíz Díaz</i>	
<b><i>Che rete ha'é che mba'é. Mi cuerpo es mío</i></b>	<b>205</b>
Derechos sexuales <i>Mirta Moragas Mereles y Rosa M. Posa Guinea (Articulación nacional de la Campaña por una Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos)</i>	
<b>CAPÍTULO III: DERECHO A LA IGUALDAD</b>	
<b><i>Ha upéi, ¿y la ley?</i></b>	<b>215</b>
Una introducción al derecho a la igualdad y no discriminación <i>Itziar Gandarias y Eduardo Yael (Red contra Toda Forma de Discriminación)</i>	
<b>Una deuda histórica en la construcción de la ciudadanía afroparaguaya</b>	<b>221</b>
La afirmación de los derechos de afrodescendientes en el Paraguay <i>Nancy Medina y José Carlos Medina (RPA)</i>	
<b>Como si no fuéramos personas...</b>	<b>229</b>
Una mirada a la discriminación que diariamente viven los pueblos indígenas <i>Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (Clibch)</i>	

<b>Avances, estancamientos y retrocesos</b>	<b>235</b>
Lenguas y derechos en el Paraguay	
<b>Ojejapóva ohóvo, opytáva tapére ha oguevíva</b>	
<b>Ñe'enguéra ha derécho Paraguáipe</b>	
<i>Miguel Angel Verón (Fundación Yvy Marãe 'y)</i>	
<b>Del papel a la acción: un camino para empezar a andar</b>	<b>253</b>
Paraguay sólo ratificó los tratados sobre derechos de las personas con discapacidad	
<i>Laura Riveros y Werner Martínez (Conaprodís)</i>	
<b>Invisibles y estigmatizadas</b>	<b>261</b>
Capacidad jurídica de las personas con discapacidad psicosocial	
<i>Orlando Castillo Caballero</i>	
<b>Avances significativos y desafíos pendientes en la respuesta nacional</b>	<b>269</b>
Acceso universal a la prevención y la atención integral en VIH y sida	
<i>Mirta Ruíz Díaz (Fundación Vencer)</i>	
<b>Los derechos humanos de las personas inmigrantes y el acceso a la salud</b>	<b>279</b>
Discriminación a personas inmigrantes en Paraguay	
<i>Patricio Dobrée (CDE y GTM/Pidhdd)</i>	
<b>Por algo se empieza...</b>	<b>289</b>
Situación de los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersex	
<i>Rosa M. Posa Guinea (Aireana)</i>	
<b>Pasos todavía no tan certeros en el camino de la igualdad</b>	<b>297</b>
Desigualdad y discriminación hacia las mujeres en el contexto de cambio político	
<i>Elba Núñez (Cladem-Py)</i>	
<b>Para acabar con la discriminación</b>	<b>309</b>
Recomendaciones para garantizar el derecho a la igualdad	
<i>Julio Torales – compilador (Red contra toda forma de discriminación)</i>	
<b>CAPÍTULO IV: DERECHOS DE FAMILIA</b>	
<b>Tensiones entre los derechos y su aplicación efectiva</b>	<b>319</b>
Una introducción a los derechos de familia	
<i>Equipo académico del Informe Derechos Humanos en Paraguay 2009</i>	
<b>¿Hasta cuándo?</b>	<b>323</b>
Violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico	
<i>Myrian González Vera (CDE)</i>	
<b>Cuando la falta de derechos significa muerte</b>	<b>337</b>
Derechos reproductivos	
<i>Mirta Moragas Mereles, con la colaboración de Natalia Ferreira (Articulación nacional de la Campaña por la Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos)</i>	

<b>Luces y sombras</b>	<b>349</b>
(In)cumplimientos de los derechos de la juventud <i>Luis Caputo (Base-IS)</i>	
<b>Realidades de contramano a tiempos de cambio político</b>	<b>365</b>
Insensibilidad y discriminación hacia las personas adultas mayores <i>Ida Sofía Díaz Correa y Ariana Escobar Carisimo (ADAM)</i>	
<b>CAPÍTULO V: DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA</b>	
<b>Pendientes con más de veinte años para quienes todavía no tienen dieciocho...</b>	<b>379</b>
Derechos de la niñez y la adolescencia <i>Javier Chamorro y Heve Otero (CDIA Observa)</i>	
<b>CAPÍTULO VI: DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS</b>	
<b>Una política pendiente</b>	<b>395</b>
Derechos de los pueblos indígenas <i>Oscar Ayala Amarilla (Tierraviva)</i>	
<b>CAPÍTULO VII: DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES</b>	
<b>Dificultades a superar en el Ejecutivo y regresivas acciones en el Legislativo</b>	<b>409</b>
Una introducción a los derechos económicos, sociales y culturales <i>Equipo académico del Informe Derechos Humanos en Paraguay 2009</i>	
<b>Para seguir avanzando</b>	<b>415</b>
El derecho a la salud y sus desafíos en tiempos de alternancia democrática <i>María Gloria Montórfano</i>	
<b>Reforma psiquiátrica, con pocos avances y varias deudas</b>	<b>425</b>
El derechos de las personas con discapacidad psicosocial a vivir en la comunidad y en forma independiente <i>Alison A. Hillman de Velásquez y Orlando Castillo (MDRI)</i>	
<b>Amenazas y postergaciones en dos derechos elementales</b>	<b>435</b>
Derechos al agua y a la alimentación adecuada <i>Diego Segovia (Base-IS)</i>	
<b>La calidad educativa sigue postergada</b>	<b>445</b>
Derecho a la educación <i>Ramón Corvalán (Serpaj-Py)</i>	
<b>Para no olvidar</b>	<b>453</b>
Los derechos culturales desde la perspectiva del derecho a la memoria <i>Patricio Dobrée (CDE)</i>	
<b>Los extremos de la discriminación y la precariedad laboral</b>	<b>465</b>
Trabajo doméstico y trabajo forzoso de indígenas <i>Genoveva Ocampos</i>	

<b>Conflictos en el sector público y persecuciones en el sector privado</b>	<b>477</b>
Libertad sindical, negociación colectiva y derecho de huelga <i>Roberto Villalba (CDE)</i>	
<b>Legislación más adecuada, con tímidas acciones en proceso</b>	<b>487</b>
El acceso a la vivienda en Paraguay <i>Cristina Vila (Cipae) y Silvio Ríos (Cedes/Hábitat)</i>	
<b>Desafíos pendientes de concretarse</b>	<b>497</b>
Reforma agraria y desarrollo rural <i>Tomás Palau Viladesau (Base-IS) y Quintín Riquelme (CDE)</i>	
<b>CAPÍTULO VIII: DERECHOS POLÍTICOS</b>	
<b>Película repetida</b>	<b>511</b>
Baja institucionalidad y falta de cambios legales siguen afectando a los derechos políticos <i>Enrique Gauto Bozzano (Decidamos)</i>	
<b>CAPÍTULO IX: SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS</b>	
<b>A la espera de resultados de los nuevos mecanismos de protección</b>	<b>529</b>
Sistema paraguayo de protección de derechos humanos <i>Julia Cabello Alonso</i>	
<b>Robin Hood a la inversa: privando derechos a la gente pobre... ¿para proteger a la gente rica?</b>	<b>539</b>
Cumplimiento de obligaciones internacionales <i>Mario J. Barrios Cáceres (Cimde)</i>	
<b>TEMA DEL AÑO</b>	
<b>Una frágil salvaguarda republicana para los derechos humanos</b>	<b>553</b>
Institucionalidad democrática <i>Andrés D. Ramírez (Equipo académico del Informe Derechos Humanos en Paraguay 2009)</i>	
<b>INFORMACIÓN INSTITUCIONAL</b>	<b>569</b>



## PRESENTACIÓN

---

Como en años anteriores, la Coordinadora de Derechos Humanos en Paraguay (Codehupy) pone a disposición de la ciudadanía y del Estado su Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Paraguay 2009. Este Informe releva y analiza anualmente los avances y retrocesos en el campo de estos derechos en el país, procurando constituirse, a lo largo de sus catorce ediciones, en un canal de expresión de la sociedad civil y de evaluación de la gestión estatal conforme a sus obligaciones nacionales e internacionales de respeto a la dignidad humana.

La realización de este material ha sido posible gracias al compromiso y la colaboración permanente, durante estos años, de personas y organizaciones que trabajan tanto local como regional e internacionalmente en la defensa de los derechos humanos en el país.

Constituye por ello un espacio de construcción colectiva en el que la perspectiva de género y el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes, trabajados en cada artículo, representan la consolidación de un proceso. Se destacan por primera vez la presentación de un artículo sobre la situación de los derechos humanos de las personas afrodescendientes en Paraguay, al igual que un relato vivo del sentir de la discriminación por parte de integrantes de una organización indígena del Chaco. Se ha afianzado e integrado en el Informe el artículo sobre derechos lingüísticos en versión bilingüe, con la esperanza de que en el futuro se incorpore integralmente al guaraní como idioma de redacción del libro.

Esta año el Paraguay comparte varios hitos del derecho internacional de los derechos humanos como Estado parte; es así que celebramos el 20° aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), el 30° de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw), el 40° de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), en vigor desde hace 20 años, y el 50° aniversario de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Todos estos instrumentos y mecanismos internacionales han contribuido indudable e invaluablemente a configurar un nuevo ámbito de protección a la persona y grupos de personas bajo jurisdicción de los Estados, a través de sus normas, y las opiniones autorizadas, recomendaciones vinculantes y labor jurisprudencial de sus órganos de supervisión, delimitando cada vez con mayor claridad la incolumidad de la vida e integridad personales y los derechos humanos que en ellos se sostienen. En su conjunto, estas normas tanto internacionales como nacionales de protección a los derechos humanos proporcionan el marco para analizar las acciones y omisiones del Estado en cada uno de los capítulos abordados en el presente documento.

En el sentido expuesto, el Informe presenta un mapeo del accionar estatal, principalmente en la formulación y gestión de políticas públicas, la producción legislativa y el cumplimiento de la ley, además de casos concretos en que es posible observar la tangibilidad o no de los derechos protegidos. El objetivo es además, como todos los años, hacer un aporte a la sociedad y al Estado a través de recomendaciones concretas para el mejoramiento de estas situaciones de vulneración.

En este orden de ideas, pretendemos que el contenido del Informe contribuya al fortalecimiento de la democracia, pues mostrar la calidad de la gestión pública puede ser a su vez una vertiente de presión para la rendición de cuentas y un punto de partida para políticas públicas basadas en el mandato de crear condiciones para la igualdad y la vigencia de los derechos humanos en el país.

En esta edición realizamos un homenaje a dos personas que han luchado tenazmente por los derechos humanos. Es el caso de nuestro compañero Julio Fretes, presidente de la Coordinadora Nacional por la Promoción de Derechos de las Personas con Discapacidad (Conaprodís), quien falleció en mayo de 2009 y a quien tanto debemos como sociedad civil por su activa lucha y su contribución a los derechos humanos. Asimismo, recordamos y honramos a Tomás Galeano, histórico líder indígena de la comunidad *Yákye Axa* del pueblo Enxet, fallecido en julio de 2009, quien impulsó una de las más emblemáticas luchas por la restitución de tierras indígenas, entre cuyos resultados se encuentra un aporte sustancial en la jurisprudencia interamericana.

Agradecemos a las agencias y organismos de cooperación que han contribuido para hacer posible esta edición: la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid), Ayuda en Acción en Paraguay, el Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay, Unifem y los amigos y amigas de siempre: Diakonia, ICCO y CCFD.

Pilar Royg  
Secretaria ejecutiva - Codehupy



# ANÁLISIS DE COYUNTURA



# Difícil y apenas comienza

## Análisis de coyuntura política

El año político tiene un sabor especial por ser el primer año de la alternancia. Las expectativas de cambio y transformación inmediata se fueron moderando, pero los pasos iniciales, a veces certeros, otras titubeantes, resultaron difíciles por la diversidad de intereses en la alianza, las actitudes poco claras del titular del Ejecutivo, las arremetidas de los medios de comunicación masiva asociados al empresariado, los obstáculos puestos por las oposiciones en el Congreso y el desencanto que va generando en la ciudadanía que el anhelado cambio en su vida cotidiana no llegue. Por otro lado, los acontecimientos de este período posicionaron nuevos temas en la agenda pública como la paternidad responsable y las sexualidades públicas, y dieron un nuevo cariz a la cuestión de la inseguridad ciudadana, todos como puntos de tensión y debate.

Line Bareiro

Centro de Documentación y Estudios (CDE)

## INTRODUCCIÓN

La comunidad de derechos humanos, o por lo menos una parte de ella, se reúne dos veces por año para analizar conjuntamente la coyuntura política. Esos encuentros son la base de este artículo que anualmente abre el informe Derechos Humanos en Paraguay de la Codehupy. En el 2008, a pesar de las racionales llamadas a la prudencia, parecía que todo se iba a lograr a partir de la victoria electoral de Fernando Lugo el 20 de abril de ese año. El 2009, en cambio, es un año en el que hay que hacer un esfuerzo por separar el ñana del *pohã ro 'ysã'*, y eso es muy difícil porque las sensaciones y las informaciones muchas veces son contradictorias y en casi ningún caso la ciudadanía tiene la película completa.

Una ventaja de los análisis de la Codehupy es que desde hace unos años se nutre también de otras fuentes, como las jornadas de análisis organizadas por Decidamos - Campaña por la expresión ciudadana. Así, el primer análisis de este año comenzó recuperando esa experiencia para pasar luego a revisar el avance en los ejes de la campaña electoral de Lugo, como la renegociación del Tratado de Itaipú, la política de salud, los pueblos indígenas, la reforma agraria y el fortalecimiento de la institucionalidad estatal. Finalmente, se abordaron temas emergentes, algunos de ellos especialmente relevantes como las sexualidades públicas, la paternidad responsable y la seguridad ciudadana. Estos mismos temas han sido profundizados en el segundo análisis realizado en octubre.

## LUCHA DE CLASES Y MODELO DE DEMOCRACIA

La tónica del año ha sido una abierta lucha entre sectores sociales con intereses diferentes y, por lo tanto, con propuestas y soluciones distintas. Paraguay es productor de energía y productos agrícolas y ganaderos, principalmente.

No hay mayor conflicto interno sobre el tema energético actualmente. Es más, cada actor ha tratado de demostrar su cuota de aporte al primer logro importante del Paraguay desde que se firmara en 1973 el leonino Tratado de Itaipú con el Brasil. No hubo, como se anunció en la campaña electoral de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), un camino de renegociación del Tratado de Itaipú, ni de recuperación de la soberanía energética, pero con un éxito que nunca había tenido la diplomacia paraguaya, se renegociaron las condiciones de cesión de la energía de Itaipú<sup>2</sup>.

El conflicto social se da entre el campesinado pobre y el empresariado ganadero y sojero, principalmente. Esta lucha no se produce porque el gobierno la azuce, sino que es propia de un país cuya producción es principalmente rural. Con variaciones importantes entre organizaciones, el proyecto del campesinado pobre es de reforma agraria integral y respeto al medio ambiente y el del empresariado rural, de mantenimiento de la actual estructura fundiaria y uso indiscriminado de agroquímicos.

1 Pohã ñana es el nombre guaraní de las hierbas medicinales usadas tradicionalmente en el Paraguay. Un nombre común que se utiliza es también "remedios de yuyo". Por otra parte, *poha ro 'ysã'* significa "remedio refrescante" y se llama así a las hierbas usadas para ese fin, con agua fría, generalmente en la bebida de yerba mate llamada tereré. La expresión refiere, entonces, a separar "el yuyo del remedio refrescante". Una expresión similar utilizada en español es "separar el trigo de la paja".

2 Sobre las condiciones de la renegociación, se recomienda la lectura del artículo sobre coyuntura económica en este mismo capítulo.

El campesinado pobre recurre a ocupaciones de tierras y cortes de rutas como formas de lucha, en tanto que el empresariado rural tiene un gran poder mediático, influencia parlamentaria y ha comenzado a proponer la formación de autodefensas o grupos paramilitares. Esta última propuesta es una señal preocupante de agudización del conflicto social y ha cobrado mayor importancia, principalmente a partir del secuestro del ganadero Fidel Zavala Serratti por parte del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), grupo aparecido hace unos años que realizó esporádicas acciones de tipo guerrillero y que reivindica la violencia y el terrorismo como métodos válidos de lucha. Los gobiernos de Duarte Frutos y de Lugo no se han mostrado capaces de desactivar al grupo armado, afincado en el norte de la región Oriental, a pesar de que dos de sus principales referentes (o que por lo menos dicen que lo son), Carmen Villalba y su marido Alcides Oviedo, se encuentran en prisión. Villalba fue condenada a 18 años por secuestro y declara que el EPP es cercano a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Lo interesante del proceso es que se están confrontando proyectos y no solamente liderazgos personales. Es claro que no se trata de un debate académico riguroso, sino de una disputa política con mentiras y distorsiones, pero que de todas maneras es posible reconstruir y merece un estudio. Se discute acerca de las afinidades políticas internacionales y el modelo de democracia.

El temor de la derecha paraguaya es que el gobierno de Lugo se ubique en el campo del socialismo del siglo veintiuno, liderado por el presidente venezolano Hugo Chávez, y a partir de eso se analizan los hechos. El gobierno de Lugo reclama para sí una posición independiente y de defensa de la soberanía manteniendo relaciones tanto con los Estados Unidos como con todos los integrantes de la Unión Europea y los “chicos malos”, como se los definió y ahora se autodefinen Chávez, el presidente ecuatoriano Rafael Correa, el presidente de Bolivia Evo Morales, el de Nicaragua Daniel Ortega y el depuesto legítimo presidente hondureño José Manuel Zelaya. En este tiempo, Paraguay ganó mayor protagonismo en el Mercosur y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), pero sin una definición de su rol. Es posible incluso que una de las mayores carencias del país sea en política exterior, pero es cierto también que éste es el mejor momento en el camino hacia una redefinición de la política internacional y, sobre todo, regional y subregional del Paraguay.

En cuanto a los proyectos democráticos, resultan interesantes tanto las posiciones como las distorsiones. El punto pasa por la defensa de una democracia representativa o de una democracia participativa. Se cuestiona la calidad de la representación política y no han faltado voces reclamando medidas como el cierre del Congreso Nacional<sup>3</sup>, que en un régimen presidencialista es lisa y llanamente un golpe contra la democracia. Pero también existen propuestas de cambio de la legislación electoral, pasando del sistema de listas a candidaturas uninominales. Pero más interesante aún es el debate sobre democracia participativa. De hecho, el grado de participación ciudadana y sus mecanismos son el principal diferencial de los proyectos democráticos.

3 *Elvio Benítez propone 'barrer' el Congreso y el Poder Judicial*, Diario ABC Color, Asunción 10 de junio de 2009. Disponible en <<http://archivo.abc.com.py/2009-06-10/articulos/529863/elvio-benitez-propone-barrer-con-el-congreso-y-poder-judicial>>, consultado el 30 de noviembre de 2009.

La propia Constitución declara que Paraguay es una democracia representativa y participativa y ha consagrado una serie de mecanismos de una democracia participativa como la iniciativa popular (art. 123) y el *referéndum* (arts. 121 y 122). La disputa no pasa por la consagración de la revocatoria de mandato y otras figuras de la democracia participativa, sino por la validez de manifestaciones ciudadanas y su participación en las políticas públicas. Dicho de esta manera, el debate pareciera ser más racional de lo que es en la práctica, donde se ha llegado a expresiones tan racistas y sexistas como que no se debe permitir que los pueblos indígenas y el campesinado pobre lleguen a Asunción.

Un momento importante de este debate ha sido el de la firma de un documento declarativo sobre la democracia, promovido por el presidente del Senado, Miguel Carriosa, en agosto de este año. Ese documento fue firmado por todos los partidos políticos, pero no lo hizo el presidente Lugo. El motivo expuesto es que no se incluyeron propuestas suyas sobre la democracia participativa. Se podría haber dado un debate interesante al respecto, pero lo que se recibió fue confuso. Es probable que la pobreza del debate se haya debido a que no se trabajó en base a puntos concretos, sino a un debate conceptual entre actores poco acostumbrados a ello.

## TRANSICIÓN DE LA TRANSICIÓN

La palabra transición, utilizada en ciencia política inicialmente para calificar el paso de la dictadura a la democracia en los países del sur de Europa (España, Portugal y Grecia), tuvo en estos casos un fuerte matiz de acuerdos políticos para la generación de consensos democráticos y el cambio de la legislación dictatorial a legislaciones democráticas. Generalmente se consideró como concluido el proceso con la entrada en vigencia de las Constituciones democráticas y elecciones competitivas. En América Latina fue más laxo, menos preciso, pues aunque incluyó también el cambio legislativo no siempre hubo un consenso político explícito acordando las bases fundamentales de la democracia y pasó a considerarse como transición un período posterior a la dictadura, con cambios legislativos y en la escena política, pero sin que necesariamente se haya determinado su finalización. Se usó también transición para el período de traspaso de mando de un gobierno democrático a otro. Así, lentamente, transición es sinónimo de “cambio hacia...”.

En principio, transición es un cambio hacia la democracia, pero aparentemente en el caso paraguayo la idea de transición es sinónimo de cambio, aunque ya no se sepa hacia dónde es ese cambio. El derrocamiento de la dictadura de Alfredo Stroessner, el 3 de febrero de 1989, dio inicio a un proceso de apertura política que se convirtió en transición a la democracia. Desde el punto de vista del régimen político, esa transición terminó en 1993, pues ya se contaba con una Constitución democrática y elecciones competitivas. Sin embargo, no se produjo el esperado cambio de signo político.

Quince años más tarde se logró ese cambio y por primera vez en la casi bicentennial historia del Paraguay se vivió el traspaso pacífico del poder de un gobernante de un signo político a uno de otro signo electo por el voto popular en elecciones competitivas. La hazaña de Lugo fue lograr una amplia adhesión que permitió poner fin a los 62 años de gobierno de la Asociación Nacional Republicana (ANR - Partido Colorado).



La ANR es uno de los dos partidos tradicionales de Paraguay, junto al Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). Ambos fueron fundados con otros nombres en 1887 y se turnaron en el poder del Estado, con algunos breves períodos fuera del poder, como durante el gobierno de la revolución febrerista (1936-1937) y algunos gobiernos militares, como durante una parte de la dictadura del general Higinio Morínigo (entre 1940 y 1948). En todos los casos, accedieron al poder y fueron derrocados por las armas.

El PLRA formó parte de la APC que llevó al gobierno en el 2008 al ex obispo Fernando Lugo Méndez. A menos que haya un gran cambio, su gobierno no pasará a la historia como ejemplo de conducción clara del país. Pero, como dijo José Carlos Rodríguez<sup>4</sup>, abrió una oportunidad histórica para construir institucionalidad, romper con formas tradicionales de hacer política, desmontar el aparato represivo, fortalecer la institucionalización hacia la promoción y defensa de los derechos humanos y encarar como política pública los grandes problemas de la población.

- **Problemas de gobernabilidad democrática**

Pensemos que la gobernabilidad democrática es la capacidad de llevar adelante los proyectos decididos por quienes tienen la conducción de un país (o municipalidad o gobernación o institución), sin romper con las reglas democráticas. Para ello es imprescindible un sistema de acuerdos entre quienes tienen poder en una sociedad, pues de otra manera se pueden trabar los proyectos.

No se tomará cada punto de tensión, sino algunos aspectos que se consideran relevantes para el abordaje: las tensiones con el vicepresidente Federico Franco, las tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo, y entre el Ejecutivo y el Poder Judicial; los ataques de la prensa comercial y la falta de apoyo del empresariado.

### *Tensiones con el vicepresidente Franco*

Las tensiones entre el presidente Lugo y el vicepresidente Federico Franco están en un punto medio en relación a lo que han sido las tensiones entre quienes ocuparon los más altos cargos del Ejecutivo bajo la vigencia de la Constitución de 1992. El punto más alto de tensiones que culminó con el gran asesinato político de la transición paraguaya fue entre Raúl Cubas Grau y Luis María Argaña. El asesinato de este último en marzo de 1999 ha sido considerado como magnicidio, llevó a juicio político a Cubas, a grandes manifestaciones ciudadanas exigiendo la renuncia del presidente, a asesinatos de manifestantes a cuerpo gentil y finalmente a la renuncia de Cubas Grau, quien había jurado como presidente en agosto de 1998.

De mediana intensidad primero y de alta el último año, pueden calificarse las que se produjeron entre Juan Carlos Wasmosy y Ángel Roberto Seifart (1993-1998) y el mismo recorrido se dio entre Luis Ángel González Macchi (1999-2003) y Julio César Franco (2000-2003). Quizá éste haya sido el único caso en el cual se podían justificar

---

4 Invitado para el Análisis de Coyuntura realizado en Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana, el 28 de febrero de 2009.

las pugnas, ya que Julio César Franco fue electo por voto popular en elecciones convocadas solamente para la vicepresidencia de la República.

Los dos vicepresidentes Franco –Julio César y Federico son hermanos, ambos médicos, cerristas<sup>5</sup>– han sido intendentes municipales de Fernando de la Mora (departamento Central), parte del Área Metropolitana de Asunción, y han visto en un posible juicio político al presidente el camino para su acceso a la titularidad del Poder Ejecutivo. El actual vicepresidente comenzó quejándose por no ser consultado, pero al principio aparecía como leal al presidente, en tanto que actualmente él y sus aliados en el Congreso Nacional no dudan en promover el juicio político a Lugo.

En ese contexto aparece como la mejor relación presidente-vicepresidente la que tuvieron Nicanor Duarte Frutos con Luis Castiglioni (2003-2008), aunque al final del mandato, a partir de la postulación del último a la candidatura a la presidencia, la ruptura entre ambos fue tan grave que se mantiene hasta hoy.

En síntesis, una vez más se tiene un vicepresidente que no logra comprender el rol que le otorga la Constitución y que integrar la chapa presidencial no significa hacer equipo con el que no es solamente cabeza del Poder Ejecutivo, pues, constitucionalmente, el Ejecutivo es unipersonal. Una vez más, Lugo no pudo superar su antipatía por Franco para trabajar con él, así sea por necesidad de que el sector “franquista” del PLRA no pase a la oposición, tal como ya ocurrió<sup>6</sup>.

### *Tensiones con el Poder Legislativo*

Lugo ganó las elecciones con el prestigio de haber sido obispo de la diócesis de San Pedro Apóstol, cuya jurisdicción coincide con el departamento de San Pedro, y a pesar de la oposición del Vaticano y de la mayoría de los obispos del Paraguay a su candidatura. Cercano a los movimientos sociales, especialmente al campesinado pobre organizado, un conjunto de pequeños partidos emergentes, la mayoría de ellos de izquierda y el PLRA dan su apoyo a una candidatura que aparecía como ganadora.

Quizá haya sido un error de cálculo haber sacado del Congreso Nacional los grandes liderazgos del PLRA cercanos al presidente para llevarlos al gobierno, como ha sido el caso de Efraín Alegre y Blas Llano, al primero como ministro de Obras Públicas y Comunicaciones y al otro a Justicia y Trabajo. No puede decirse que en ningún momento Lugo haya tenido todo el apoyo liberal, pero sí que ese apoyo fue decreciendo.

Lo cierto es que cuando a mediados de este año Lugo movió las piezas y Llano volvió al Senado, ya no pudo mantener unida la bancada liberal, que se quebró. Pero quizá su presencia sea clave para detener las amenazas de juicio político al presidente.

5 Aficionados al club deportivo Cerro Porteño.

6 *Opositores y franquistas se unen para cancelar cumbre de poderes*. Diario Última Hora, Asunción 30 de octubre de 2009, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/269317-opositores-y-franquistas-se-unen-para-cancelar-cumbre-de-poderes>>, consultado el 30 de noviembre de 2009. *Fracasa cumbre Lugo-Franco y hay olor a ruptura en la Alianza*. Diario Última Hora, Asunción 29 de abril de 2009, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/217296-fracasa-cumbre-lugo-franco-y-hay-olor-a-ruptura-en-la-alianza>>, consultado el 30 de noviembre de 2009.

Se siente también la ausencia de Rafael Filizzola, quien renunció a su banca en el Senado para pasar a ser ministro del Interior, por el respeto ganado como diputado en el período pasado. De esa manera, los principales defensores de Lugo en el Senado han sido Carlos Filizzola, del Partido País Solidario (PPS), y Sixto Pereira, del Partido Popular *Tekojoja* (PPT), ambos integrantes de bancadas con un solo representante. En la Cámara de Diputados tampoco han crecido los apoyos al presidente. Antes bien, han decrecido.

El gran problema para la gobernabilidad es que el presidente fue perdiendo la capacidad de conseguir el apoyo legislativo a sus proyectos y en los últimos tiempos se cuentan públicamente los votos que ya se tienen para un posible juicio político. La lógica es solamente ésa, sin importar que no haya motivos para enjuiciarlo pero, como ha dicho uno de los principales promotores del juicio político, el senador Juan Carlos Galaverna, de la ANR, que lo único que falta es conseguir los votos necesarios para el efecto<sup>7</sup>. Se han señalado ya las tensiones alrededor de la firma o, mejor dicho, de la no firma, de un Pacto Democrático promovido por la presidencia del Senado. Ciertamente, ha sido un año de crispaciones y hacia el final esto se produjo alrededor de la aprobación del Presupuesto General de Gastos de la Nación. El problema es que, en realidad, las políticas públicas deben ser conducidas por el Poder Ejecutivo, pero mediante la aprobación del Presupuesto el Legislativo cambia rubros, elimina programas y decide. Los temas de tensión son muchos, pero posiblemente los más importantes tienen que ver con las políticas sociales y con la reforma agraria. Cuando Felipe González era presidente del gobierno español en un régimen parlamentario, solicitó al Congreso que le rechazara el presupuesto pero que no lo transformara en algo que no tenía nada que ver con su propuesta de gobierno.

Un ejemplo fue el corte por parte del Congreso de una gran parte del dinero para las transferencias condicionadas con corresponsabilidad (TMC) a familias en extrema pobreza, aquellas que no pueden cubrir sus necesidades básicas de alimentación. El presidente de la Comisión Bicameral de Presupuesto, senador Alfredo Luis Jaeggli, del PLRA, dijo que él propuso la eliminación de las transferencias, por promover el clientelismo, pero que no le permitieron sus compañeros. Jaeggli propone la total eliminación de políticas sociales, en uno de los países más desiguales del mundo y con un 40% de pobres en su población. Obviamente, mucho más aún se opone a políticas de cambio estructural. Al no dejar salida alguna, su postura se asemeja a la de la Iglesia Católica con respecto a la sexualidad y la reproducción, que solamente acepta la abstinencia y condena tanto el aborto como los anticonceptivos. En ambos casos, con el poder suficiente para transformar sus fundamentalistas propuestas en leyes de una república que se define a sí misma como social de derecho y laica (arts. 1 y 24, Constitución).

### ***Tensiones con el Poder Judicial***

Uno de los grandes problemas de Lugo es la grandilocuencia, sin que en la práctica tenga ni poder suficiente ni planteamientos claros ni capacidad de conseguir apoyos. Una de las mayores debilidades del sistema político paraguayo es justamente su Ad-

<sup>7</sup> *Senadora arremetió contra Lugo*. Diario La Nación, Asunción 2 de noviembre de 2009. Disponible en: <<http://anteriores.lanacion.com.py/noticias/noticias.php?not=275801&fecha=2009/11/02>>, consultado el 27 de noviembre de 2009.

ministración de Justicia, que no se soluciona con un mero cambio de integrantes de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). A fin de cuentas, cuando de un plumazo Nicanor Duarte Frutos promovió el cambio de seis de los nueve integrantes de la CSJ, obtuvo el apoyo de todos los partidos políticos y de la prensa empresarial, pero el resultado fue solamente un empeoramiento de la Administración de Justicia.

Pues bien, sin ninguna propuesta mejor para mejorar la Justicia, Lugo trató de reeditar la jugada de Nicanor, con el mismo objetivo: que la Corte respondiera a la constelación política del momento, como ha sido en toda la historia republicana del Paraguay. Pero Lugo no logró el consenso que había conseguido Nicanor, y la CSJ sigue tan campante.

En el juego de tensiones, el presidente llegó a afirmar que el nombramiento del ministro Antonio Fretes como presidente de la CSJ era negativo para el país y que no podría trabajar con él. Al día siguiente tuvo que felicitar a Fretes por su nombramiento.

El último acto en este juego fue que la Corte ordenó la reposición en sus cargos de policías de alta graduación que habían sido pasados a retiro<sup>8</sup>. El fallo ha sido apelado, pero –de quedar firme– se generaría un precedente de grave menoscabo en la autoridad de los altos cargos civiles a quienes las fuerzas del orden deben obediencia.

### ***La gran prensa en contra***

No se ha hecho aún un estudio sobre el rol político de la prensa empresarial en la transición paraguaya, y no es este análisis el que puede suplir la ausencia de estudios específicos. Pero sí es posible afirmar que algunos medios de comunicación han conseguido convertirse en actores políticos y que en términos generales el gobierno de Fernando Lugo fue perdiendo los apoyos que tuvo durante la campaña electoral en algunos grandes medios. De otros no tuvo nunca el apoyo.

En el caso paraguayo existen medios que han conseguido instalar la duda en una parte de la opinión pública sobre el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña, afirmando que éste ya había muerto antes y no en el atentado. En ese caso, el objetivo era exculpar de toda responsabilidad al ex general Lino Oviedo.

De la misma manera, el abordaje de las noticias políticas resulta en una permanente descalificación del gobierno, aun cuando los hechos pudiesen desmentir esa descalificación. Pero no se observa una capacidad del gobierno de difundir su propia versión de los hechos. Todavía más interesante es la forma en que se publican los logros del gobierno. Por ejemplo, el que se haya triplicado el precio de la compensación por el uso de la energía de Itaipú se presentó como una cuestión de buena disposición del presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva y no como lo que fue, una victoria de Paraguay.

Sin lugar a dudas, una necesidad de la democracia paraguaya es contar con uno o varios análisis sobre las políticas de los medios de comunicación y sus consecuencias en el sistema político paraguayo. Pero una necesidad del gobierno es hacer una mejor política de comunicación, pues es impresionante cómo el presidente ha perdido la prudencia que le caracterizó en la campaña electoral y con cada declaración va

8 *El Ejecutivo debe reponer a 4 policías que pasaron a retiro*. Diario Última Hora, Asunción 20 de noviembre de 2009, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/275574-El-Ejecutivo-debe-reponer-a-4-policías-que-pasaron-a-retiro->>, consultado el 27 de noviembre de 2009.

cosechando nuevas enemistades. Además, no se difunde suficientemente la respuesta gubernamental a graves acusaciones realizadas por los medios empresariales de comunicación.

### ***Las agremiaciones empresariales***

Cerrando el círculo de la oposición al gobierno se debe pensar en los grandes grupos de interés, como las nucleaciones gremiales de empresarios y empresarias de la ganadería, la producción de soja, la industria y el comercio. Solamente algunos sectores empresariales, como los industriales que producen jabón en polvo, rescatan las políticas gubernamentales.

La oposición de estos sectores al gobierno va mucho más allá de la crítica a alguna medida que les afecta negativamente en sus negocios, como ha sido la oposición con éxito de los sojeros a medidas más efectivas de protección del medio ambiente y de las comunidades campesinas pobres e indígenas por el uso masivo y sin consideración alguna de los agrotóxicos producidos por la empresa Monsanto.

En realidad, el punto en que confluyen los políticos y las políticas de la ANR, del PPQ, del Punace y la oposición liberal (pues una parte es gobierno) con los grandes medios de comunicación y el empresariado es en considerar que Lugo y su gobierno forman parte del bloque conocido como socialismo del siglo veintiuno, en el que se incluye a los gobiernos de Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua.

Sin siquiera propuestas de reforma estructural, el gobierno de Lugo aparece como si estuviese llevando adelante una revolución socialista.

### • ¿Y las promesas electorales?

Tomemos solamente las grandes banderas de la campaña electoral, como la emergencia en las políticas de salud, la renegociación del Tratado de Itaipú, la lucha frontal contra la corrupción, la reforma agraria y la prioridad de atención a las necesidades de los pueblos indígenas. En este balance puede decirse que en las tres primeras ha habido importantes avances y podrían ser las políticas insignia del gobierno de Lugo. En cambio, las dos últimas han sido un verdadero fracaso.

En cuanto a salud pública, más allá de que la declaración de gratuidad de los servicios no siempre se cumpla, ya que no se cuenta con elementos importantes para garantizar una prestación adecuada a la población, se ve un equipo sólido que hace mejorar un servicio que estaba en real estado de emergencia. Además, la ministra Esperanza Martínez es la mejor evaluada del gobierno y su liderazgo ha trascendido el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) a su cargo, en los últimos meses del año. Ejemplo de ello ha sido lo que posiblemente fue la mejor actuación del gobierno con respecto a los pueblos indígenas cuando cinco ministros hicieron un informe *in loco* al día siguiente de que una comunidad indígena fue intencionalmente rociada con agroquímicos desde un avión contratado por sojeros de la zona, que consideran que la presencia indígena en sus tierras ancestrales impide el avance de sus plantaciones. La ministra Martínez fue, de hecho, la portavoz y unió el hecho a lo negativo de haber

cercenado las normas medioambientales. Su capacidad de comunicación hizo que no se diera largas a un hecho que en un primer momento se pretendió negar.

En lo referente a Itaipú, se logró triplicar el precio de la compensación pagada por el Brasil y este país accedió a una venta directa por parte del Paraguay a su mercado, lo que todavía debe ser refrendado por el Poder Legislativo del Brasil<sup>9</sup>.

La lucha frontal contra la corrupción ha sido también exitosa. Es en cierta forma notable que ni el gobierno rescate buenas prácticas como los pasos dados para transformar el Estado clientelista o patrimonialista (en términos de Max Weber) a la carrera civil. En ese sentido, la Secretaría de la Función Pública (SFP) ha logrado prestigiar a los concursos públicos de oposición y su presencia en ellos es una especie de sello de calidad del concurso. Lo mismo puede decirse en cuanto a las licitaciones del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y la de los juegos de azar. Sin embargo, resulta difícil entender por qué es tan baja la recaudación de Aduanas y un punto más que confuso resulta un caso de compra de tierras conocido como “caso Teixeira”. Algunos medios de comunicación, en especial el diario ABC, han instalado en la opinión pública que lograron abortar un caso de sobrefacturación en la compra de tierras para la reforma agraria. La lógica es que Teixeira había comprado las tierras en cuestión por aproximadamente 11 millones de dólares y pocos años después estaba a punto de venderlas al Estado por más de 30 millones. El efecto fue la percepción de que también hay corrupción en el gobierno de Lugo y de poco sirvieron las explicaciones de que en estos años había aumentado el precio de las tierras en la zona y que se hicieron inversiones, o que el tasador es independiente, difundidas mediante declaraciones de algunas autoridades o en análisis de medios independientes, pero de poco alcance como E’a, de una cooperativa de periodistas.

En lo referente a la reforma agraria, simplemente da la impresión de que se perdió la oportunidad de hacerla, siendo Paraguay uno de los países de peor distribución de tierras en el mundo. No es claro el proyecto de reforma agraria del gobierno que, fuera de grandilocuentes frases, ni ha usado bien el presupuesto. La investigación parlamentaria mostró que en octubre apenas se había ejecutado un 20% del presupuesto del Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) y, por supuesto, en un clima de tensiones, la consecuencia fue el recorte presupuestario.

Pero lo verdaderamente penoso ha sido la política en relación a los pueblos indígenas. El nombramiento de Margarita Mbywângy, líder del pueblo Aché, al frente del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) había sido recibido como positivo, pues por primera vez una persona indígena se hacía cargo de una institución. Lamentablemente, su nombramiento no estuvo acompañado de un buen equipo técnico que permitiese suplir la falta de experiencia en gestión estatal a que se enfrentaría cualquier persona indígena. Mbywângy fue destituida y se enteró por la prensa. El presidente dijo que se debía a que no consiguió el consenso de los pueblos indígenas, estableciendo para ella un estándar que no se aplica a ningún funcionario público o ninguna funcionaria pública, ni al mismo presidente. Eso se llama discriminación, pues se estableció un estándar incumplible para esta persona.

9 Este tema y también las negociaciones referidas a la represa de Yacyretá son mejor desarrollados en el artículo de coyuntura económica de este informe.

Pero lo peor vino después, con la intervención del ministro de Educación, Horacio Galeano Perrone, y la preparación de una consulta indígena para designar a la persona que encabezaría el INDI. La consulta a todos los pueblos indígenas no tiene antecedentes y el gobierno impuso una metodología de congreso que fracasó. Las organizaciones fueron retirándose en el proceso, se convirtió en electivo un cargo de designación, se involucró a la Justicia Electoral, se eligió al líder nivaclé Erasmo Pintos y el gobierno dijo que no lo nombraría como presidente. A partir de ello, sus adherentes exigieron que se cumpliera lo que había surgido del Congreso Indígena impuesto por el gobierno y se quedaron por meses en la plaza Uruguaya, sin que su acción tuviese frutos. El local del INDI se cerró y se abrieron varios locales, no se pagaron ya las becas a estudiantes indígenas y el deterioro fue inmenso. En mayo se nombró como director interino a Hugo Medina, con años de trabajo con los pueblos indígenas y ninguna experiencia de gestión pública. La actual presidenta, Lida Acuña, pareciera ir encaminando la institución, que debería ser totalmente replanteada, más aún cuando Paraguay tiene ya dos condenas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) por violación de derechos humanos en comunidades indígenas, ambas incumplidas hasta la fecha.

## **SE INSTALARON Y NO SE VAN**

Hay temas que emergieron y se instalaron en la agenda pública, como las sexualidades públicas, la paternidad responsable y la inseguridad ciudadana. Se debe señalar que el Paraguay no ha sido históricamente un país puritano, sobre todo en cuando a moral sexual masculina. Tampoco los desórdenes en la vida sexual de los hombres públicos jugaron un rol importante, a menos que rompiesen los cánones patriarcales, ya que la homosexualidad ha sido usada como acusación contra varones, al igual que la libertad sexual en contra de las mujeres.

Este año, sin embargo, la sexualidad patriarcal tuvo consecuencias. Primero fue la demanda de paternidad al presidente Fernando Lugo en plena Semana Santa. Apenas terminaba Lugo de decir públicamente que ese niño era su hijo, cuando ya se iniciaba la segunda demanda. En ese caso, Lugo ofreció hacer una prueba de ADN sin necesidad de juicio, pero la demandante, Benigna Leguizamón, decidió que era mejor ir a la Justicia y hasta ahora no se resolvió el caso. Una tercera mujer dijo tener también un hijo del entonces obispo, pero que no lo demandaría. Cuando lo demandó, el abogado del presidente dijo que no se podía aceptar la demanda porque la mujer estaba casada cuando tuvo el niño y, en ese caso, la ley reputa a la criatura como del marido sin admitir prueba en contra.

El comportamiento abusivo de poder seduciendo desde el obispado (o sacerdocio, o profesorado, o ministerio, o gerencia de empresa) no es extraño en el país y tampoco la paternidad irresponsable. Son la regla del patriarcado paraguayo. Sin embargo, a Lugo le cuesta muy caro ese comportamiento, porque le hizo perder credibilidad nacional e internacionalmente. El año termina con nuevas denuncias y, con el “tino comunicativo” presidencial, en una conferencia de prensa de Lugo nada menos que en el Día internacional contra la violencia hacia las mujeres, donde afirmó que todo eso no le sacó popularidad, que –al contrario– creció “especialmente entre las mujeres”.

Ofensa gratuita a sus víctimas, que, sin embargo, no es causal de juicio político como tratan de utilizar sus adversarios.

Pero al caso Lugo pueden sumarse otros de los cuales el más relevante ha sido el del ex senador Armando Espínola, el mismo que en nombre de la moral católica rechazó el proyecto de atención a víctimas de abuso sexual y el de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal. Espínola fue obligado a renunciar a la embajada paraguaya en Chile luego de haber jurado y con las valijas listas. La causa fue una cantidad de fotos que mostraban su participación en una orgía.

El otro gran y difícil tema es el de la seguridad ciudadana. Los gobiernos del Partido Colorado dejaron una policía profundamente corrompida. El ministro del Interior, Rafael Filizzola, goza de credibilidad aun entre la oposición al gobierno de Lugo, pero su trabajo es más que difícil, ya que siendo de tendencia socialdemócrata se ha encargado de reprimir la protesta social, que aumentó ante la falta de políticas de transformación social y, al mismo tiempo, debe sanear la Policía, combatir al EPP y resolver casos de secuestro. Terminó militarizando el departamento de Concepción, tratando de ubicar al ganadero secuestrado, con la familia de éste pidiendo que no se meta el Estado, con las organizaciones sociales denunciando persecución política y al Partido de los Trabajadores (PT) calificando las acciones como fascistas.

## **PARAGUAY 2009, ENTRE RIESGOS Y ESPERANZAS**

La esperanza de un futuro mejor no ha muerto, pero cada vez es más difícil seguir creyendo. La ciudadanía está rodeada de riesgos. Por una parte, hay un riesgo de que el gobierno se convierta en populista en el sentido clásico del término, es decir, anunciar reformas pero limitarse a parches. Las señales de este riesgo han sido enunciadas en el análisis: Anunciar soberanía pero negociar solamente más compensación, anunciar reforma agraria pero quedarse en transferencias condicionadas, anunciar prioridad de los pueblos indígenas y destruir lo poco que había de política de Estado.

Por otra parte, está el riesgo del derrocamiento del gobierno. El recuento de votos para un eventual juicio político es absolutamente legal, ya que es una figura constitucional, pero nos muestra también cómo se pretende usar una figura constitucional pensada para casos extremos simplemente para deshacer un gobierno que, sin ser bueno, es mucho mejor a lo que antes se tenía y que amenaza con volver.





# Algunos avances y muchos pendientes

## La economía paraguaya 2008 – 2009

La coyuntura económica interanual analizada se refiere al desempeño del primer año del nuevo gobierno de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), en el contexto de la crisis financiera y económica mundial estallada en septiembre del 2008, vinculándola con el proceso económico concreto y la política económica implementada. Se observan los resultados económicos a escala nacional a diciembre 2008 y en lo que lleva el actual, así como las condiciones generales en las que se han dado. Además, se presentan los avances logrados en las negociaciones con el Brasil sobre la Itaipú, y el caso de Yacyretá con la Argentina.

Lila Molinier

Tape'a

## LA CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL Y EL PRIMER AÑO DE GOBIERNO DE LA ALIANZA PATRIÓTICA PARA EL CAMBIO (APC)

El último trimestre de 2008 dio lugar a las sucesivas manifestaciones de la crisis financiera y económica a escala mundial, ante las cuales la mayor parte de la región de América Latina, incluyendo Paraguay, se mantenía expectante para identificar sus efectos. En lo interno, dio lugar a la ejecución de las auditorías financieras y de gestión en las instituciones del gobierno central; al perfilado de planes y programas y al avance de algunas acciones del nuevo gobierno de la APC, que en el aspecto económico estaba centrado en cuatro ejes: (a) reforma agraria integral; (b) crecimiento del empleo y reducción de la pobreza, a través del crecimiento económico con equidad; (c) transparencia en el uso de los recursos y las acciones del Estado, mediante la lucha contra la corrupción, y (d) renegociación del tratado de Itaipú con Brasil.

También se dio inicio a la temporada agrícola 2008/2009 con una particular presión sobre el nuevo gobierno, relacionada explícitamente, por un lado, con la demanda concreta de refinanciamiento de las deudas de la temporada anterior y el temor del sector empresarial a los efectos de la crisis mundial, ya que ésta interrumpió la dinámica especulativa del mercado de las materias primas, a la que estaba asociado el auge de los productos agropecuarios de exportación nacionales. Por otro, con la demanda y movilización de las organizaciones campesinas para iniciar la reforma agraria, a través de las ocupaciones de tierras y la creación de nuevos asentamientos, así como la exigencia al empresariado sojero de respetar las disposiciones legales que establecen mecanismos de protección a los cultivos, comunidades, suelos y cursos de agua, ignorados y agredidos por la expansión especulativa de la producción sojera.

No obstante, los indicadores macroeconómicos más monitoreados en relación con el patrón de estabilidad económica a diciembre 2008 daban mucha tranquilidad a la conducción económica. El producto interno mostraba un crecimiento interanual menor, pero considerable. Se pagaron las deudas flotantes y los servicios de la deuda externa e interna. La ejecución presupuestaria cerró con una presión tributaria del 12,4 % y un superávit del 2,7 del PIB. Sus implicancias eran, como se sabe, la baja inversión pública en sectores estratégicos como, entre otros, la electricidad, y la acumulación de la deuda social.

El aumento del tipo de cambio guaraní – dólar fue el efecto inmediato de la crisis financiera mundial. Entre septiembre y diciembre de 2008 aumentó a de más del 22% y a marzo 2009 a 28,5 %, a un nivel que se mantuvo estable hasta julio, con lo cual el sector exportador pudo compensar la caída de los precios internacionales de los productos agropecuarios. Desde agosto de 2009, la tendencia de la cotización del dólar volvió a bajar a niveles del año pasado. La inflación interanual de julio 2008 a julio 2009 aumentó en forma mínima, para llegar a 7,1%.

La presión sobre el nuevo gobierno, y en particular sobre la conducción económica, aumentó en 2009 tras el inicio de las sesiones de las cámaras del Congreso, las que durante el período abril – junio no sólo se opusieron a los proyectos del Ejecutivo, sino que apuntaron a desacreditarlo. El Ministerio de Hacienda (MH) tuvo que diseñar un nuevo Plan de Reactivación Económica 2009–2010 para hacer frente a los efectos de la crisis mundial, en el marco de su Plan Estratégico Económico y Social 2008–2013, y definir nuevas estrategias de negociación ante los rechazos a sus pedidos de aproba-

ción de los préstamos y donaciones externas, así como de las críticas de los medios de prensa escrita, radial y televisiva que propagaban la idea de que el nuevo gobierno no tenía rumbo y que no estaba haciendo nada por inutilidad<sup>1</sup>.

Las dificultades de ejecución del presupuesto general fueron una constante en el primer semestre 2009. Mientras, el Congreso Nacional establecía nuevos proyectos que comprometían los recursos del Estado, sin ninguna articulación con el Poder Ejecutivo ni con sus planes de acción<sup>2</sup>. De hecho, ya en mayo, se había postergado de nuevo la entrada en vigencia del Impuesto a la Renta Personal<sup>3</sup>. Con ello, se obstaculizó la instalación de un mecanismo más justo de redistribución del ingreso, y el control del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA), privando, al mismo tiempo, de mayores recursos tributarios al Estado. Sin embargo, aumentó el número de contribuyentes de agosto 2008 a julio 2009 en 40.000 y los ingresos tributarios en el primer semestre 2009, en 4,7%<sup>4</sup>.

Para defender de la crisis a la población en extrema pobreza, la Secretaría de Acción Social (SAS) y la Unidad de Economía Social del MH aumentaron el número de familias beneficiarias con las transferencias monetarias con corresponsabilidad (TMC) a 50.000 en el primer semestre, mejorando los mecanismos de selección y los sistemas de control, incluyendo el registro único de beneficiarios y beneficiarias, la verificación del uso del dinero y el sistema de seguridad<sup>5</sup>.

A partir de julio, con el cambio administrativo de las cámaras del Congreso, las relaciones con el Ejecutivo fueron más moderadas, y se lograron avances en las negociaciones bilaterales sobre el Tratado de Itaipú con Brasil. Estos avances generaron nuevas reacciones contra el gobierno, en particular, de exponentes de los dos partidos de oposición más grandes, la Asociación Nacional Republicana (ANR) y Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Punace), pero esta vez se logró el apoyo institucional del Congreso.

Por otro lado, el proceso de estudio y aprobación del proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2010 en el Congreso, presentado el 1 de septiembre por el Ejecutivo, ocupa los últimos meses del período aquí analizado. Éste ha generado nuevas tensiones entre ambos poderes, incluyendo al partido mayoritario en el gobierno, el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), con efectos concretos hacia la reducción de los recursos a determinadas instituciones (SAS, Instituto Nacional del Desarrollo Rural y la Tierra - Indert y la Secretaría de Emergencia Nacional-SEN), por medio de

1 Ver diarios de Asunción, entre enero – junio 2009.

2 Aquí se destacan la aprobación de la Ley que crea la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 65 años, pobres, que deberá entrar en vigencia en el 2010, así como la media sanción de Diputados a la Ley de Descentralización, que finalmente fue rechazada por el Senado. Información disponible en [www.abc.com.py](http://www.abc.com.py), del 8 de agosto de 2009, 2 de diciembre de 2008, y 20 de mayo de 2009.

3 Al rechazar el Senado el veto presidencial a la prórroga. Información disponible en [www.radioviva.com.py](http://www.radioviva.com.py), RIP al IRP del 10 de mayo de 2009 disponible en: <http://www.radioviva.com.py/articulo.php?ID=4407>. Consultado el 28 de noviembre de 2009.

4 El total de contribuyentes superó los 496.0000. En [www.hacienda.gov.py](http://www.hacienda.gov.py), Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2009.

5 Idem nota 4.

los recortes drásticos de las asignaciones, la reasignación de las partidas entre unas y otras instituciones, y el aumento del monto total del gasto previsto<sup>6</sup>.

En términos más generales, la continuidad de las estructuras y dinámicas institucionales heredadas en el área económica de la intervención del Estado, y las rupturas y novedades destacables en algunas, producen una situación ambigua, la que para la mayoría de las y los analistas requiere de mayores definiciones en el diseño y gestión de las acciones del nuevo gobierno para responder a las expectativas de la mayoría de la población, en la dirección de los cambios necesarios para el desarrollo económico articulado al desarrollo social general. En particular, en lo que se refiere a la reducción de la desigualdad y la pobreza, y de la corrupción e impunidad.

## LOS RESULTADOS ECONÓMICOS Y LAS CONDICIONES DE PRODUCCIÓN

En diciembre de 2008, el producto interno de bienes y servicios llegó a un crecimiento real (sin inflación) del 5,8 %, uno por ciento menor al de 2007<sup>7</sup>. Por encima de ese promedio, se destacan el ritmo de crecimiento real de las finanzas (19%); la construcción y la agricultura (11%) y la ganadería (7 %), mientras que los que crecieron un poco menos del promedio fueron el transporte, los hoteles y restaurantes, la minería, las comunicaciones y los servicios para el hogar. En el caso de las finanzas, el nivel de crecimiento es tres veces mayor al obtenido en los dos años anteriores, y estaría relacionado con la tendencia de aumento de los niveles de rentabilidad desde el 2006, y que en el 2008 llegaron a 44% y 34%, para los bancos y financieras, respectivamente<sup>8</sup>, vinculados con la expansión de la intermediación bancaria en las operaciones del Estado y del sector privado; la inversión en los documentos emitidos por el Banco Central en Letras de Regulación Monetaria, el crecimiento de las operaciones de crédito y los márgenes de diferenciación entre las tasas activas y pasivas, así como los bajos niveles en mora. En la construcción, se destacan las obras de terminación y complementación de Yacyretá, la construcción de la infraestructura vial y de viviendas.

En la producción agrícola, la soja pasó a ser el rubro de mayor nivel de producción y de superficie cultivada en las temporadas 2006/07 y 2007/08, pero en la última (2008/09) perdió levemente en cuanto a superficie<sup>9</sup>, y considerablemente en cuanto a producción y rendimiento, hecho relacionado con la sequía que afectara al país en noviembre del año pasado, y en febrero y marzo del actual. Le siguen la caña de azúcar y la mandioca, ambas en relación con la dieta alimentaria de la población y con la producción industrial del alcohol carburante y el almidón. En el caso de la producción ganadera, la rama de mayor crecimiento es la producción de carne enfriada y congelada dirigida a la exportación, que tuvo un auge considerable.

6 Ver diarios de Asunción a partir de septiembre, y en [www.ipagenciadenoticias.gov.py](http://www.ipagenciadenoticias.gov.py)

7 Salvo referencias específicas, el análisis se basa en las estadísticas presentadas en la tabla inserta al final.

8 En [www.bcp.gov.py](http://www.bcp.gov.py), Informe Económico Preliminar, diciembre 2008.(archivo pdf) y serie de informes económicos mensuales 2008, consultado el 20 de noviembre de 2009.

9 Las estadísticas agropecuarias muestran que la reducción de la superficie sembrada de la soja habría sido mínima (-1,8%) , respecto de la temporada anterior. La pérdida del precio internacional de la soja, fue de 27% entre julio a septiembre, y de 74% a diciembre 2008, en el contexto de la crisis financiera y económica mundial. En, [www.bcp.gov.py](http://www.bcp.gov.py). Informe Económico Agosto 2009.

De hecho, los sectores productivos de mayor dinamismo son los relacionados con las exportaciones, las que llegaron a fines de 2008 a su nivel más alto, con un crecimiento del 60% respecto del año anterior. Dentro de este total, la exportación de la semilla de la soja creció 73%, la de los aceites vegetales, 127%; las harinas, 84%; y la carne, 71%<sup>10</sup>.

Entre las condiciones de la producción agropecuaria, los resultados del Censo Agropecuario 2008<sup>11</sup> muestran la alta concentración de tierras (86%) en un número reducido de fincas agropecuarias (3%) de gran extensión, 500 ha en adelante. Además, muestran que respecto de los resultados del Censo Agropecuario de 1991, han disminuido las pequeñas fincas (de 5 a 100 ha) y aumentado las grandes (de 500 ó más ha). También, que las superficies destinadas a los cultivos agrícolas han disminuido en cantidad de fincas (-2,6%) mientras que las destinadas a la pastura para ganado han aumentado en cantidad (73%) y extensión (41%) a escala país, y con diferencias significativas entre la región Oriental y Occidental. Igualmente, el 44 % de la superficie cultivada con soja, se encuentra entre las fincas con 1.000 has y más, mientras que el 60% de bovinos existentes está concentrado en las fincas de ese mismo tamaño, es decir, se produce en grandes empresas agropecuarias.

La sequía afectó varios tramos de la temporada agrícola 2008/2009 y el mercado exterior de bienes, financiero y de capital enfrentó dificultades relacionadas con la crisis mundial, que impactaron en el producto total, que cayó en - 4 % en el primer semestre 2009. No obstante, el perfil de paraíso fiscal de la economía paraguaya está atrayendo algunas inversiones extranjeras directas, migradas de las economías con mayor presión tributaria y menor rentabilidad de la inversión, en el contexto de la crisis económica mundial<sup>12</sup>. Es preocupante que a escala local no se haya evaluado con profundidad y objetividad la crisis económica mundial, más allá de las respuestas inmediatas requeridas, pues ella va a tener efectos a mediano y largo plazo.

En 2008, también las importaciones llegaron a su pico más alto, 53 % más que en el 2007, evidentemente en vinculación con la baja cotización del dólar y la evasión fiscal por subfacturación, componentes de la dinámica especulativa de la triangulación de los productos de los grandes mercados mundiales, incluida China continental, hacia los vecinos regionales, en particular Brasil. Esto también está asociado con la desprotección del mercado interno en el marco de una economía extraordinariamente abierta<sup>13</sup>.

En ese sentido, en 2009 y como efecto de la crisis económica mundial, en Paraguay se promovió la mayor comercialización de la producción industrial y artesanal local, dentro de la campaña “Comprá paraguayo”. Inclusive, las secretarías de la Mujer (SMPR) y de la Función Pública (SFP) firmaron un Convenio con el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) para destacar la participación de las mujeres paraguayas en la producción artesanal y de la confección, como un perfil atractivo para captar

10 Idem nota 9.

11 En [www.mag.gov.py](http://www.mag.gov.py), Resultados preliminares, Censo Nacional Agropecuario 2008, Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias, en PPT, archivo pdf, consultado el 20 de noviembre de 2009.

12 Véase la inversión inmobiliaria y en hoteles en Asunción, así como en la producción industrial para la producción del etanol.

13 El valor total importado en el 2008 es alrededor del doble del total exportando, mientras la suma de ambos valores equivalen al 80% del producto interno (% de apertura). La gran escala de importación de tejidos y confecciones, así como de autos usados tienen efectos negativos en el mercado interno y el medio ambiente, en el caso de los autos.

la preferencia de las consumidoras y los consumidores<sup>14</sup>. Sin embargo, las medidas del MH para limitar las importaciones que afectan la producción y el empleo local, fueron revertidas por recursos de amparo promovidos por las empresas importadoras afectadas<sup>15</sup>.

## El empleo y las políticas de protección social<sup>16</sup>

La coyuntura marcó la diferencia en cuanto a los gobiernos anteriores en referencia al empleo, en la planificación de las acciones a corto, mediano y largo plazo, como objetivo estratégico a ser logrado, dentro del desarrollo social y económico del país, y en relación con la superación de la pobreza, la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional, y el fomento de la agricultura familiar. El Plan Estratégico de Desarrollo Socioeconómico 2008 – 2013, el Plan Nacional de Desarrollo Social, el Plan Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional 2025, y el Programa de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar lo contemplan dentro de sus ejes estratégicos<sup>17</sup>.

Las estadísticas oficiales muestran que a fines del 2008, los indicadores relacionados como nivel de actividad y ocupación han seguido la tendencia al crecimiento moderado y sostenido desde el 2005, pero que muestra diferenciaciones de sexo a favor de los varones, pues las mujeres tienen promedios más bajos en ambos indicadores y en todos los casos, total país, zonas urbanas y zonas rurales. También muestran que el desempleo abierto y la subocupación han seguido la misma tendencia. Aunque el desempleo abierto tiene un margen promedio relativamente bajo, 5,7% respecto de la población económicamente activa, hay un aumento del desempleo total en las zonas urbanas (7,4%), de las mujeres de dichas zonas (8,5%) y de las mujeres de las zonas rurales (5,5%) frente al de los varones (2%). En cambio, la subocupación ha aumentado al 26,5%, afectando un poco más a las mujeres que a los varones a nivel país y de las zonas urbanas y rurales.

**CUADRO 1. Principales indicadores de empleo en Paraguay (2008)**

	EPH 2008	TOTAL PAIS			URBANA			RURAL		
		TOTAL	HOM-BRE	MUJER	TOTAL	HOM-BRE	MUJER	TOTAL	HOM-BRE	MUJER
P económicamente activa (PEA)	2.981.126	61,7%	75,8%	47,9%	61,6%	73,7%	50,2%	62,0%	78,8%	44,3%
P ocupada	2.810.506	94,3%	95,4%	92,6%	92,6%	93,4%	91,5%	96,8%	97,9%	95,4%
Desempleo abierto	170.620	5,7%	5,7%	4,6%	7,4%	6,6%	8,5%	3,2%	2,1%	5,5%
P subocupada	790.770	26,5%	25,0%	28,9%	28,8%	27,3%	31,0%	23,1%	22,0%	25,2%

FUENTE: DGEEC, EPH 2008

14 Ver [www.mic.gov.py](http://www.mic.gov.py), consultado el 20 de noviembre de 2009.

15 Ver Diario La Nación, disponible en [www.lanacionedicion.com](http://www.lanacionedicion.com).

16 Esta sección se complementa con los análisis de los artículos sobre derecho al trabajo y libertades sindicales del capítulo de derechos económicos, sociales y culturales y los de discriminación hacia las personas que viven con VIH y sida y hacia las mujeres en el capítulo de derecho a la igualdad.

17 En [www.hacienda.gov.py](http://www.hacienda.gov.py); Plan Estratégico de Desarrollo Económico y Social 2008 – 2013 disponible en [www.bcp.gov.py](http://www.bcp.gov.py), Lanzamiento oficial del PLANAL; [www.ipagenciadnoticias.gov.py](http://www.ipagenciadnoticias.gov.py) y [www.mag.gov.py](http://www.mag.gov.py), Proyecto de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar, consultado el 20 de noviembre de 2009.

Por otro lado, el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) ha iniciado acciones para mejorar las condiciones laborales de las trabajadoras y trabajadores, ejerciendo control *in situ* sobre la implementación de las leyes y normativas laborales en los sectores de mayor retraso social, como en el caso de los choferes del transporte público, los establecimientos agrícolas ganaderos, las empresas caleras de Vallemí, etc., para el registro laboral, la cobertura de la seguridad social del Instituto de Previsión Social (IPS), y los problemas de insalubridad y explotación laboral de niñas, niños y adolescentes. Ha instalado nuevos programas de promoción como el de Trabajo Decente (dignos, adecuadamente remunerados y protegidos) con la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal), orientado a la generación de empleo vinculados con la microempresa. También, una amnistía laboral con la que busca inscribir y formalizar a las empresas para que aumente la cobertura del seguro social obligatorio del IPS para los trabajadores y trabajadoras<sup>18</sup>.

El avance más considerable, sin embargo, es la extensión del seguro médico del IPS a las trabajadoras y trabajadores domésticos<sup>19</sup>. Desde el 11 de septiembre, por Resolución del Consejo de Administración del IPS, las empleadas y los empleados domésticos de todo el país tienen derecho a un seguro social. El beneficio incluye a trabajadores y trabajadoras de 18 años de edad en adelante que realicen tareas de lavado, planchado en casa de familia, cuidado de niños y niñas, de personas mayores o con discapacidades, cocina en casas particulares, jardinería en relación de dependencia, choferes del servicio familiar, y actividades diversas del hogar. El grupo familiar que estará protegido será exactamente igual al del régimen general actual (esposos, esposas, hijos, hijas menores de 18 años e incapacitados, madres y padres mayores de 60 años que vivan bajo la protección de la asegurada o el asegurado).

Actualmente, el 7% de la población ocupada es empleada o empleado doméstico, unas 197.000 personas de 10 años y más<sup>20</sup>, por lo que se estima que la cobertura del seguro médico del IPS se extiende con esta medida a por los menos 150.000 titulares, además de sus grupos familiares.

Por otra parte, cabe preguntarse cuáles son las condiciones laborales en que está operando el sector industrial emergente de la maquila, el que está en pleno despegue a juzgar por el crecimiento de sus exportaciones en un 900% en los últimos cuatro años, y se sabe que en algunos casos emplea a un número considerable de fuerza de trabajo<sup>21</sup>.

18 En [www.hacienda.gov.py](http://www.hacienda.gov.py), Informe de Evaluación y Control. Ejecución presupuestaria por entidad y programa al 3er trimestre 2009, p 36-195, y [www.abc.com.py](http://www.abc.com.py), 19 y 20 de enero; 22 de julio; 8 y 15 de octubre 2009, consultado el 20 de noviembre de 2009.

19 En [www.ips.gov.py](http://www.ips.gov.py), Boletín informativo, septiembre de 2009.

20 En [www.dgeec.gov.py](http://www.dgeec.gov.py), Resultados de la EPH 2008. Principales indicadores de empleo, consultado el 20 de noviembre de 2009.

21 Una industria maquiladora de moto, la primera movida a alcohol, productora de partes y ensambladora, creada en el 2005, estaría dando empleo a un total de 600 personas. En Diario Ultima Hora del 24 de septiembre de 2009, pág 27.

## EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE GASTOS E INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO

A pesar de las dificultades a fines del tercer trimestre, el porcentaje promedio de ejecución del gobierno central, de 59%, superaba en 20% al mismo período del 2008, un año político, de elecciones generales y de alternancia. En las cuatro áreas presupuestarias la ejecución estaba entre el 58% (P. Ejecutivo) y el 70 % (Defensoría del Pueblo). En el desglose por institución, se pueden ver las variaciones máximas hacia arriba de estos promedios y las mínimas por debajo, siendo preocupante los mostrados por la Presidencia de la República, 46%; Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), 50%; Agricultura y Ganadería (MAG), 48%; e Industria y Comercio (MIC), 46%<sup>22</sup>.

En cuanto al seguimiento al Presupuesto de Ingresos de la Nación, las partidas ordenadas de ingreso por el MH al 31 de septiembre de 2009, de 13,6 billones de guaraníes, superaron en 34% al ejecutado en el mismo período de 2008, en todas sus fuentes, y los ingresos tributarios tuvieron un promedio de ejecución del 72%, dentro de los cuales, los más bajos niveles del IVA y los gravámenes a las importaciones llegaron a 56 y 60%, respectivamente<sup>23</sup>.

### CUADRO 2. Porcentaje de variación de Ingresos del Gobierno Central\*/

Período interanual de septiembre 2008 a septiembre 2009

Concepto	Variación
	09.08 - 09.09
Totales	34%
Recursos del tesoro	25%
Recursos del crédito público	21%
Recursos institucionales	27%

### CUADRO 3. Principales ingresos del G Central a Septiembre 2009 \*/

En millones de guaraníes, y % de ejecución y variación interanual

Concepto	Al 30.09.09	Variación 09.09 - 09.09
Totales	9.637.628	25%
Ingresos tributarios	6.683.415	3%
Royalties	1.211.875	38%
Aportes de Empresas Públicas	242.994	14%
Otros	1.499.344	908%

\*/ Total ingresos del Gobierno Central: 13.6 billones de Guaraníes

FUENTE: MH, Informe Financiero 3er trimestre 2009, G Central

22 Dentro de la Presidencia, la Secretará de Acción Social, los Programas de Inversión, la partida de gasto más importante, llegó al 24%, vinculado, entre otros, con la baja ejecución en Construcción de Viviendas y Regularización de Asentamientos, 33% de la SAS. En el Ministerios de Agricultura y Ganadería, el INDERT, que instaló la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA) ha ejecutado el 30% de las transferencias asignadas para el año. Información disponible en [www.hacienda.gov.py](http://www.hacienda.gov.py). Informe Financiero 3er trimestre 2009. Por otra parte, existe una evaluación de la ejecución de cada institución pública de estos tres poderes, así de los entes descentralizados y de los gobiernos departamentales y municipales que brindan detalles en relación con las categorías del gasto, tipo de presupuesto, los programas y proyectos, por entidad.

23 Idem



**CUADRO 4. Ingresos tributarios al 30 de septiembre de 2009**

Principales indicadores. En % de ejecución y participación

Descripción	Ejecución	Participación
<b>Total */</b>	<b>72%</b>	<b>100%</b>
Impuesto a la renta comercial, industrial y de servicios	97%	23%
Impuesto al valor agregado (IVA)	56%	44%
Impuesto selectivo al consumo de combustibles	82%	11%
Impuesto selectivo al consumo - otros	84%	4%
Gravamen aduanero sobre las importaciones	60%	10%
Derechos consulares. Arancel especial	61%	0%
Impuestos sobre los actos y documentos	0%	0%
Multas y recargos	93%	1%
Otros	54%	7%

\*/ Total ingresos tributarios: 6.7 billones de guaraníes corrientes

FUENTE: MH, Informe Financiero 3er trimestre 2009, G Central

Se considera de suma importancia que el seguimiento a los últimos meses y la evaluación del total año identifique las dificultades reales presentadas y las alternativas para evitar repetir o reducir al máximo los problemas prevenibles, que dependan del tipo y el ritmo de gestión institucional, un ejercicio difícil, pero que debe apuntar a mejorar respecto del primer año de gestión del actual gobierno.

Los cambios promovidos por el nuevo gobierno de la APC en la política de salud y educación pública, así como en el sistema de protección social, incluyendo los sistemas productivos generadores de empleo e ingreso para las mayorías, exigen que también cambien la estructura y la dinámica del Presupuesto General de la Nación, para incorporar la discriminación positiva y progresiva en los subsidios y las subvenciones para el sector privado; la estructuración del financiamiento público incluyendo los ingresos por compensación, *royalties* y otros conceptos de las hidroeléctricas binacionales; la inversión de los recursos genuinos de las cajas obligatorias de jubilaciones y pensiones, así como una mayor efectividad e impacto de los recursos de crédito externo, que revierta la tendencia de generar transferencias netas negativas hacia el exterior. Son tareas difíciles para el presente gobierno, pero factibles a mediano plazo. Corresponde al MH definir su diseño, junto con las áreas estratégicas del Estado, pero la instalación y consolidación de los cambios van a necesitar ser promovidos y sostenidos por la sociedad paraguaya, a través de mecanismos, procedimientos e instrumentos que aseguren su participación en los procesos presupuestarios y su expresión política en los partidos y en el Congreso Nacional.

**LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD**

Es relativamente abundante la información que la ciudadanía ha tenido sobre la corrupción en el sector público durante los gobiernos anteriores, y sobre la impunidad que ha quedado impune en la mayoría de los casos. En el actual, la empresa Petróleos Paraguayos (Petropar) está dando muestra de que la corrupción sigue existiendo y

que ha llegado a escalas insospechables, según los siguientes hechos, difundidos por la prensa:

- Robo de 229.150 litros de gasoil, cuya investigación está a cargo de la nueva Oficina Interna de Investigación de la empresa y la Fiscalía de Delitos Económicos
- Faltante de combustible en las barcazas que transportan el combustible desde el puerto de Buenos Aires hasta la sede de la empresa en Villa Elisa, detectado durante la auditoría realizada por un equipo consultor. Éste ha encontrado diferencias en el control realizado barcaza por barcaza<sup>24</sup>.
- Un millón de litros de agua en 40 tanques de la empresa, en vez de combustible, cuyo valor total era de 800.000 USD<sup>25</sup>.

Lo que indican estos casos es que la práctica de corrupción en Petropar continúa y ha empeorado. Cabe resaltar que se trata de la empresa pública que absorbe más presupuesto público y que administra la política de subsidio al gasoil desde los gobiernos anteriores, por lo que cabe su intervención ministerial; la instalación de cambios en los niveles gerenciales, así como en el tipo de gestión empresarial, sistema de monitoreo y evaluación, control y rendición de cuentas.

Por otra parte, la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) heredada por el actual gobierno, ha necesitado una importante inversión que logrará resultados nuevos desde el próximo año. En el caso de la Industria Nacional del Cemento (INC), sin embargo se vive una situación diferente, totalmente nueva a la que le tocó vivir en los últimos gobiernos colorados, que la tenían semiparalizada. La nueva administración, que lleva un año de gestión, ya habilitó a principios de septiembre un puerto alternativo en Villeta, reinauguró la planta secadora de puzolana, reacondicionó el depósito de yeso y amplió el taller de su parque automotor. La actual INC sería una especie de excepción a la regla, que es de esperar sea emulada por otras empresas e instituciones públicas, porque la herencia arrastrada es extraordinariamente pesada y causa mucho daño, al malversar presupuesto público y frustrar proyectos estratégicos, de cobertura de servicios y bienes públicos.

Según resultados de las auditorías de gestión de la Contraloría General de la República, a un número determinado de instituciones del Gobierno Central, entres descentralizados, gobernaciones y municipios, el daño patrimonial detectado es de 92 millones de dólares en el ejercicio fiscal 2008<sup>26</sup>. Es importante que el gobierno de la APC genere las medidas conducentes para que ningún caso quede impune.

24 Juan González Meyer, Presidente de la empresa - el tercero en lo que va del gobierno - manifestó: "Una cosa es lo que figura en la carga en origen, otra es lo que figura en el tanque de la barcaza y otra es lo que figura en el tanque en tierra. Hay diferencias, y hasta el momento no sabemos dónde va a parar el litraje que falta en una mayoría de las barcazas". Diario Última Hora, 9 de septiembre de 2009, consultado el 9 de noviembre de 2009.

25 El Presidente ejecutivo de Petropar dijo que: "las verificadoras así lo informaron, y está escrito en el informe que nos elevaron los técnicos de Coarco y SGS. Ahora se abre otro frente de investigación y estamos luchando contra las ilicitudes y las malas prácticas en salvaguarda de la empresa.". Diario Última hora, 18 de septiembre de 2009, consultado el 9 de noviembre de 2009.

26 Diario Ultima hora, Asunción, 21 de agosto de 2009, Asunción, p. 27

## HACIA UN PROGRAMA NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN

En diciembre de 2008, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de ley de descentralización. Esto impulsó su debate en el ámbito del Poder Ejecutivo y de las organizaciones sindicales del sector público; de la educación y la salud, principalmente, que rechazaban el proyecto<sup>27</sup>, lo que resultó posteriormente en el rechazo por la Cámara de Senadores.

El proceso sirvió para revisar los conceptos de descentralización, su relación con la participación ciudadana y el desarrollo local. También, los roles de los gobiernos departamentales y municipales, frente a los del ámbito central del Estado, su evolución en la historia reciente, así como el contexto actual del proceso de institucionalización y democratización política, el primer período de alternancia pacífica inédita a nivel central, lo cual no fue atendido en forma adecuada en el proyecto de ley. Asimismo, se planteó la necesidad de evaluar los nueve años de implementación de la Ley 1309/98 y sus modificaciones, sobre la distribución y depósito de parte de los *royalties* y compensaciones provenientes de las hidroeléctricas binacionales según el territorio inundado de cada municipio y departamento.

Según el MH, el total de las autorizaciones realizadas sobre las transferencias a las gobernaciones y municipalidades de los *royalties* y compensaciones provenientes de las hidroeléctricas binacionales de enero a septiembre 2009 (más el pago de la deuda flotante del 2008 y el complemento correspondiente al 2005, según el Decreto 841/08) es de G 323.038.726.802 (USD 64.607.745), y el pago del saldo adeudado estaba sujeto a la presentación de una certificación contable (en el caso de una gobernación) y de 21 constancias de la Dirección General de Contrataciones Públicas (de 21 municipalidades)<sup>28</sup>.

Además, en el primer trimestre del presente año, el MH firmó convenios de cooperación no reembolsable (donación) entre las empresas binacionales Itaipú y Yacyrétá y seis gobernaciones departamentales en el marco de Plan de Contingencia del Gobierno Nacional para enfrentar la crisis financiera global, con un programa de uso intensivo de mano de obra y creación de puestos de trabajo en los departamentos con mayor incidencia de pobreza: Concepción, San Pedro, Caaguazú, Caazapá, Misiones y Ñeembucú<sup>29</sup>.

El MH cuenta con el registro de los recursos públicos en dinero transferidos a las gobernaciones y municipalidades durante los gobiernos anteriores y el actual. Ello debe servir para responder las preguntas de sectores interesados e involucrados en el proceso, así como la ciudadanía en general sobre qué se hizo y qué se está haciendo con ellos, quién controla su uso y cuál es el papel de la ciudadanía respecto del uso de los recursos. Las respuestas a estas preguntas son claves, pues los recursos transferidos y

27 En dicho contexto, la Unidad Técnica de Descentralización del MH, organizó un foro internacional, talleres, y presentó sus objeciones al Proyecto, demostrando sus defectos de fondo. Además, dejó en claro que el Poder Ejecutivo no está en contra de la descentralización, sino muy por el contrario, está decidido a impulsar un programa de descentralización del Estado, bajo los principios de sostenibilidad institucional, gradualidad en su implementación, responsabilidad fiscal y equidad social, ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de los servicios públicos como derechos humanos, y fortalecimiento de la democracia y desarrollo a nivel local. Información disponible en [www.hacienda.gov.py/UTD/](http://www.hacienda.gov.py/UTD/) Objeciones al Proyecto de Ley de Descentralización. Abril de 2009.

28 Disponible en [www.hacienda.gov.py](http://www.hacienda.gov.py).

29 En [www.ipagenciadenoticias.gov.py](http://www.ipagenciadenoticias.gov.py), Decreto N° 1681, de la Presidencia de la República, 19 de marzo de 2009

generados a escala local, deben estar aplicados al desarrollo local, para la cobertura, equidad y calidad de los servicios públicos en cada una de sus jurisdicciones, según sus competencias.

Esto es clave desde la perspectiva de los derechos individuales y sociales reconocidos por el Estado y las garantías que está obligado a ofrecer, según la Constitución, las leyes, decretos y normativas existentes, en sus tres escalas de gobierno (central, departamental y municipal), para el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población.

## **AVANCES EN LAS NEGOCIACIONES SOBRE EL TRATADO DE ITAIPÚ**

Son evidentes los avances logrados en las negociaciones del gobierno de Fernando Lugo con el gobierno brasileño de Luiz Ignacio “Lula” Da Silva, habiéndose logrado la firma de la Declaración Conjunta Paraguay – Brasil el 25 de julio. Tanto los planteos, como las negociaciones y la Declaración Conjunta se realizaron en el marco del proceso del Mercosur, lo cual constituye un posicionamiento político avanzado y un hecho totalmente inédito en las relaciones económicas internacionales del Paraguay, así como de la integración regional. Los términos de la Declaración incluyen compromisos sobre la ejecución de acciones, plazos y responsables, en la mayoría de los puntos. Aun cuando no hubo un frente interno unificado de parte de Paraguay, sino una fragmentación en las esferas del gobierno vinculadas con el área energética (aunque se mantuvo la unidad de la Comisión Negociadora), la prensa<sup>30</sup> y la sociedad paraguaya (esta última por la falta de una mayor comprensión y movilización en torno a los intereses nacionales en juego), los reclamos tuvieron y tienen fuerza innegable, pues están basados en el ejercicio de los derechos soberanos de Paraguay, presentes en el propio Preámbulo del Tratado de Itaipú.

Los acuerdos incluyen no sólo los aspectos relacionados con la hidroeléctrica, sino que abarcan también avances en relación con el intercambio comercial fronterizo, y la inmigración de habitantes de ambos países de un lado a otro de la frontera, así como la reiteración de los proyectos de integración de la infraestructura vial, con lo cual se abordan las relaciones económicas bilaterales en su complejidad. El acuerdo apunta a mejorar los resultados económicos de Itaipú para Paraguay, así como su administración y transparencia en el corto plazo, sin sacrificar las posibilidades de nuevas negociaciones futuras. Contra el pronóstico de los sectores más escépticos hacia el compromiso del gobierno de Lula y las posibilidades reales de concreción de los acuerdos, el 31 de agosto se avanzó en la firma e intercambio de las notas reversales que posibilitarán el estudio y aprobación por parte de ambos parlamentos de los acuerdos del 25 de julio. La Cámara de Senadores paraguaya aprobó el acuerdo por mayoría absoluta, el 22 de octubre.

30 Cabe destacar el espacio abierto por Acción. Revista de reflexión y diálogo de los Jesuitas del Paraguay, que dedicó un Panel Debate sobre la Itaipú, el 22 de julio, la semana de la negociación de la segunda propuesta en Asunción, y de la Declaración Conjunta Paraguay – Brasil, del día 25, crónica disponible en <http://www.cepag.org.py/web/noticia.php?id=60>, consultado el 28 de noviembre de 2009; además de dos números de la Revista dedicado al tema y el programa radial dirigido por Ramón Casco Carrera, en la emisora Radio Fe y Alegría.

En los 31 puntos que incluyen la Declaración Conjunta se destacan, el marco democrático y de la integración solidaria regional y energética, con el decidido apoyo al sistema democrático representativo, el respeto irrestricto de los derechos humanos, y a la soberanía y autodeterminación de los pueblos. Los avances sobre los seis puntos de negociación, entre otros son: <sup>31</sup>

- (i) La decisión de aumentar al triple la compensación pagada por el Brasil por la cesión de la energía que corresponde al Paraguay, con lo cual éste recibiría 15.3 U\$S (quince coma tres dólares) por cada MWh cedida, en lugar del 5.1 U\$S (tres como uno) MWh vigente.
- (ii) La posibilidad de que la ANDE pueda, gradualmente, y en la brevedad posible, comercializar la energía de Itaipú que corresponde a los derechos de adquisición del Paraguay, en forma directa en el mercado brasileño.
- (iii) La posibilidad de que Paraguay y Brasil puedan comercializar energía de Itaipú en terceros mercados a partir de 2023
- (iv) Se mantiene la necesidad de la contratación por la ANDE y la ELETROBRAS de la totalidad de potencia instalada disponible en Itaipú (18 unidades generadoras de 700 MW cada una). Los responsables, los Directores Generales de Itaipú y los Presidentes de la ANDE y ELETROBRAS establecerán las condiciones de la contratación, asegurando la división en partes iguales, entre los dos países, de la totalidad de la energía producida en la usina, conforme a lo previsto en el Tratado.
- (v) El principio de que en un balance el Paraguay no deberá sufrir perjuicio global en relación a la actual modalidad de contratación so pena de inviabilizar las alteraciones consideradas.
- (vi) Examinar las condiciones en que la ANDE pueda comercializar en el mercado brasileño energía de la hidroeléctrica de Acaray así como también de la represa de Yguazú, cuando ésta se encuentra maquinizada, y de excedentes disponibles en otras fuentes de generación del Paraguay.
- (vi) La ANDE y la ELETROBRAS están desarrollando una amplia agenda de cooperación que incluye, entre otros puntos: (a) el estudio de optimización del sistema paraguayo de transmisión; (b) la transferencia de experiencia en proyectos de repotenciación y maquinización de usinas; (c) el levantamiento del potencial energético y estudios de viabilidad de nuevos proyectos hidroeléctricos en el Paraguay; (d) la transferencia de experiencia en la implantación de fuentes alternativas; (e) la transferencia de experiencia en proyectos de electrificación rural, y capacitación y entrenamiento en áreas específicas.
- (vii) Itaipú Binacional, debe diseñar y desarrollar la construcción de las obras del seccionamiento de las líneas de transmisión de 500 KV de la subestación margen derecha (lado paraguayo). Acordaron la construcción por Itaipú de la Línea de Transmisión de 500 KV entre la Subestación Itaipu-Margen Derecha y la Subestación Villa Hayes, así como ésta, las cuales serán transferidas sin costo al Paraguay.

31 Ver el texto íntegro de la Declaración Conjunta, en [www.abcdigital.com.py](http://www.abcdigital.com.py), del 26 de julio de 2009.-

- (viii) Se definirán los términos de referencia de un estudio de viabilidad técnica, económica y socio ambiental (que debería estar concluido en el año 2010) de obras de navegación previstas en el punto III:11 del Anexo B del Tratado.
- (ix) Se concluirán las obras de construcción del mirador en la margen derecha de Itaipú (lado paraguayo), que deberá valorizar el potencial turístico de la represa con vistas a tenerlo operativo en el año 2011.
- (x) Aprobaron los términos del compromiso firmado por los dos Directores Generales el 15 de agosto de 2008, sobre medidas administrativas que buscan el perfeccionamiento y la transparencia en la gestión de Itaipú Binacional y determinaron su estricta observancia e implementación
- (xi) Ratificaron la decisión del Consejo de Administración de Itaipú Binacional (RCA N° 008/2009) sobre la continuidad de las prácticas de decisiones consensuadas en el ámbito de la Dirección Ejecutiva, consolidación de la cogestión plena en el ámbito de las Direcciones de área que integran la Dirección Ejecutiva, y establecimiento de un mecanismo para solución de eventuales controversias entre los Directores Ejecutivos y Directores correspondientes.
- (xii) El Presidente Fernando Lugo informó sobre la auditoría que la Contraloría General de la República del Paraguay está haciendo de la deuda de Itaipú Binacional, y su intención de transmitir sus conclusiones a la parte brasileña.<sup>32</sup>

Además de los acuerdos en relación con los seis puntos de negociación sobre la Itaipú, la Declaración Conjunta incluyó avances que hacen a las relaciones económicas y la cooperación de Brasil hacia el Paraguay en las áreas del desarrollo industrial, productivo, del comercio fronterizo, y de las migraciones.

En términos comerciales el punto que definió realmente un proceso ya largamente pendiente y traumático fue el acuerdo sobre la reglamentación del régimen de tributación unificada (RTU), comúnmente llamado “Ley de los *Sacoleiros*”<sup>33</sup>, para contribuir a “la dinamización de la economía de Ciudad del Este”, y relacionado con ello, un tributo máximo del 25% sobre el valor importado<sup>34</sup>, que permitirá la formalización y transparencia de la triangulación comercial que se efectúa en dicha ciudad fronteriza hacia el Brasil, principalmente, por medio de pequeños comerciantes brasileños y brasileñas *sacoleiros*, así como un aumento de los ingresos tributarios vinculados con dicho comercio, para de Paraguay.

32 Este último punto mereció duras críticas a nivel local, ya que no significó ningún acuerdo con el gobierno brasileño, siendo un punto clave de las seis reivindicaciones paraguayas. La Contraloría General de la República inició, en la práctica, la auditoría de la deuda de Itaipú Binacional el 22 septiembre, con un equipo de nueve auditores y un plazo indefinido, ante la presencia del Contralor General del Estado y los Directores Generales, paraguayo y brasileño. En Última Hora, diario, Asunción, 23 de septiembre, p. 26.

33 *Sacoleiro* refiere a las personas que realizan el paso de frontera varias veces al día con productos en cantidades autorizadas para un paso diario y destinados a su comercialización.

34 El RTU también incluye un monto anual máximo de importación de productos importados desde el Paraguay (Cd del Este) de 110.000 reales; el régimen actual de transporte por taxis de ambos países, y el de carga con acompañante.

Otros acuerdos, también largamente esperados y varias veces referidos se relacionan con las obras de infraestructura tendientes a mejorar, entre otras cosas, la promoción de la integración comercial entre ambos países<sup>35</sup>.

## EL CASO DE LA HIDROELÉCTRICA YACYRETÁ

El 22 de septiembre se iniciaron en Buenos Aires las negociaciones con Argentina sobre la hidroeléctrica binacional Yacyretá<sup>36</sup>. Los tres puntos principales de la negociación son: la deuda de la Empresa Binacional Yacyreta (EBY), la terminación de las obras y la asistencia a las personas afectadas, y serán estudiados por tres comisiones. La segunda reunión se realizó el 5 de octubre en la central hidroeléctrica de la EBY en Ayolas (departamento de Misiones) para definir el cronograma y los productos por cada tramo. Según Carlos Cardozo, director general paraguayo de la EBY, las negociaciones no presentan dificultades, pues ya están bastante adelantados los estudios respecto de los puntos, y que la mayor preocupación son los efectos de las frecuentes lluvias y la crecida del río Paraná sobre la isla y la ciudad de Encarnación, lo cual influye también sobre el retraso en la implementación del Plan de Terminación.

Sin embargo, los hechos muestran que las negociaciones presentan dificultades, pues a fines de octubre y tras tres reuniones de trabajo conjunto no se tienen avances concretos, en ninguno de los puntos<sup>37</sup>, en un contexto local complejizado por las inundaciones provocadas por la crecida del río Paraná en las ciudades de Ayolas y Encarnación por efecto del aumento de la cota por parte de la EBY.

35 La conclusión de las obras de reforma de la cabecera paraguaya del Puente de la Amistad; la necesidad de que los controles fronterizos se atiendan las particularidades y necesidades económicas y sociales de la región; el inicio de los estudios relativos a la construcción de un puente internacional sobre el río Paraguay, entre Puerto Murtinho y Carmelo Peralta, vinculados con la dinamización de los flujos económicos y sociales en la región del Chaco paraguayo y del Centro-Deste brasileño, en el marco del desarrollo de los corredores bioceánicos; la decisión de iniciar, en la brevedad, las obras del Puente Puerto Meira - Presidente Franco sobre el Río Paraná, precedido por la conclusión de los proyectos básico y ejecutivo; la necesidad de iniciar los estudios de prefactibilidad para la interconexión ferroviaria Cascavel - Ciudad del Este - María Auxiliadora, con posterior conexión a Encarnación, y de concluirlos en los primeros meses de 2010, como parte integrante del Corredor Ferroviario bioceánico Antofagasta-Paranaguá, a cargo del BNDES en coordinación con Ferrocarriles del Paraguay S.A. (Fepasa), y el interés común de estimular el desarrollo de la Hidrovía Paraguay-Paraná y la Hidrovía Tiete - Paraná, para lo cual instruyeron a las autoridades responsables a cooperar en la ejecución de estudios de impacto ambiental a lo largo de las mismas y las obras necesarias que las viabilicen.

36 La Comisión Negociadora del Paraguay está integrada por: el Dr Jorge Lara Castro, Vicecanciller; el Ing Carlos Cardozo, Presidente de Empresa Binacional Yacyretá (EBY); el Ing Sixto Amarilla, Presidente de la ANDE; el Dr Gustavo Cudas, Asesor de Asuntos Internacionales del Poder Ejecutivo; Rosa Merlo, Representante de la Cancillería ante la EBY, y el Economista Igor Pangrazio, Director de Organismos Internacionales de la Cancillería. Ver Diario Última Hora del 23 y 24 de octubre, pág. 26 y 28.

37 Diario Última hora, Tercera reunión de negociadores de Yacyretá termina sin avances, Asunción, 29 de octubre 2009.

**PARAGUAY. Indicadores socioeconómicos 2008- 2009**

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

Producto Interno Bruto (PIB). En millones de dólares corrientes (2008) (*)	16.152
PIB. Composición sectorial en porcentajes. Total Valor Agregado Bruto (2008)	100%
Agricultura, ganadería, forestales, caza y pesca; industria, construcción y minería	44,5%
Electric, agua y serv sanitario, transpor y comunic, comercio, finanzas, gob, viv y otros	47,9%
Impuestos a los productos	7,6%
PIB total. % de crecimiento interanual 2007/08 = 5.8 .% Período 2003-2008	3,8%
PIB por habitante. En dólares corrientes (2008)	2.593
Salario Mínimo Legal desde mayo 2009. En G corrientes	1.408.864
Índice del SML real a agosto 2009, año base 1980 = 100	122,7
Salario Mínimo Legal. En dólares al cambio promedio de agosto 2009	285
Inf,ación a diciembre 2008 = 7.5 % Inf,ación a julio.2009 = 7.1 %. Variación interanual	1.1 %
Población total, estimado a diciembre 2008 (**)	6.163.913
Población económicamente activa (PEA) sobre poblac de 10 años y más (2008)	61,7%
Población económicamente inactiva (PEI) sobre poblac de 10 años y más (2008)	38,3%
Población ocupada como % sobre la PEA (2008)	94,3%
Desempleo abierto como % sobre la PEA (2008)	5,7%
Subocupados como % de la PEA (2008)	26,5%
Población pobre 35,6 % // pobre extremo 19,4 % (2007)	
Zona urbanas: Población pobre 36 % // pobre extremo 15,7% (2007)	
Zonas rurales: Población pobre 35 % // pobre extremo 24 % (2007)	
Departamento Central / urbano: población pobre 45 % // pobre extremo 19,4 %) (2007)	
Total exportaciones registradas de bienes. Millones de dólares (2008)	4.390,0
% exportado al MERCOSUR 3/ (48 %) y a China Continental (2 %)	
Total exportaciones registradas de bienes al 31.07.09. Millones de dólares	1.979,1
% exportado al MERCOSUR (50 %) y a China Continental ( 1 %) al 31.07.09	
Total importaciones registradas de bienes. Millones de dólares (2008)	8.451,6
% importado del MERCOSUR 3/ (42 %) y de China Continental ( 28 %)	
Importaciones registradas de bienes al 31.07.2009. Millones de dólares	3.332,3
% importado del MERCOSUR 3/ (40 %) y de China Continental (28 %) al 31.07 de 2009	
Saldo comercio exterior de bienes. Millones de dólares (2008)	-4.061,6
Saldo comercio exterior de bienes, servicios y renta. Millones de dólares (2008)	-713,6
Saldo Cta Cte de la Balanza de Pagos. Millones de dólares (2008)	-345,0
Saldo Cta de Capital y Financiera de la BP. Millones de dólares (2008)	536,3
Ingreso de divisas de entidades binanc.: Itaipú: 338.2 Yacyreta 289.4 Millones US\$ (2008)	627,6
Ingreso de divisas de Itaipú y Yacyreta. Enero a agosto 2009. Millones de dólares	391,6
Saldo de la deuda externa pública a agosto 2009. En millones de dólares corrientes	2.142,5
Desembolsos del crédito externo en el 2008. Millones de dólares	161,7
Servicio de la deuda externa pública pagado en 2008. Millones U\$	322,2
Desembolsos del crédito externo de enero-agosto 2009. Millones de dólares	85,0
Servicio de la deuda externa pública pagado a agosto de 2009. Millones U\$	194,6
Transferencia neta de recursos del crédito externo al exterior en 2008. Millones de dólares	-160,5
Transferencia neta de recursos del crédito externo a agosto de 2009. Millones de dólares	-109,6
Activos de Reservas Internacionales. Saldo a fines de agosto 2009. Millones de dólares	3.268,8
Remesas familiares. Ingresos de divisas en 2008. En millones de dólares	202,3
Tipo de cambio nominal promedio, guaraníes por dólar al 31 de agosto 2009	4.952
Superávit fiscal ( + ) a diciembre 2008, en Mil millones de G	1.830,5
Sistema bancario: a julio 2009. Tasas activas, promedio ponderado, en moneda nacional, %	27,4%
Tasas pasivas a julio 2009, promedio ponderado. En %	1,6%
Intermediación bancaria a julio 2009. En %	25,8%

(\*) A precios del comprador, incluye impuestos a los productos.

(\*\*) 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 agosto 2009, y dgeec.gov.py/EPH 2007, 2008. Principales resultados.





**DERECHO A LA VIDA Y A  
LA INTEGRIDAD PERSONAL**





# **Balance poco alentador**

## **Una introducción al derecho a la vida y a la integridad personal**

El Estado paraguayo, a través de sus autoridades directamente asignadas con tareas específicas que hacen a las facultades de protección del derecho a la vida, deberá re exionar pormenorizadamente sobre su disperso actuar y rectificar rumbos hacia la cimentación de un país respetuoso del más esencial de los derechos.

Equipo académico del Informe Derechos Humanos en Paraguay 2009

La vida es el bien jurídico sobre el cual se sostienen todos los demás derechos de la persona y se encuentra reconocido ampliamente tanto en diversos tratados como en la legislación nacional. Este derecho, que comporta la prohibición del Estado de matar y de garantizar que nadie será privado de su vida salvo circunstancias excepcionales que deben ser previstas por la ley –como en los casos particulares de legítima defensa o del empleo de medios letales por autoridades encargadas de proteger a otras personas, como ultima *ratio*–, conlleva también contemporáneamente la obligación estatal de garantizar que ninguna muerte de persona o personas bajo su jurisdicción sea debida a causas que no sean naturales. En este sentido, la Constitución del Paraguay no sólo establece la protección directa de la vida sino que, además, determina que ésta debe desarrollarse en determinadas condiciones para que se la considere efectivamente protegida. Esta aseveración es también la recogida en general por el derecho internacional.

Los órganos regionales de protección de los derechos humanos, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), han analizado en sus fallos el alcance de este derecho, explicitando la obligación de los Estados no sólo de abstenerse de acciones directas que conlleven la pérdida de la vida, sino también de arbitrar todos los medios para protegerla y permitir su desenvolvimiento. Bajo esta perspectiva, la obligación del Estado en este derecho abarca directamente el otorgar a sus habitantes las condiciones para una vida digna, en un ambiente saludable, por lo cual el derecho a la vida necesariamente abarca la satisfacción de otros derechos.

El derecho a la vida es el derecho básico y fundamental, sin el cual no se puede gozar de los demás derechos (Ventura Robles, 2006). La Corte IDH entendió, incluso, su dimensión colectiva y cultural:

[...] la identidad cultural es un componente o agregado del derecho fundamental a la vida en su amplia dimensión y que la misma se encuentra vinculada a sus tierras ancestrales [...] (Cançado Trindade, 2006).

El Estado paraguayo para proteger este derecho, por tanto, debe crear y otorgar condiciones para su pleno ejercicio, debe realizar las diligencias necesarias para el efecto señalado. Comunidades indígenas fuera de sus tierras, campesinos y campesinas sin tierra, personas de comunidades rurales próximas a plantaciones de soja, personas que viven en extrema pobreza, son, entre otros, sujetos a los cuales el Estado paraguayo no está protegiendo en su derecho a la vida.

Una de las obligaciones que ineludiblemente debe asumir el Estado en su posición de garante, con el objetivo de proteger y garantizar el derecho a la vida, es la de generar las condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana y a no producir condiciones que la dificulten o impidan. En este sentido, el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria (Corte IDH, 2005: párr. 162).

Pese a esta jurisprudencia, como se desarrolla en diversos párrafos del presente capítulo, Paraguay aparece aún distante de plantearse seriamente en el ámbito estatal la plenitud del alcance que comporta la protección de este derecho. Sigue debatiéndose

en el aspecto más elemental de su protección, el de no realizar acto alguno para privar a nadie de la vida.

En este orden de ideas, el artículo sobre ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas afirma que “persisten asesinatos selectivos y ejecuciones en los conflictos por el acceso a la tierra”, recogiendo elementos para analizar y evaluar el grado de cumplimiento de las obligaciones estatales con el derecho a la vida y señalando hechos que aún responden a los estándares más bajos de protección a la vida por parte del Estado paraguayo.

Así, el artículo señala la ejecución de al menos nueve personas en el período que abarca el informe (de octubre de 2008 a octubre de 2009). Las muertes de Martín Ocampos, Enrique Brítez, Luis Gilberto Giménez, Bienvenido Melgarejo, Alejandro Amarilla, César Álvarez, Juan Ramón González, Andrés Ozuna y Abraham Sánchez tienen similitudes, entre las cuales son de rescatar dos: una, que eran campesinos, en su mayoría pertenecientes a agrupaciones campesinas, y, la otra, que ninguno de los casos fue investigado con la debida diligencia por las autoridades responsables; rasgo que caracteriza también a los casos relevados en informes anteriores y al que éste hace seguimiento.

El artículo hace referencia además a los avances registrados en la identificación de personas víctimas de desaparición forzada durante la dictadura de Alfredo Stroessner. Estos crímenes comportan entre otras cosas:

[...] la ejecución de los detenidos, en secreto y sin fórmula de juicio, seguida del ocultamiento del cadáver con el objeto de borrar toda huella material del crimen y de procurar la impunidad de quienes lo cometieron [...] (Medina, Cecilia. 2005:78).

A diferencia de años anteriores, en esta ocasión, el artículo sobre la prohibición de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes entra a formar parte de este capítulo, en el entendimiento de que esta prohibición lesiona, por sobre todo, el derecho a la vida y a la integridad de las personas, independientemente a que esté comprometida su libertad. Para el derecho la tortura es descrita como:

[...] todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia (art. 1 Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, ley 69/90).

La motivación para su comisión puede ser amplia: información, confesión, castigo, intimidación, discriminación; la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura (ley 56/90) menciona incluso:

[...] con fines de investigación criminal, como medio intimidatorio, como castigo personal, como medida preventiva, como pena o con cualquier otro fin (art. 2).

El resultado de la tortura en cuanto a degradación de la persona en su dignidad, los dolores o sufrimientos físicos o mentales en la víctima, la anulación de su personalidad, el menoscabo de sus capacidades físicas o psíquicas, ubican este hecho, indudablemente, en el lugar también asignado por la Constitución del Paraguay, como un hecho atentatorio al derecho a la vida e integridad personal (art. 4 y 5).

Resumiendo los aportes de este artículo, expone detalladamente las circunstancias en que hechos de este tipo son concretados. Releva como principales responsables a aquellas autoridades estatales encargadas de hacer cumplir la ley, que a la vez de tener responsabilidad en tratos crueles, inhumanos y degradantes, habitualmente tienen como consecuencia la comisión de hechos de tortura. Asimismo, describe cómo son víctimas no sólo las personas directamente afectadas, sino también quienes lo son indirectamente por su grado de pertenencia a un colectivo o comunidad.

Los casos relevados en el artículo abonan lo descrito, dado que fueron perpetrados en penitenciarías, en el marco de manifestaciones o en allanamientos y desalojos. La brutalidad policial, el abuso de la fuerza y la falta de un procedimiento respetuoso de los derechos humanos caracterizan comúnmente a los casos.

Dicho esto y como podrá observarse, mientras que los dos artículos referidos anteriormente reseñan las acciones directas del Estado de afectación del derecho a la vida, los dos artículos que a continuación se presentan abordan el reconocimiento y disfrute pleno de este derecho en su más alta cualidad jurídica.

El artículo sobre el derecho a la paz y el desarme describe los aciertos y desaciertos del Estado para garantizar los llamados –a efectos didácticos– derechos de solidaridad, entendidos como derechos que no sólo afectan a alguna persona en particular sino a todos y todas, así como a generaciones venideras.

Los avances registrados versan sobre el reconocimiento de responsabilidad internacional y disculpas públicas por la violación de los derechos de Gerardo Vargas Areco y Víctor Maciel, niños soldados muertos en el marco del reclutamiento militar. Los actos de reconocimiento internacional se dieron en cumplimiento de resoluciones de los órganos interamericanos de protección de derechos humanos.

Sin embargo, también fueron relevados notorios retrocesos en los esfuerzos de garantizar este derecho, en especial, los dados en ocasión de la militarización de los departamentos de San Pedro y Concepción, como respuesta del Estado a conflictos acaecidos a finales del año pasado y a inicios del presente. El Operativo *Jerovia* ha sido una veta para el abuso de fuerzas del orden contra asentamientos campesinos y ninguna respuesta concreta ha dado sobre los motivos de su instauración: la aprehensión de integrantes de la banda armada a la que se atribuyen los conflictos referidos, el autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP).

Asimismo, difunde datos que señalan la corrupción imperante en instituciones castrenses, relevados por las mismas autoridades estatales.

En el artículo sobre derecho a un ambiente saludable se describen las principales acciones y omisiones del Estado en el tema. Las idas y venidas de autoridades del Ejecutivo y Legislativo sobre el uso de agrotóxicos se señalan como “el episodio más escandaloso del año”, en atención a las discusiones y resoluciones que sólo miran

al sector económicamente poderoso en detrimento de los derechos de la mayoría; particularmente, se resalta este año el caso de las muertes acaecidas en comunidades indígenas. Sobre la lucha de comunidades indígenas también es recogido el caso del pueblo Ayoreo - Totobiegosode, pueblo éste que, bajo la mirada negligente del Estado, aparece condenado tanto a la muerte como a la desaparición de su cultura.

La destrucción de los bosques ha sido también motivo de atención de órganos del Estado durante el período que se informa, emergiendo la consecuente necesidad de medidas administrativas y judiciales que permitan frenar el acelerado proceso de desmonte en Paraguay.

Casos polémicos y difundidos por los medios de comunicación, como lo fue y es la generación de residuos fabriles o industriales y su tratamiento final, son analizados por el artículo, al igual que el gravísimo problema de la población afectada por el embalse de la represa Yacyretá que amenaza con ser oficialmente la génesis del próximo estado de emergencia en el país. Sin embargo, este estado de emergencia ya es vivido como tal por la población, y podría no haberlo sido, en atención a las posibilidades que existían de prevenir el desastre.

Cabe destacar que el capítulo no analiza de manera exhaustiva todos los casos de violación del derecho a la vida desde sus múltiples perspectivas, si bien procura recogerlos en la mayor medida posible, incluyendo así situaciones de mortalidad materna, estrechamente vinculada a abortos clandestinos. Sobre este particular es importante subrayar que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité Cedaw) exhortó ya en su momento al Estado 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 (Comité Cedaw, 2005: párr. 33).

Esta situación, que afecta a mujeres de todas las clases sociales, muestra que son aquellas vulneradas en sus condiciones de vida quienes con mayor frecuencia están imposibilitadas de acceder a la mínima seguridad sanitaria y terminan siendo privadas de sus derechos fundamentales, y en muchos casos terminan muriendo.

Lo descrito aquí, así como las situaciones referidas a la vinculación de la violación del derecho a la vida con agrupaciones campesinas en lucha por sus tierras, a comunidades indígenas abandonadas por un Estado usurpador, son recogidos de igual modo en el primer artículo del presente capítulo.

El balance del periodo analizado no resulta alentador. El Estado paraguayo, a través de sus autoridades directamente asignadas con tareas específicas que hacen a las facultades de protección del derecho a la vida, deberá reflexionar pormenorizadamente sobre su disperso actuar y rectificar rumbos hacia la cimentación de un país respetuoso del más esencial de los derechos.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Corte IDH (2005) **Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay**. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C N° 125.

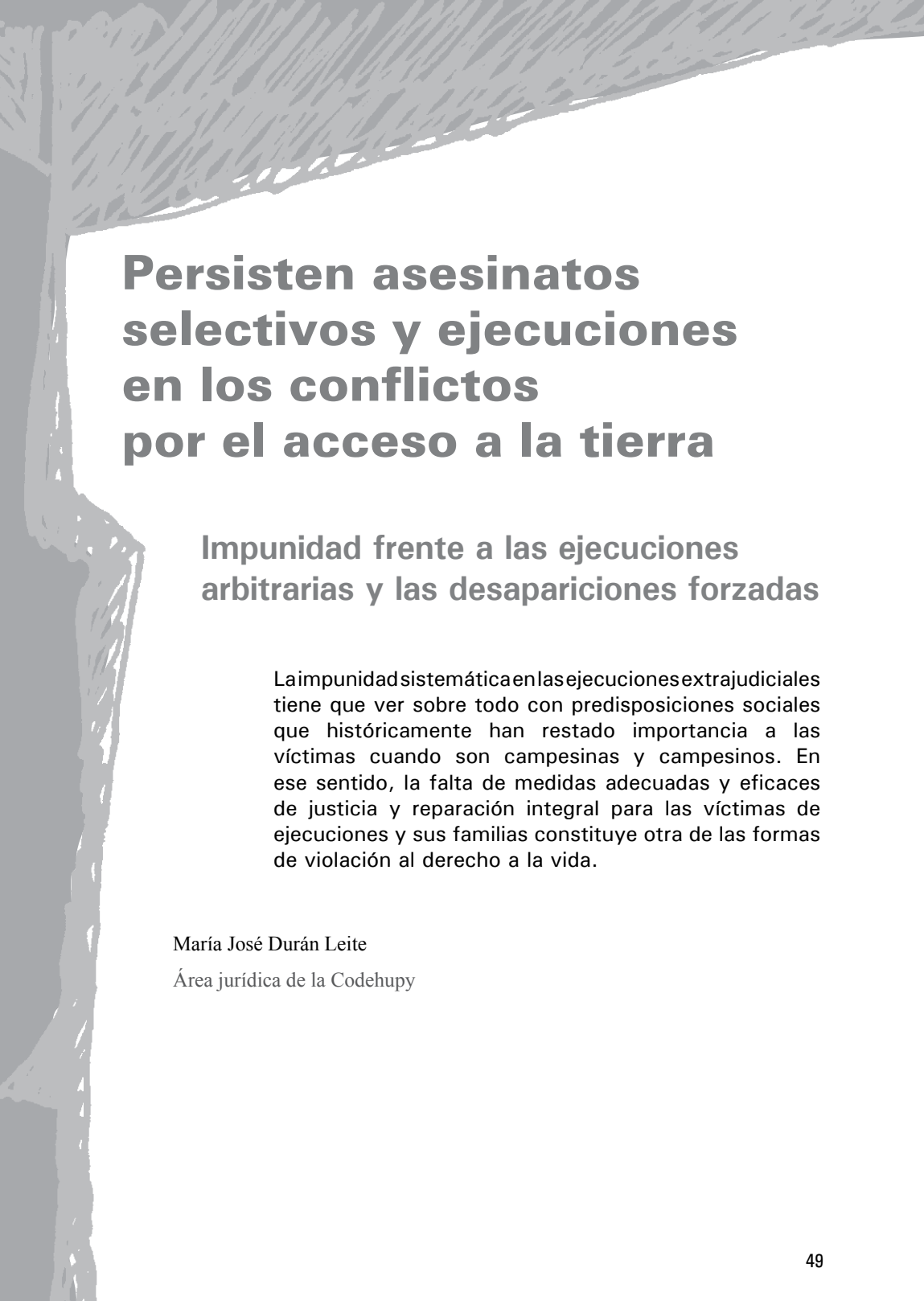
Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2005) *Observaciones finales: Paraguay*.

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

Ventura Robles, Manuel (2006) *Voto razonado* en: Corte IDH (2006) **Caso Comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 29 de marzo de 2006. Serie C N°146.

Cançado Trindade, Antônio Augusto (2006) *Voto razonado* en: Corte IDH (2006) **Caso Comunidad indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C N°146.





# **Persisten asesinatos selectivos y ejecuciones en los conflictos por el acceso a la tierra**

## **Impunidad frente a las ejecuciones arbitrarias y las desapariciones forzadas**

La impunidad sistemática en las ejecuciones extrajudiciales tiene que ver sobre todo con predisposiciones sociales que históricamente han restado importancia a las víctimas cuando son campesinas y campesinos. En ese sentido, la falta de medidas adecuadas y eficaces de justicia y reparación integral para las víctimas de ejecuciones y sus familias constituye otra de las formas de violación al derecho a la vida.

María José Durán Leite

Área jurídica de la Codehupy

## INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente artículo es hacer un breve análisis de la situación del derecho a la vida en el período comprendido entre octubre de 2008 y octubre de 2009. El artículo parte del examen de la legislación internacional que protege este derecho, ya que en ésta se encuentran las principales obligaciones del Estado en la materia. Posteriormente se realiza un breve análisis de casos que vulneran el derecho a la vida; por razones metodológicas y fines prácticos de esta publicación se limita fundamentalmente a temas que giran en torno a la actuación de funcionarias y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley<sup>1</sup>. Sin embargo, debemos tener en cuenta que el derecho a la vida no se agota en los temas vinculados al uso de la fuerza por parte del funcionariado público.

El derecho a la vida está consagrado en diversos instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos, presentados ampliamente en los informes de años anteriores (cf. Valiente y Zub Centeno, 2008).

La garantía de protección legal, que encontramos en la frase “estará protegido por la ley”<sup>2</sup>, implica la obligación del Estado de legislar en función de la protección del derecho a la vida. En este sentido, se trata de crear un marco normativo que reconozca el derecho, pero también prevenga su violación y, en caso de que ésta ocurra, que permita de manera adecuada investigarla, sancionarla, repararla y crear las condiciones para evitar que se repita.

La garantía de la prohibición de realizar ejecuciones, expresada en la frase “nadie será privado de la vida arbitrariamente”<sup>3</sup>, implica, por oposición, el reconocimiento de la posibilidad de un tipo legítimo de privación de la vida, que puede efectuar la fuerza pública sin violar el derecho a la vida: el no arbitrario. Definir lo arbitrario en la privación de la vida es una tarea fundamental entonces para comprender esta garantía.

Por ejecución arbitraria entenderemos toda privación ilegítima de la vida, cometida por un acto u omisión, intencional o preterintencional, de agentes públicos o personas privadas que actúan con conocimiento, autorización o consentimiento expreso o tácito de las autoridades del Estado (Codehupy, 2007: 80).

La ausencia o insuficiencia de la legislación nacional que protege el derecho a la vida implica arbitrariedad. Para no ser arbitraria, la legislación además debe ser adecuada. El Código Penal Paraguayo (ley 1160/97) define en términos generales la legítima defensa (art. 19). Los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados y las funcionarias encargadas de hacer cumplir la ley, además, establecen las circunstancias estrictas en las que es legítimo utilizar dichas armas en contra de personas. Estos principios son la esencia de las garantías vinculadas al uso legítimo (no arbitrario) de la fuerza en la salvaguarda de la vida<sup>4</sup>.

1 La expresión “funcionarias encargadas y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” incluye a todas las y todos los agentes de la ley, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto y detención.

2 El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, proclamado por la Asamblea General de Naciones Unidas, consagra el derecho a la vida: “El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie será privado de la vida arbitrariamente” (art. 6).

3 Ídem.

4 La legalidad del uso de armas de fuego por parte de la fuerza pública puede ser sintetizada en la concurrencia de tres principios: excepcionalidad, necesidad y proporcionalidad.

- El derecho a la vida en relación con los otros derechos humanos

La doctrina de los derechos humanos asume que las garantías de un derecho están íntimamente relacionadas con las garantías de todos los demás derechos. Esta noción es denominada el principio de indivisibilidad e interdependencia y está reflejada en múltiples instrumentos de derechos humanos<sup>5</sup>.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH) señaló que:

[...] el derecho a la vida ha sido con mucha frecuencia interpretado en forma excesivamente restrictiva. La expresión “el derecho a la vida es inherente a la persona humana” no puede entenderse de manera restrictiva y la protección de este derecho exige que los Estados adopten medidas positivas (CDH, 1982: párr. 5).

Todo incumplimiento de las obligaciones constituye entonces una forma de violación del derecho a la vida, aun cuando no se produzca una muerte. Es importante tener en cuenta esta postura al momento de evaluar el cumplimiento del derecho a la vida, porque el sentido común tiende a asociar toda violación a este derecho con una muerte arbitraria. Lo mismo podemos decir de otras situaciones graves que amenazan o ponen en peligro la vida, y que violan obligaciones estatales en materia de derechos humanos, tales como tener cuerpos de seguridad con escasa y deficiente formación en técnicas de tiro, nula formación sobre la utilización proporcional de la fuerza y la ausencia de un adecuado mecanismo de control interno que garantice que las ejecuciones arbitrarias sean adecuadamente sancionadas.

La Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (CADH), ley 1/89, agrega dos nuevas garantías a las ya consagradas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ley 4/92, que resultan pertinentes para este análisis: una de ellas es la protección de la vida desde el momento de la concepción y la otra, la prohibición de restablecer la pena de muerte en los Estados que la han abolido (cf. art. 4).

En cuanto a la protección de la vida desde el momento de la concepción, el Estado debe velar por la vida que representa un óvulo fecundado, implantado en el útero de una mujer, y no puede afectarla negativamente<sup>6</sup>. No obstante, esta garantía se convierte en polémica cuando se exploran las obligaciones del Estado en relación con la protección de la vida intrauterina y se la vincula con el tema del aborto. En ese sentido, la protección de la vida desde la concepción<sup>7</sup> ha sido interpretada con posturas diversas

5 La interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos está presente en la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos, que no hace distinción entre derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Asimismo, puede apreciarse en el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) y la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica.

6 Al igual que la Declaración de los Derechos del Niño, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) considera que éste “necesita protección y cuidados especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento” (Preámbulo de la CDN). Al plantearlo así, la CDN y los Estados que la ratificaron asumen que la vida intrauterina, aunque no especifican a partir de qué momento, equivale a la de un niño o una niña; por tanto, a la de un sujeto de derecho.

7 Ni el PIDCP ni la propia Declaración Americana de Derechos Humanos contienen la nota “desde el momento de la concepción”. Para una referencia sobre la polémica en el sistema interamericano ver el caso conocido como *Baby Boy*. Disponible en: <<http://www.cidh.org/annualrep/80.81sp/EstadosUnidos2141.htm>>, consultado el 24 de noviembre de 2009.

y hasta contrapuestas, una de ellas como obligación estatal de penalizar todo tipo de abortos, incluyendo los provocados voluntaria y conscientemente por una mujer, en función de sus derechos sexuales y reproductivos, a la salud física y mental, y al goce de derechos económicos, sociales y culturales tanto de ella como de su familia. La penalización hace que los abortos se hagan en forma clandestina y en condiciones muy precarias; consecuentemente, con alto riesgo de vida para la mujer abortante. Las muertes por aborto forman parte importante del alto índice de mortalidad materna en Paraguay.

La garantía de protección de la vida desde el momento de la concepción debe analizarse en relación con la garantía que prohíbe la muerte arbitraria y bajo el principio de interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos. En consecuencia, el Estado está obligado a legislar adecuadamente sobre el aborto, diferenciando las circunstancias en las que sería ilegítimo o arbitrario (cf. Cedaw, 2005: párr. 32 y 33)<sup>8</sup>.

La vinculación del derecho a la vida con los derechos económicos, sociales y culturales también ha sido resaltada en 1996 por el entonces relator especial del Consejo de Derechos Humanos sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias<sup>9</sup>, quien señaló que:

[...] entre las víctimas más frecuentes de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias continúan figurando las personas que participan en luchas por el derecho a la tierra y para impedir o combatir la discriminación racial, étnica o religiosa e instaurar el respeto de los derechos sociales, culturales, económicos, civiles y políticos. [Entre los factores vinculados con la ocurrencia de ejecuciones, se encuentran:] la incapacidad de algunos Estados de resolver los problemas sociales, en particular los que se relacionan con la rápida urbanización y el aumento de la pobreza (Waly Ndiaye, 1996: párr. 135 y 136).

La vida se hace más vulnerable en situaciones de pobreza, que implican la violación estructural del derecho a la igualdad y no discriminación, y en que se afectan gravemente los derechos económicos, sociales y culturales –el derecho a la salud y a la alimentación, pero también los derechos laborales, a la vivienda, a la seguridad social y al ambiente sano, entre otros–. Por tal razón, y en sentido lato, en función del principio de interdependencia e indivisibilidad, las garantías de estos derechos también son garantías del derecho a la vida.

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) reiteró con relación al caso del fallecimiento de siete miembros de la comunidad indígena *Sawhoyamaxa*, que estas muertes han sido consecuencia del mismo estado de abandono por el cual Paraguay fue condenado en la sentencia dictada en este caso (cf. Corte IDH, 2009: párr. 36).

8 Para ampliar información sobre esta temática referimos a los artículos relativos a los derechos sexuales, los derechos reproductivos y la violencia contra la mujer, en el capítulo sobre derechos de familia; el artículo sobre derechos de la niñez y la adolescencia, en el capítulo homónimo; el artículo sobre el derecho a la salud, en el capítulo sobre derechos económicos, sociales y culturales; y el artículo sobre discriminación hacia las mujeres, del capítulo sobre el derecho a la igualdad.

9 Bacre Waly Ndiaye, senegalés, fue relator desde julio de 1992, sucedió en el rol a Amos Wako, keniano. En agosto de 1998 esta Relatoría fue ocupada por Asma Jhangir, paquistaní, y en el 2004 por Philip Alston, australiano.

## IMPUNIDAD DELIBERADA Y PATRONES CLAROS EN LAS EJECUCIONES

En el período comprendido entre octubre de 2008 y octubre de 2009 se produjeron al menos nueve ejecuciones extrajudiciales sumarias o arbitrarias. En todos estos casos el resultado de la intervención judicial ha sido la impunidad.

En ninguna de las causas abiertas se investigó adecuadamente a las personas responsables del hecho, produciendo las pruebas de rigor obligatorias en casos de ejecuciones arbitrarias según el derecho nacional e internacional. Solamente en tres de ellas se realizó una autopsia bajo supervisión de un médico forense acreditado, y apenas en dos de los casos se realizó un peritaje balístico completo. Una similar falta de diligencia se observa con otros medios de investigación como el interrogatorio de testigos y la inspección de la escena del crimen.

La impunidad sistemática en las ejecuciones extrajudiciales tiene que ver sobre todo con predisposiciones sociales que históricamente han restado importancia, y continúan haciéndolo, a las víctimas cuando son campesinos y campesinas. Esto se agudiza cuando las víctimas pertenecen a organizaciones, debido a la frecuente criminalización de las luchas sociales. En ese sentido, la falta de medidas adecuadas y eficaces de reparación integral a las familias víctimas de ejecuciones arbitrarias constituye otra de las formas de violación al derecho a la vida.

- Ejecuciones en la lucha por la tierra

### *Caso de Martín Ocampos*

En la noche del lunes 12 de enero de 2009, a las 20:30 aproximadamente, dos jóvenes se acercaron a bordo de una motocicleta hasta la vivienda de Martín Ocampos, quien salió a recibirlos. Los sicarios sacaron pistolas y lo acibillaron a balazos, sin mediar palabras. El crimen ocurrió en *Hugua Ñandu*, colonia Jorge Sebastián Miranda, en Paso Barreto (distrito y departamento de Concepción).

Ocampos era el director de la radio comunitaria *Hugua Ñandu* FM, además de miembro del comité de productores en formación de esa localidad y miembro de la Organización Campesina del Norte (OCN). La radio funciona en una escuela construida por la comunidad. Martín fue varias veces amenazado por narcotraficantes que operan en la zona con la complicidad de policías, militares y autoridades del gobierno, que eran denunciados por la emisora comunitaria. Lo sindicaban como supuesto administrador y encargado de la logística del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP). En el 2006 fue detenido y procesado por formar parte, supuestamente, de la banda que asaltó y destruyó la comisaría de *Hugua Ñandu*. En esa oportunidad quedaron una serie de panfletos del EPP, organización que asumió la responsabilidad en el atraco. Al cabo de un año, Martín Ocampos fue desvinculado del proceso<sup>10</sup>.

10 *Asesinan a miembro de logística del Ejército del Pueblo Paraguayo*. Diario ABC Color, Asunción 13 de enero de 2009. Disponible en: <<http://archivo.abc.com.py/2009-01-13/articulos/486798/asesinan-a-miembro-de-logistica-del-ejercito-del-pueblo-paraguayo-epp>>, consultado el 1 de noviembre de 2009.

Pese a los reiterados pedidos de la Codehupy, nunca se llevó a cabo una autopsia, alegando que el Ministerio Público de Concepción no cuenta con los recursos económicos para ello y que, en todo caso, la esposa de la víctima debía correr con todos los gastos<sup>11</sup>. En cuanto al interrogatorio de testigos, sólo dos han comparecido: el testigo presencial –que podría considerarse clave para el esclarecimiento del hecho– se encuentra trabajando en el Chaco y a la fecha la fiscalía no ha vuelto a citarlo. El informe del criminalista no fue adjuntado a la carpeta fiscal ni tampoco se realizó una pericia balística<sup>12</sup>.

### ***Caso de Enrique Brítez***

A fines de abril de 2009, 82 familias de la Unión Campesina del Norte (UCN) se encontraban acampando en la propiedad de Fernando Rempfel –productor de soja–, al costado de la propiedad de Fernando García, en la Colonia Jejuí, distrito de Choré (departamento de San Pedro). Rempfel les había permitido asentarse en su propiedad mientras avanzaban las negociaciones con el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) y García, para la compra de 854 ha, pertenecientes a este último. Enrique Brítez formaba parte del grupo de familias asentadas en la propiedad de Rempfel. La última vez que se lo vio con vida fue el martes 28 de abril, cuando luego de cenar salió a caminar<sup>13</sup>. El miércoles 29 se denunció su desaparición a la policía local. Coincidentemente, al día siguiente llegó a la propiedad un contingente fuertemente armado de la Agrupación de Protección Ecológica y Rural de la Policía Nacional (APER) con la orden de desalojar a las familias allí asentadas. Cabe aclarar que no existía orden judicial para el efecto, sino simplemente órdenes superiores de la institución policial<sup>14</sup>.

Finalmente, el viernes 1 de mayo, la policía local comenzó a investigar el caso y llegó hasta el cuerpo, a unos 800 metros del campamento, en el predio propiedad de Fernando García. Se presume que lo habrían asesinado en otro lugar y luego alzado al árbol a 14 metros de altura. El cuerpo fue hallado porque había cuervos sobrevolando el monte, fue encontrado en total estado de descomposición y colgado del cuello con el pantalón y camisa que vestía hasta el momento de su desaparición<sup>15</sup>. Intervino entonces la fiscal Rosa Talavera, Unidad Penal 3 de San Estanislao, ordenando que se bajara el cadáver a la mañana siguiente para que no se perdieran rastros.

11 Fiscal interviniente: Federico Delfino Ginés. Causa N° 00000084/09. “Averiguación sobre homicidio doloso en la Colonia Juan Sebastián Miranda”.

12 Información proporcionada por Teresilde Fernández, asistente fiscal asignada a la causa, vía telefónica, al equipo jurídico de la Codehupy, 6 de noviembre de 2009.

13 Información proporcionada por el padre de la víctima y compañeros y compañeras de organización en visita realizada por la Codehupy, 6 de mayo de 2009.

14 Esto fue corroborado por el equipo jurídico de la Codehupy tras comunicarse telefónicamente con el asistente fiscal asignado a la causa, Rubén Florentín, quien manifestó que efectivamente no contaba con una orden judicial y que se constituyeron en la propiedad para constatar “un supuesto hecho punible” y labrar acta. Manifestó que llegaron al lugar unos 80 policías armados de la APER y desconoce de dónde vino la orden de actuación de los mismos.

15 *Aparece colgado dirigente campesino*. Diario ABC Color, Asunción 3 de mayo de 2009. Disponible en: <<http://archivo.abc.com.py/2009-05-03/articulos/518078/aparece-colgado-dirigente-campesino>>, consultado el 1 de noviembre de 2009.

El dueño de agrogranadera La Fortuna, Fernando García, rechazó toda vinculación con la muerte de Enrique Brítez Irala. Afirmó que la víctima no es campesino, “... volvió hace un mes de España, encontró muchos problemas en su casa y se suicidó”<sup>16</sup>, manifestó. El cuerpo de la víctima fue trasladado a la morgue judicial de la capital para practicarle la autopsia<sup>17</sup>. A la fecha, el resultado no ha sido agregado a la carpeta fiscal, ya que la fiscalía interviniente, Norma Solís, Unidad Penal 1 de San Estanislao<sup>18</sup>, maneja la hipótesis de un suicidio, razón por la cual considera prácticamente cerrada la causa.

### **Caso de Luis Gilberto Giménez<sup>19</sup>**

El 15 de julio de 2009, en horas de la tarde, Bernardino Mendoza Gómez y Luis G. Giménez salieron de su domicilio, de la calle Santa Rosa, Colonia San Vicente del distrito de General Resquín (departamento de San Pedro), a mariscar<sup>20</sup>. El lote de Mendoza Gómez linda con la propiedad de la agrogranadera *Aguaray*. Ingresaron al lote de Nazario González, llegando al arroyo *Satĩ*. Siguieron el curso del arroyo y luego se desplazaron por caminos próximos. A unos quinientos metros del arroyo, en una zona boscosa, Mendoza Gómez escuchó un tiro presumiblemente de un arma calibre 12. El disparo provino de los matorrales. En ese momento, Giménez cayó herido al ser impactado por la bala. Mendoza Gómez dio aviso a personas vecinas y familiares, pero cuando lo encontraron Luis Gilberto ya estaba muerto.

Intervinieron el fiscal de Santa Rosa del Aguaray, Joel Paredes, y personal del Departamento de Criminalística de la Policía Nacional. Se realizó la prueba de parafina a la víctima, al testigo presencial del hecho y al personal de seguridad de la agrogranadera *Aguaray*. Como resultado de la autopsia practicada se extrajeron tres balines (presumiblemente de una escopeta calibre 12 mm). La fiscalía asignada a la investigación de la causa es Ninfa Aguilar, de Santa Rosa del Aguaray. A la fecha de este informe tampoco se han agregado a la carpeta fiscal los informes de Criminalística ni otros elementos que permitan determinar la o las personas autoras del hecho investigado<sup>21</sup>.

16 *El dueño de La Fortuna afirma que el supuesto campesino se suicidó*. Diario ABC Color, Asunción 6 de mayo de 2009. Disponible en: <<http://archivo.abc.com.py/2009-05-06/articulos/518982/el-dueno-de-la-fortuna-afirma-que-el-supuesto-campesino-se-suicido>>, consultado el 1 de noviembre de 2009.

17 A la fecha de este artículo los resultados de la autopsia no fueron agregados a la carpeta fiscal.

18 Causa N° 00745/2009

19 El caso de Luis Gilberto Giménez no es un caso aislado, ya que en 2007 Codehupy había denunciado ante esta misma unidad fiscal la ejecución arbitraria de Cristino González y Pedro Antonio Vázquez, así como la tentativa de homicidio de Crescencio González y Juan González, ocurrida el 18 de agosto de 2007 en la propiedad de la agrogranadera *Aguaray*, por parte de civiles con armas que prestan servicios en el mencionado establecimiento. Ver también: Codehupy (2007, pp. 289-304).

20 Mariscar es una expresión usada en Paraguay para referirse a la caza de animales silvestres que habitan a las orillas de lagunas y cursos de agua, aplicado en general al monte.

21 Causa N° 0505/09. “Personas Innominadas s/ Homicidio doloso en la Estancia Agrogranadera *Aguaray* S.A. en Gral. Resquín”, Unidad Penal 1.

## CUADRO. Casos resaltantes de ejecuciones arbitrarias

Fecha y víctima	Breve descripción del hecho y autoridades intervinientes
03/10/2008 Bienvenido Melgarejo	Una comitiva fiscal-policial realizó un desalojo en la supuesta propiedad del colono brasileño Oscar Fader (1010 has), ubicada en la comunidad Puerto Indio, distrito Mbarakayú (departamento del Alto Paraná). El dirigente de la comisión vecinal Guarani, integrante de la Asociación de Agricultores de Alto Paraná (Asagrapa), Bienvenido Melgarejo, recibió un impacto de bala a consecuencia del cual falleció. Fiscal interviniente: Zunilda Martínez
08/11/2008 Alejandro Amarilla	El cuerpo sin vida de Alejandro Amarilla fue encontrado por su esposa en la estancia Brasilerito-cué, del ganadero Luis Alberto Lindstrom, ubicada en la comunidad <i>Kurusu</i> de Hierro, distrito de Horqueta (departamento de Concepción). Alejandro Amarilla recibió impactos de bala por la espalda, realizados presumiblemente por guardias de la estancia. Fiscal interviniente: Guillermo Ortega.
05/12/2008 César Álvarez	En la ciudad de Coronel Oviedo, un grupo de personas sin techo se encontraba realizando una manifestación, violentamente reprimida por la Policía Nacional. César Álvarez recibió un impacto de bala en el momento en que bajaba de su vehículo. Fue trasladado al Instituto de Previsión Social, donde falleció. Fiscal interviniente: Osvaldo Esteban García.
11/01/2009 Juan Ramón González	Una comitiva fiscal policial realizó el desalojo de campesinos y campesinas de una supuesta propiedad de la compañía agrícola <i>Itakyry</i> SA (CAISA, de 1050 has) ubicada en el distrito de Itakyry (departamento del Alto Paraná). Durante el desalojo, Juan Ramón González, dirigente del Consejo de Resistencia Popular, recibió un impacto de bala en la espalda. Posteriormente fue trasladado al centro de salud del distrito, donde falleció. Fiscal interviniente: Ángel Aveiro.
11/04/2009 Andrés Ozuna	Andrés Ozuna salió de su casa, para dirigirse a la estancia Hermosa, perteneciente a la familia Camperchioli, supuestamente para retirar carne, que solía comercializar. No regresó. Su padre hizo la denuncia en la comisaría, donde la Policía afirmó no tener información al respecto. Lo llamativo del hecho es que Ozuna había salido de su casa con su motocicleta y ésta estaba en la comisaría cuando se hizo la denuncia. El cuerpo fue encontrado al día siguiente con visibles rastros de tortura, diversos hematomas en todo el cuerpo y rasguños múltiples. La fiscalía nunca se constituyó en el lugar y tampoco avanzó con la investigación para el esclarecimiento del hecho. Fiscal: Oscar Talavera.
02/09/2009 Abraham Sánchez	Abraham Sánchez, de 19 años, miembro de la organización Sebastián Larroza, fue asesinado, presumiblemente por guardias de la estancia conocida como Iriarte-cué, en <i>Urunde'y</i> , distrito de Unión (departamento de San Pedro), el 2 de septiembre, cuando entró con otros compañeros al establecimiento a corroborar daños ambientales que ya habían denunciado en varias ocasiones a las autoridades correspondientes. Fiscal: Rosa Talavera.



- Seguimiento de algunos casos de ediciones anteriores

### ***Caso de Benito Gavilán***

Benito Gavilán fue víctima de un intento de ejecución arbitraria el lunes 19 de septiembre de 2005, en las proximidades de su casa. Tras el sobreseimiento provisional de los victimarios la causa quedó inactiva. A raíz de los sucesivos urgimientos de la víctima y la intervención de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores, el 1 de agosto de 2008 la fiscalía de la causa hasta ese entonces, Liz Pérez Idoyaga, solicitó la reapertura del caso para la realización de la reconstrucción de los hechos. El 19 de septiembre de 2008 el Juzgado Penal de Garantías de Paraguarí dispuso la reapertura de la causa, la realización de la reconstrucción de los hechos para el 4 de noviembre y la presentación de una nueva acusación para el 11 del mismo mes y año (Cf. Valiente y Zub Centeno, 2008).

La causa fue elevada a juicio oral y público donde FB y APS fueron absueltos<sup>22</sup>. La sentencia tiene un vicio insanable en cuanto a la autoría del hecho punible probado en juicio, pues al tiempo de referirse a la participación o no de las personas indicadas como autoras, el tribunal colegiado no fundamentó su decisión de exculparlas de responsabilidad. Esto confirmaría la sistemática impunidad de que gozan quienes realizan ejecuciones extrajudiciales en contra de la dirigencia campesina en todo el país. El tribunal sostuvo que:

[...] Ilamativamente, ni siquiera ha presentado en el juicio una declaración testimonial [refiriéndose a la víctima] previa a la recreación histórica del hecho, en razón de su injustificada incomparecencia para dicha diligencia probatoria”.

Benito Gavilán compareció en juicio tras enterarse en forma tardía de la realización del mismo, ya que no fue notificado en tiempo y forma, al igual que los demás testigos que no pudieron comparecer<sup>23</sup>.

### ***Caso de “los niños de la calle” de Concepción***

El 13 de julio de 2008 se produjo el hallazgo de los cadáveres de Larry Junior Cabrera (13 años) y Mario Ramírez (10 años) en el interior de un patio baldío de la ciudad de Concepción. Ambos cuerpos presentaban heridas de armas de fuego. Familiares de las víctimas iniciaron una querrela en contra del fiscal de la causa, Federico Delfino Ginés, por “frustración de la persecución penal y ejecución penal”, razón por la cual fue apartado de la investigación<sup>24</sup>. El señor ARM se declaró autor de los disparos que acabaron con la vida de los dos niños, supuestamente cuando intentaban ingresar a su domicilio. La pericia balística indicó que el proyectil extraído del cuerpo de Mario Ramírez fue disparado por el arma entregada por el señor ARM. Sin embargo, la prue-

22 S.D. N° 15. Jueces: Hugo Ignacio Ríos Alcaraz (Presidente), Gloria Garay de Cristaldo y Gerardo Ruiz Díaz, 20 de agosto de 2009.

23 La comunicación de que el juicio oral había iniciado fue recibida en la Codehupy vía telefónica, a través del fiscal de la causa, Delio González, de Carapeguá, quien dijo desconocer que Benito no había sido notificado.

24 El fiscal interviniente es Oscar Talavera, de la Unidad Penal 3 de Concepción.

ba de parafina en el supuesto autor dio negativa y su relato de los hechos no coincide con las evidencias físicas del caso ni con el testimonio de un niño testigo.

ARM después de declararse culpable se retractó y poco tiempo después volvió a declararse culpable. Él tiene 74 años de edad y actualmente guarda prisión domiciliaria (cf. Valiente y Zub Centeno, 2008). La causa fue elevada a juicio oral y público para el 9 de diciembre de 2009.

## DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS

- Marco legal

La desaparición forzada está tipificada en el Código Penal, ley 1160/97 (CP, art. 236), pero no se encuentra adecuada a las definiciones del derecho internacional, tal como se viene indicando en los informes anuales de Codehupy. Sin embargo, es de resaltar que el 1 de octubre de 2009 la Cámara de Senadores otorgó la media sanción a la ratificación de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CDF), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 2006. Esto representa un avance en la materia y sólo resta que la Cámara de Diputados haga lo mismo para que Paraguay se encuentre entre los primeros veinte países en ratificar la CDF y, de ese modo, desempeñe un papel decisivo en su entrada en vigor.

A través de la CDF, los Estados se obligan a proteger a las y los testigos y a exigir responsabilidades penales a toda persona implicada en una desaparición forzada. Asimismo, se comprometen a establecer salvaguardias estrictas para las personas que están privadas de su libertad, a buscar a las personas desaparecidas y, en el caso que hayan fallecido, localizar, respetar y restituir sus restos. La CDF incluye una cláusula de jurisdicción universal que permite procesar a quienes se presume tengan autoría con independencia del lugar en que se encuentren o se haya cometido el delito. Un Comité contra la Desaparición Forzada vigilará la implementación de la CDF y examinará las denuncias de personas individuales y de los Estados.

Por otra parte, el 20 de mayo de 2009 fue presentado por el senador Carlos Filizzola, del Partido País Solidario (PPS), el proyecto de ley “Que modifica los artículos 236 y 309 del Código Penal”<sup>25</sup>. La modificación y adecuación de los mencionados artículos del Código Penal son una necesidad y una obligación del Estado paraguayo. Ésta había sido una recomendación al tiempo de redacción del Código Penal vigente, ley 1160/97, por lo que en los referidos artículos fue tipificada la desaparición forzada. Sin embargo, la tipificación no se ajustaba a los estándares internacionales y por ello fue objeto de una observación y una sentencia al Estado paraguayo en el caso “Agustín Goiburú y otros” ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)<sup>26</sup>. Esta descripción se mantuvo a pesar de las modificaciones introducidas por ley 3440/08. La debida

25 El proyecto de ley es referido conforme al disponible en: <[http://www.diputados.gov.py/silpy/main.php?pagina=info\\_proyectos&paginaResultado=info\\_tramitacion&idProyecto=2658](http://www.diputados.gov.py/silpy/main.php?pagina=info_proyectos&paginaResultado=info_tramitacion&idProyecto=2658)>, consultado el 4 de noviembre de 2009.

26 Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Goiburú y otros vs Paraguay”, 22 de septiembre de 2006.

tipificación de la desaparición forzada de personas constituye un avance en el deber de garantizar los derechos de las personas, sancionando y erradicando estas prácticas violatorias de derechos humanos.

- Tumbas NN en sede de la Agrupación Especializada de la Policía Nacional<sup>27</sup>

La Comisión de Verdad y Justicia (CVJ) realizó un extenso trabajo de investigación a lo largo de cuatro años, incorporando esfuerzos anteriores, como el rescate de dos cráneos en 1991 y las tareas realizadas por la Comisión Bicameral de Investigación (CBI) en 1993. Su Informe final fue presentado el 28 de agosto de 2008 y su primera edición fue publicada en diciembre de 2008 (cf. CVJ, 2008; Ramírez, 2008). En el curso de las investigaciones surgieron hipótesis verosímiles sobre más de un centenar de sitios donde se habrían aplicado detenciones ilegales, torturas, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales.

Uno de esos sitios fue un predio de aproximadamente 27 ha, cuartel de la ex Guardia de Seguridad “Batallón 40”, hoy Agrupación Especializada de la Policía Nacional, a cargo del Ministerio del Interior. Tras varias denuncias y testimonios, se llevaron a cabo allí excavaciones que permitieron rescatar dos restos humanos completos de una fosa. Este procedimiento fue impulsado por el Ministerio del Interior, el Ministerio Público y la recientemente creada Dirección de Verdad, Justicia y Reparación de la Defensoría del Pueblo (DGVJR/DP). Los restos humanos actualmente se encuentran en proceso de análisis e identificación plena.

Esta primera intervención realizada conforme a los requisitos procesales y técnicos de la antropología forense ha permitido que tanto la DGVJR/DP, como el Ministerio del Interior y el Ministerio Público trazaran un primer plan de acción para precautelar, proteger e investigar un sector importante del cuartel de la Agrupación Especializada, con el apoyo técnico y procesal correspondiente. Los trabajos están en pleno desarrollo, con apoyos específicos del Ministerio de Justicia y Trabajo y de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad Nacional de Asunción. Las primeras proyecciones indican la necesidad de más de un año de labor continuada y el concurso de talentos humanos –en el número necesario– calificados y con experiencia, así como una dotación de recursos financieros suficientes, oportunos y continuados.

## **EJECUCIONES Y DESAPARICIONES EN LA LUCHA POR LA TIERRA: SEGUIMIENTO AL INFORME *CHOKOKUE***

El Informe *Chokokue* es una investigación realizada por la Codehupy, que aborda la lucha contra la impunidad, la criminalización y represión de la protesta campesina. Se inició en el 2005, mediante el estudio y análisis de casos de ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas perpetradas en el contexto de la represión de la lucha de organizaciones campesinas por la reforma agraria en Paraguay, desde la caída del régimen stronista en 1989 hasta el 2005. El 28 junio de 2007 la Codehupy hizo público el Informe *Chokokue*, que documenta y denuncia este patrón de violaciones del derecho a la

<sup>27</sup> La autora agradece a Federico Tatter por los aportes para la redacción de este apartado.

vida y lo presentó al relator especial del Consejo de Derechos Humanos sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de Naciones Unidas (cf. Codehupy, 2007).

Pese al compromiso asumido por las diferentes instancias institucionales, como el Ministerio Público, la Corte Suprema de Justicia y comisiones de derechos humanos de ambas cámaras del Congreso, en este periodo no se registra ningún tipo de avances con relación a lo informado en 2008 (cf. Valiente y Zub Centeno, 2008).

## RECOMENDACIONES

---

- Cumplir las recomendaciones formuladas por la Codehupy en el informe Chokokue y las recomendaciones finales de la Comisión de Verdad y Justicia.
- Dar impulso y perspectiva de derechos humanos al proceso de depuración y renovación en la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía General del Estado y la Defensoría del Pueblo, de modo a contar con personas idóneas e independientes, tanto en su conducción como entre sus equipos de trabajo.
- Legislar para garantizar la existencia y el acceso a adecuados mecanismos judiciales, administrativos o de otra índole, que permitan investigar, sancionar y reparar correctamente toda violación al derecho a la vida.
- Capacitar y entrenar de manera permanente a los funcionarios y a las funcionarias de seguridad, en relación con el empleo adecuado de la fuerza, los medios que puedan sustituir el empleo de la fuerza y de armas de fuego, el estudio del comportamiento de las multitudes y las técnicas de persuasión, negociación y mediación, así como cualquier otro medio que permita limitar el empleo de la fuerza y armas de fuego.
- Garantizar que al aprobar el presupuesto de los organismos de seguridad, se prevean de manera adecuada la capacitación, dotación técnica y entrenamiento necesarios para prevenir violaciones al derecho a la vida.
- Investigar adecuadamente las ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas, a los efectos de sancionar a las personas responsables, evitando la impunidad y la repetición crónica de estos crímenes, particularmente asegurando la investigación, sanción y reparación de todos los casos referidos en el informe de este período y de las anteriores ediciones.
- Ratificar la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CPDF).
- Aprobar el proyecto de ley “Que modifica los artículos 236 y 309 del Código Penal”, por estar el mismo adecuado a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos.
- Dar seguimiento e impulsar acciones tendientes a recuperar e identificar los restos de personas desaparecidas en el marco del régimen stronista, conforme a los informes de la CVJ.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Comisión de Verdad y Justicia (2008) *Anive oiko haguã. Informe final*. Asunción: Comisión de Verdad y Justicia.

Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer – Cedaw (2005) *Observaciones finales. Paraguay*. Catalogado como CEDAW/C/PAR/CC/3-5.

Comité de Derechos Humanos – CDH (1982) *Observación general n° 6. “El derecho a la vida (artículo 6)”*. Ginebra: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

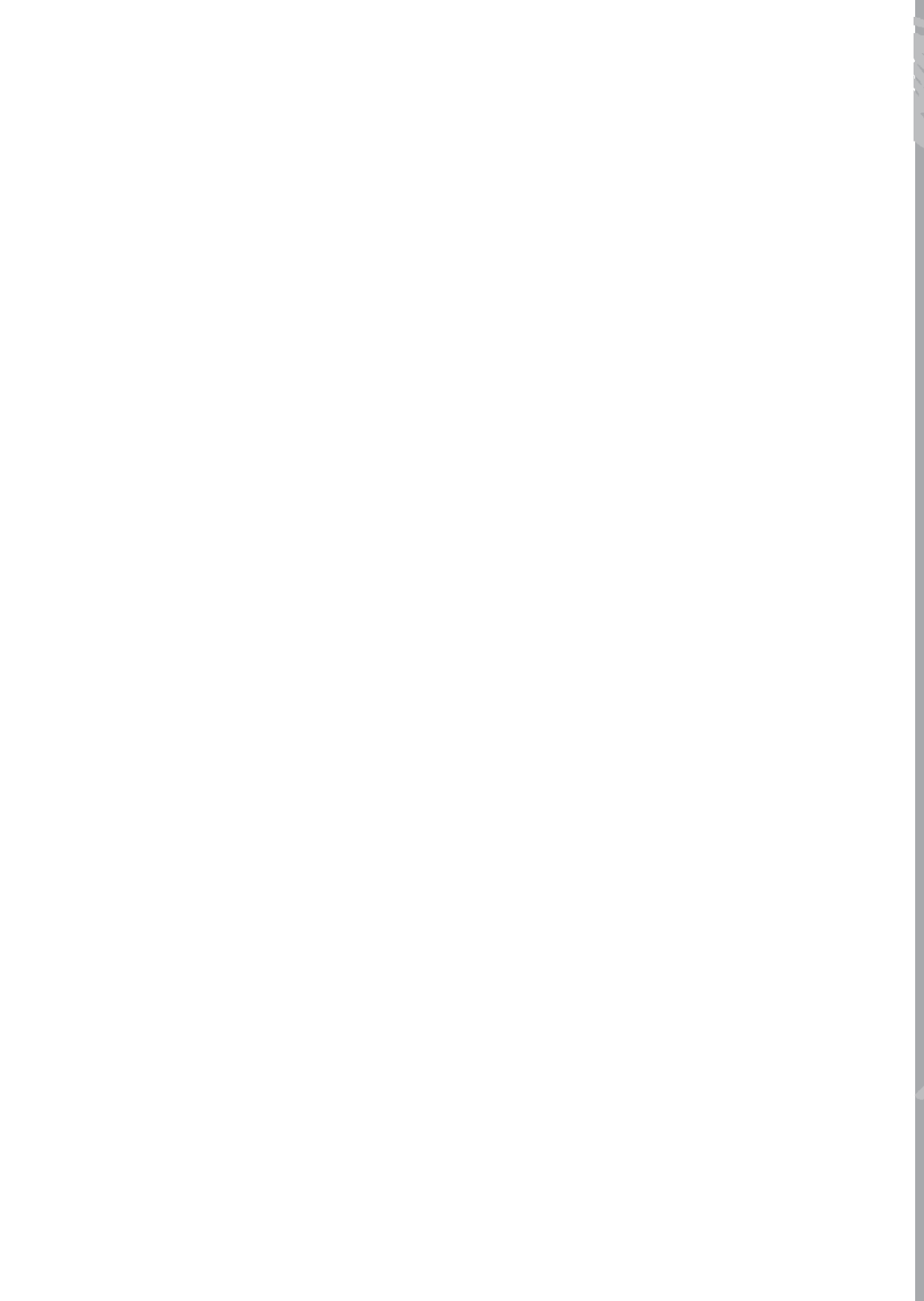
Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2007) **Informe Chokokue. Ejecuciones y desapariciones en la lucha por la tierra en el Paraguay (1989-2005). Informe al Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre las violaciones al derecho a la vida en contra de miembros y dirigentes de las organizaciones campesinas en el contexto de la lucha por la reforma agraria en Paraguay**. Asunción: Codehupy.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009) *Caso Comunidad indígena Sawhoyamaya vs Paraguay*. Resolución de la presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 20 de mayo de 2009. San José de Costa Rica: Corte IDH.

Ramírez, Andrés D. (2008) *La historia oficial de treinta y cinco años de dictadura stronista. El informe final de la Comisión de Verdad y Justicia* en: Codehupy (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 756-783.

Valiente, Hugo y Zub Centeno, Marcella (2008) *Repetición crónica de crímenes contra la vida* en: Codehupy (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 55-77.

Waly Ndiaye, Bacre (1996) *Informe anual a la Comisión de Derechos Humanos del relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias*. Ginebra: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Catalogado como E/CN.4/1996/4.



# Tratos crueles, inhumanos y degradantes

## Preámbulo y adendas de las prácticas de tortura

Continúa la actuación de los organismos de seguridad del país en cuanto sistema represivo, como en gobiernos anteriores, arrastrando el sesgo de su especial brutalidad sobre grupos de personas tradicionalmente discriminadas. Especialmente, son víctimas de estas prácticas el movimiento campesino y los grupos sociales vulnerables y estigmatizados, tales como las personas recluidas en establecimientos penitenciarios y las personas institucionalizadas por razones de salud mental o por su condición de adultas mayores, así como las y los pobladores de los cinturones de pobreza, niños, niñas y adolescentes en situación de calle, o las y los llamados “menores infractores”, conjunto al que se suman este año, muy penosamente, los y las manifestantes indígenas en Asunción. Para estos sectores de la población, habitualmente, los tratos crueles, inhumanos o degradantes son el preámbulo y la adenda de las prácticas soterradas de la tortura.

Carlos Portillo Esquivel<sup>1</sup>

---

1 El autor agradece la invaluable colaboración de Andrés D. Ramírez.

## INTRODUCCIÓN

El presente informe expone aspectos relativos a las prácticas de la tortura en el país, a partir de la hipótesis de que los tratos crueles, inhumanos o degradantes por parte de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, además de constituir *per se* violaciones a los derechos humanos, constituyen también –y son por lo habitual– el preámbulo de casos de tortura, así como una adenda de sufrimiento y menoscabo de la dignidad humana comprensivo de las secuelas de su perpetración. Para presentar esta hipótesis, el análisis hace un enfoque tanto de las personas afectadas en forma directa por estas violaciones como también de quienes son afectadas indirectamente, por ejemplo, al ser parte de las comunidades o colectivos de pertenencia de la víctima directa o al estar particularmente expuestas al impacto de la violencia física y psicológica, dada la vulnerabilidad a que están expuestas por su histórica discriminación, entre ellas, niños, niñas y adolescentes, adultos y adultas mayores, mujeres de todas las edades y pueblos indígenas.

Se enfoca además la reproducción de viejas prácticas de violaciones a los derechos humanos bajo renovados paradigmas, que plantean un conjunto de desafíos relativos a la necesidad de contar con mecanismos de denuncia, monitoreo, control y constatación de estos hechos con rigor probatorio, a través de informes provenientes de exámenes a las víctimas, entre ellas de los detenidos y las detenidas en comisarias o cárceles, o de las personas institucionalizadas por ser personas con discapacidades psicosociales, así como de aquellas que son víctimas de la brutalidad policial en circunstancias del ejercicio de las libertades de reunión y manifestación, por citar sólo algunas.

La base fáctica del análisis en parte toma los hechos ya relevados en años anteriores, en artículos recientes de éste y otros informes de Codehupy (cf. Codehupy, 2005; Ramírez, 2008), los cuales hablan de operativos policiales de allanamiento y detenciones, ya sea en los domicilios o en la vía pública, en los lugares de trabajo o en manifestaciones, en los que el procedimiento se caracteriza por amenazas, seguidas de golpes y comentarios degradantes, a la vista y percepción de terceras personas, compañeros y compañeras de grupo, vecinos y vecinas, familiares, etc.

Investigaciones especializadas en este campo por la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ)<sup>2</sup> han señalado que la violencia física y moral así ejercida por la fuerza pública en Paraguay conlleva instalada tradicionalmente una cultura de abuso de poder como patrón de control social, cuyo propósito es desanimar, hostigar, amedrentar y paralizar iniciativas de oposición, reclamo o protesta, de modo tal que impacte no sólo sobre el afectado o la afectada directa, sino también sobre las personas que están observando los hechos. Así se constituye en herramienta de disuasión para que no se animen a reproducir la conducta de la persona considerada antisocial y para que la ciudadanía y la opinión pública legitimen esos procedimientos lesivos a la integridad personal, sea por un temor internalizado de correr la misma suerte o generando resistencias a involucrarse con las víctimas a través de la “lógica de la sospecha”, es decir, pensamientos, ideas y opiniones verbalizadas comúnmente a través de comentarios tales como que “los delincuentes se lo merecen”, en “algo están metidos”, lo que a su vez ubica a las víctimas en un lugar de exclusión y de estigmatización.

2 Los capítulos completos del informe final de la CVJ se hallan disponible en <http://www.codehupy.org/>



Esta antesala represiva, el denominado “ablandamiento” en la jerga de quienes integran las fuerzas policiales y militares, encierra varios mensajes de despersonalización dirigidos a la víctima: “el poder lo tenemos nosotros, lo tengo yo, como funcionario”; “estás en mis manos”; “tus derechos terminan donde yo empiezo a actuar por medio de la fuerza”. Acto seguido, si las personas son formal o informalmente detenidas, continúan los tratos de iguales características o siguen los tratos crueles, inhumanos o degradantes, hasta alcanzar su punto más álgido, esto es, el nivel en que pasan a ser considerados tortura según la tipología de los instrumentos legales internacionales y la descripción dada por las investigaciones científicas forenses. Es en estas circunstancias donde se observa que los “tratos crueles, inhumanos o degradantes” son complementarios o previos o simultáneos a la tortura, extendiéndose en la mayoría de los casos a lo largo de la vida de la víctima, una vez consumada esta violación en su persona, en sus secuelas físicas o psicológicas.

Por otra parte, si bien *lato sensu* la aplicación de la tortura requiere la condición previa de la detención de la persona, sea en un recinto legalmente habilitado o clandestino, cuando los tratos crueles, inhumanos o degradantes son parte del régimen de detención, incluyendo sus condiciones, la presencia de estos tratos en forma sistemática, rutinaria, cotidiana, premeditada, planificada y calculada, pasan a ser torturas consumadas, ya que atentan contra la dignidad humana y apuntan a quebrar la personalidad de la víctima o la moral que la sostiene. Igualmente, buscan influir negativamente sobre los aspectos anímicos, afectivos, las fortalezas y las resistencias de las personas, muchas veces con las secuelas señaladas, de las que cuesta sobreponerse y encontrar reparación por parte del Estado.

Lo mismo sucede con la brutalidad de las medidas represivas durante marchas, manifestaciones, piquetes, bloqueos de carreteras, etc., cuando forman parte de la conducta rutinaria y del actuar cotidiano de las fuerzas represivas. Aunque esto se interprete como uso indebido, desproporcionado y abusivo de la fuerza por parte del funcionario encargado del orden, cuando reviste las características antes descritas y forma parte integral de los procedimientos, al punto que ya se constituyen en una imagen típica de las instituciones de seguridad y de orden público, más aún cuando se producen lesiones físicas y mentales, que ocasionan sufrimiento y daño, pasan a ser asimismo torturas, del mismo modo en que puede definirse a la muerte durante manifestaciones como ejecución extrajudicial.

Es de entender que todo lo descrito precedentemente se enmarca en la pretensión desde el poder de colocar las prácticas de tortura dentro de la legalidad y la legitimidad de la represión, negándolas como tales y dándole justificativos tanto *de jure* como *de facto*, tipificándolas como lesión corporal en ejercicio de las funciones públicas o asumiéndolas como circunstancia naturalizada en la persecución policial de cualquier hecho punible. Esta tentativa de dar visos de legalidad y naturalizar la brutalidad ha tenido en los últimos años su más cabal expresión en el discurso señalado por el movimiento de derechos humanos como “criminalización de la protesta social”.

Por tanto, como aporte a la etiología de la tortura en el país, el abordaje de los tratos crueles, inhumanos y degradantes en el sentido previamente expuesto es a su vez una premisa insoslayable de plantear, de cara a los esfuerzos por su erradicación.

## MARCO LEGAL

Aunque en Paraguay la prohibición de tortura tiene rango constitucional (cf. art. 5) y la Corte Suprema de Justicia (CSJ) declaró su imprescriptibilidad de fondo y forma<sup>3</sup>, el Estado sigue sin adaptar su legislación penal a los elementos constitutivos del tipo previsto para este crimen conforme los tratados de derechos humanos ratificados en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de las Naciones Unidas<sup>4</sup>.

No obstante, esta laguna legal ha intentado llenarse este año con la presentación por parte del senador Carlos Filizzola, el 20 de mayo, del proyecto de ley “Que modifica los artículos 236 y 309 del Código Penal”. Pese a esta muestra de lo que sería un avance legislativo en ciernes, sigue varado en el Congreso el “anteproyecto de ley de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes”, que permitiría integrar a la legislación local un sistema internacional de control en la materia.

Este último aspecto del déficit normativo respecto a la prohibición de tortura y otros tratos inhumanos reviste particular gravedad en un país en que pareciera que “cada vez que un conflicto se repite, hay imitación de un modelo arquetípico” (Eliade, 2001: 22). Como muestra, baste ver el *modus operandi* de la represión policial del 6 de julio de 2009 en contra de manifestantes de la Federación Nacional Campesina (FNC) en Caaguazú<sup>5</sup>, lo cual contraviene claramente el deber de las autoridades bajo la Convención contra la Tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes (CAT, por su sigla en inglés), ley 69/90, y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, ley 56/90, de no maltratar ni ofender ni torturar ni infligir tratos crueles o degradantes a las personas por razón de sus opiniones, creencias, ideas políticas o filosóficas<sup>6</sup>.

Asimismo, siguen sin implementarse por parte de los poderes del Estado las medidas legislativas recomendadas por la Comisión de Verdad y Justicia (2008), entre ellas las siguientes:

Adequar el artículo 309 del Código Penal actual a la tipificación internacional de tortura, abarcando apremios físicos y mentales, e **incluir la referencia específica a “otros tratos crueles, inhumanos o degradantes” como lo establece**

3 Acuerdo y Sentencia 195 de 5 de mayo de 2008, Sala Constitucional de la CSJ, dictado en los autos “Excepción de inconstitucionalidad en el juicio Basilio Pavón, Merardo Palacios, Osvaldo Vera y Walter Bower sobre lesión corporal en el ejercicio de funciones públicas, 2003 – N° 5182”.

4 La Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, ley 56/90; la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (CAT, por su sigla en inglés), ley 69/90, y su Protocolo Facultativo (OP-CAT, por su sigla en inglés); la Convención sobre los Derechos del Niño, ley 57/90, art. 37; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ley 4/92, art. 7; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CPTM), ley 3452/08, art. 10; la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, ley 1/89, art. 5, párr. 2. El país reconoció la competencia tanto del Comité contra la Tortura como del Subcomité para la Prevención de la Tortura.

5 Comunicado de fecha 7 de julio de 2009 sobre la represión a la FNC en Caaguazú firmado por la Codehupy, Pojoaju y la Red Rural, publicado en <[http://www.codehupy.org/www/index.php?option=com\\_content&task=view&id=499&Itemid=24](http://www.codehupy.org/www/index.php?option=com_content&task=view&id=499&Itemid=24)>, consultado el 10 de noviembre de 2009.

6 Paráfrasis de la Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-465 de 1996. Cita extraída de Velásquez V., 2000: 15.

**la legislación internacional de la que Paraguay es parte.** Asimismo, deberá excluirse la presencia necesaria de lesiones como elemento típico (párrafo 156, las negritas son nuestras).

Impulsar el proyecto de ley que crea un mecanismo nacional independiente para la prevención de la tortura, conforme lo ordena el Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, del cual es parte el Estado paraguayo (párr. 157).

Tipificar como hecho punible en la legislación penal todo acto de discriminación y su apología, dirigido contra las personas por razones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, opción sexual, origen nacional, étnico o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (párr. 158).

Introducir en la legislación penal la garantía de que las víctimas o sus herederos tengan la capacidad de accionar en forma directa ante la justicia (*jus standi*) con el propósito de salvaguardar sus derechos (párr. 160).

Establecer mediante una ley sanciones penales para impedir la sustracción, la destrucción, la disimulación o la falsificación de los archivos que contengan documentos relativos a la violación de derechos humanos (párr. 161).

Incluir en todas las reformas constitucionales y legales una perspectiva de género que incorpore de manera particular los derechos de las mujeres y de otras identidades sexuales (párr. 164).

Establecer por los convencionales de la eventual asamblea nacional constituyente que les otorguen estatus constitucional a los tratados de derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional humanitario y derecho penal internacional (párr.165).

Aprobar una ley que regule los servicios de inteligencia de las fuerzas públicas, contemplando el respeto irrestricto a los derechos humanos y la defensa de la soberanía nacional, estableciendo sanciones a los funcionarios que los transgredan (párr. 167).

Garantizar por parte del Estado el cumplimiento de las disposiciones expresas de la Constitución Nacional de 1992, en el Capítulo V, artículos 62 al 67, para que no continúen ocurriendo atentados a la vida, a la integridad física y al derecho sobre su hábitat contra los miembros de los pueblos indígenas (párr. 175).

Por último, tomando los parámetros establecidos por la Organización Mundial contra la Tortura (OMCT) en el trabajo intitulado “Atacar las causas en el origen de la tortura - pobreza, desigualdad y violencia - estudio interdisciplinario” (2006), no existe aún en Paraguay un protocolo de intervención o manual de buenas prácticas policiales en el que se integren factores de denegación de los derechos económicos, sociales y culturales respecto al ejercicio de la violencia por parte del sistema represivo. Un protocolo de esta naturaleza debería atender en especial las actuaciones dirigidas contra grupos específicos, particularmente afectados en el disfrute de sus derechos humanos, como las mujeres y los pueblos indígenas, cuyos derechos civiles y políticos son

incluso desconocidos en muchos casos, determinando no sólo su afectación por la tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, sino fundamentalmente por la invisibilidad e impunidad de su perpetración<sup>7</sup>.

## POLÍTICAS PÚBLICAS

En su acepción más amplia, hablar de políticas públicas en materia de tortura conlleva el tratamiento de medidas no sólo de prevención y punición, sino fundamentalmente de reparación, las cuales deben incluir la perspectiva de integralidad, incorporando los aspectos de satisfacción, restitución, indemnización, rehabilitación y garantías de no repetición (cf. Zub Centeno, 2008). La meta es la obtención o la recuperación de condiciones de ciudadanía plena y las posibilidades de su ejercicio, con la vigencia y el respeto de los derechos humanos.

Si tomamos los diversos aspectos que integran el concepto de reparación integral, constatamos las limitaciones en cuanto a avances de políticas públicas en la materia. Es aquí donde este informe sostiene que, además de la persistencia de la tortura y de otros tratos crueles, inhumanos o degradantes –si bien en forma selectiva, dirigida contra grupos vulnerables–, se van acumulando deudas pendientes respecto a medidas que el Estado debió haber adoptado ya años atrás, aparte de las cuales hemos pasado revista en párrafos anteriores. Este hecho dificulta los avances en relación a lo que referimos como las garantías de no repetición, ya que entre las obligaciones estatales incumplidas de carácter internacional se encuentran principalmente aquellas que apuntan principalmente a prevenir dichas violaciones a los derechos humanos.

Las leyes de reparación económica (indemnización), tanto la 838/96 como la 2603/08, que contemplan el resarcimiento pecuniario ante violaciones a derechos humanos cometidas durante la dictadura de Stroessner –la primera a las víctimas directas, la segunda a los familiares–, fueron objeto de críticas por su aplicación con criterio discriminatorio, ya que habría algunas personas injustamente favorecidas o privilegiadas –pudiendo ser ciertamente este aspecto una excepción–, y por ser de cumplimiento lento y burocrático<sup>8</sup>. Lo expuesto, en el marco de situaciones de insatisfacción, configura a veces condiciones de verdadera revictimización.

Otra crítica a la operatividad de dichas leyes es que son enfocadas y aplicadas con criterios limitados e insuficientes, lo que las ubica como únicas y excluyentes de otras

7 Según información del sitio oficial en internet del Ministerio del Interior, éste se encuentra realizando "...un diagnóstico de la situación de cada departamento del país, a fin de articular acciones y proponer protocolos de intervención policial adecuados a cada zona del territorio nacional. Asimismo, dentro de esta iniciativa se impulsa el fortalecimiento de mecanismos de negociación y mediación de conflictos sociales, con la participación de delegados de la Defensoría del Pueblo y de enlaces departamentales del Ministerio del Interior...". Ministerio del Interior articula trabajos de fortalecimiento de derechos humanos. Disponible en <<http://www.mdi.gov.py>>, consultado el 11 de noviembre de 2009.

8 Así, "...en muchos casos, se llegaron a impedir en la 'Defensoría del Pueblo' la obtención del derecho adquirido por parte de las víctimas, principalmente de procedencia campesina, habida cuenta que los operativos de represión generalmente se ejecutaban a mansalva, ejemplo: la 'gendarmería volante' del general Colmán y el comisario Hellman...". Coordinadora de Luchadores, Luchadoras y Víctimas de la Dictadura-Codelucha (2009), *Sobre el Derecho a la Indemnización: ¿es justa y adecuada?*, p.1, documento inédito elaborado por Julio Belotto y Ramón Leiva como aporte para el presente informe.

medidas estatales que podrían ser dirigidas a favor de las víctimas, depositando equivocadamente en las primeras toda la expectativa de reparación y omitiendo los otros aspectos del concepto de reparación integral<sup>9</sup>. Esto provoca el eco, a veces velado, a veces explícito, de que “las víctimas sólo están interesadas en el dinero” o de que “es sólo eso lo que buscan”. Esto de nuevo crea condiciones de verdadera revictimización de las personas afectadas.

Por otra parte, entre las tantas recomendaciones del informe final de la CVJ puestas en el olvido, destacamos en este artículo aquellas que proponían la creación de secciones de investigación criminalística con métodos fundamentalmente científicos, a fin de que, primordialmente, las autoridades de aplicación de la ley dejen de lado la confesión obtenida en interrogatorios bajo torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes sobre el individuo para obtener la prueba y la punición de hechos bajo su investigación.

Otro aspecto a considerarse en materia de políticas públicas y prohibición de tortura es la “rehabilitación” de las víctimas, orientada al crecimiento y desarrollo de capacidades y habilidades, teniendo en cuenta aspectos potenciales de las personas, en condiciones de igualdad de oportunidades, dirigidas sobre todo hacia el objetivo de la reinserción social. Si se trata de poblaciones históricamente victimizadas, es de considerar que fueron y son personas que no habían estado “habilitadas” cuando ocurrieron los hechos de violaciones a sus derechos humanos. Por esto, tal vez sea más apropiado hablar de “habilitación” e “inserción”, haciendo uso del derecho a la participación, incluso del acceso a la justicia, del derecho a petionar, a saber la verdad y ser escuchados.

En síntesis, en materia de rehabilitación, durante el presente año hubo iniciativas muy limitadas y escasas, con tendencia a que las secuelas del impacto causado por las torturas, tanto en víctimas directas como indirectas, por la gravedad y por el tiempo transcurrido, se compliquen y vuelvan crónicas, lo cual dificulta las posibilidades de logros y avances en los resultados de los programas de salud destinados a la asistencia de ellas.

## CASOS REGISTRADOS

Durante el lapso que cubre el presente informe, la Codehupy continuó recibiendo varios casos de prácticas de tortura que fueron llevadas a instancias judiciales. En los párrafos siguientes exponemos a modo de muestra algunos de ellos<sup>10</sup>.

- Calle 6, Horqueta

Una de las denuncias de tortura que ha seguido su tramitación en el presente año y que había sido presentada como un caso emblemático entre las registradas por la Codehupy en su informe de 2008 ha sido la relativa a los sucesos ocurridos el 1 de julio de 2008,

9 “...persiste un vacío, aún más significativo, en relación al mismo cuadro histórico, y que se refiere al igualmente necesario RESARCIMIENTO MORAL por parte del Estado paraguayo, de sus propias FFAA y de la cúpula del partido político que lo secundó ante la sociedad en su conjunto, y ante las víctimas en particular, por las persecuciones y crímenes de que fueron objeto, cometidos bajo el nombre, con concurso material y la complicidad personal de sus entonces exponentes...”. Ídem, p.2.

10 Los casos que se citan a continuación corresponden a información obrante en los archivos del área jurídica de la Codehupy.

en la Calle 6, distrito de Horqueta (departamento de Concepción), en ocasión de un desalojo (cf. Ramírez, 2008: 187-189). En dicha oportunidad varios efectivos policiales, bajo el mando del comisario Ricardo Chaparro, obligaron a comer tierra, pisaron y orinaron sobre un grupo de personas detenidas.

La respectiva denuncia penal por torturas se radicó ante la fiscalía del crimen de Horqueta<sup>11</sup>, en tanto la solicitud de apertura de sumario administrativo por los tratos crueles, inhumanos y degradantes perpetrados por las personas intervinientes ante la Comandancia de la Policía Nacional, abriéndose una investigación oficial. A pesar de los elementos de prueba arrimados en la denuncia, tanto la justicia policial como la Fiscalía no avanzaron en la investigación, al punto tal que la justicia policial sobreescribió al comisario Chaparro en noviembre pasado<sup>12</sup>.

- **Agrupación Especializada de la Policía Nacional**

En otro caso, un grupo de internos presos en la Agrupación Especializada de la Policía Nacional fue brutalmente golpeado en la noche del 1 de marzo de 2009 por policías antidisturbios, ante un supuesto intento de amotinamiento. Luis Rojas, uno de los reclusos, quedó internado en el hospital Rigoberto Caballero en estado de gravedad. Los demás, Flaminio Acosta y José González, sufrieron lesiones de consideración.

Ante estos hechos, también fue presentada una denuncia ante la Fiscalía en lo Penal y fue solicitada la apertura de un sumario administrativo ante la Comandancia de la Policía y el Ministerio del Interior. Pese a que se presentaron cuatro urgimientos para agilizar los procesos tanto ante el Ministerio del Interior como ante la Fiscalía Especializada en Hechos Punibles contra los Derechos Humanos, no se registraron avances en la investigación<sup>13</sup>.

- **Área de mujeres - penitenciaría de Coronel Oviedo**

Otra situación relevada por la Codehupy ha sido la de una reclusa de la penitenciaría de Coronel Oviedo (departamento de Caaguazú), que fue víctima de graves lesiones corporales, sexuales y psicológicas durante su privación de libertad y luego trasladada a la cárcel del Buen Pastor. Dados estos hechos, fue presentada una denuncia ante el Ministerio Público que obra ante la Unidad Penal a cargo de la fiscal Fátima Britos, a la cual también se le propuso una guía de pruebas para su producción. No obstante, dicha Unidad no ha mostrado la debida diligencia durante su investigación.

11 La investigación penal se encuentra a cargo del fiscal Guillermo Ortega.

12 Expediente de la justicia policial n° 321, caratulado como "Sumario administrativo instruido al comisario principal DEJAP Ricardo Chaparro s/ supuesta falta a los deberes policiales (incumplimientos deliberados de los deberes y obligaciones establecidos en la ley y a los reglamentos)", en trámite ante el Juzgado de Instrucción del Primer Turno a cargo del oficial 2° OS abg. Juan Manuel López M.

13 Expediente de la justicia policial n° 194, caratulado "Sumario administrativo instruido al oficial primero OS Osvaldo Aníbal Sánchez sobre falta a los deberes policiales por supuestos hechos de tratos inhumanos y degradantes". La investigación penal se encuentra a cargo de la fiscal Fátima Britos.

- **Sumarios a agentes de policía por faltas en el ejercicio de sus funciones**

En cuanto a datos oficiales, suministrados por la directora de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, Diana Vargas, en un listado de personal policial sumariado por faltas en el ejercicio de sus funciones se registran 24 expedientes tramitados en 2009, que junto a los de 2008 suman en total 43 sumarios abiertos desde 2008 hasta el 11 de noviembre de 2009, siendo 12 los vinculados a torturas y uno a tratos inhumanos y degradantes<sup>14</sup>. Se destacan en este listado los procesos incoados por dicha cartera respecto al comisario principal en situación de retiro (SR) Camilo Almada Morel; al subcomisario (SR) Juan Aniceto Martínez Amarilla y al comisario mayor (SR) Nicolás Lucilo Benítez, en razón de hallarse con condenas firmes dictadas por la justicia ordinaria por crímenes de lesa humanidad durante la dictadura stronista<sup>15</sup>. Dichos sumarios concluyeron con la baja deshonrosa de los ex funcionarios policiales, el retiro de sus grados y el cese de la percepción de sus haberes (salarios) mediante resoluciones del Poder Ejecutivo<sup>16</sup>, las cuales podrían señalar el camino a seguir en búsqueda de vías de reparación integral por medio de medidas administrativas –o de otro carácter–, adicionalmente a las adoptadas en los estrados judiciales. En este orden, dichas resoluciones representan un corte con la impunidad, dándole un significado simbólicamente contrario al *statu quo* –en este caso del grado policial– que premiaba los actos y hechos de tortura perpetrados, probadamente en los juicios respectivos, por estas personas.

## CONCLUSIONES

El uso indebido, desproporcionado y abusivo de la fuerza pública, muchas veces reuniendo la tipología de tratos crueles, inhumanos o degradantes, comparte en el país un escenario de vulneraciones al derecho a la integridad personal junto a la tortura. Cuando los tratos crueles, inhumanos o degradantes son de utilización sistemática y masiva y, más aún, cuando causan sufrimientos físicos y mentales, podrían considerarse como reveladores de prácticas soterradas de tortura.

En Paraguay, dichas prácticas muestran una tendencia a acrecentarse y a afectar mayormente a los sectores de la población tradicionalmente estigmatizados, como el campesinado, la población penitenciaria, los niños y niñas en situación de calle, los pueblos indígenas y mujeres, en cuyo último caso se hallan asociadas a un histórico patrón de violencia sexual. Esta discriminación se sostiene sobre la base de la exclusión del disfrute de estas personas de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

<sup>14</sup> Expediente 194/09.

<sup>15</sup> Expedientes 427/09, 428/09 y 429/09, respectivamente.

<sup>16</sup> Resolución N° 349 de la Dirección de Justicia Policial y decreto N° 2.139 de la Presidencia de la República, respectivamente. Conforme información de prensa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 7 de septiembre de 2009, "...el Tribunal de Cuentas Primera Sala resolvió rechazar la medida cautelar solicitada por los ex policías, los comisarios principal Camilo Almada Morel, mayor Nicolás Lucilo Benítez y el subcomisario Juan Aniceto Martínez Amarilla y ratificó el decreto N° 2.139 del Poder Ejecutivo así como la resolución N° 349 de la Dirección de Justicia Policial por los cuales se dispuso la baja deshonrosa de los citados y el cese del pago de sus haberes...". Disponible en: <http://www.pj.gov.py/noticia.asp?codigo=2984>, consultado el 21 de noviembre de 2009.

En este contexto, se registran pocos avances en materia de respuestas legislativas, así como en los procesos judiciales y administrativos por casos de torturas. Esto dificulta el cumplimiento de las garantías de no repetición fundadas en el respeto a los derechos humanos. Así, de los aspectos incluidos en el concepto de reparación integral, el Estado sólo se hizo cargo de la indemnización a las víctimas de la dictadura stronista en forma parcial, insuficiente y limitada. Las iniciativas para crear y/o proseguir con los programas de rehabilitación y asistencia a las víctimas de torturas resultan limitadas y poco efectivas.

Lo señalado con anterioridad va creando un cúmulo de deudas pendientes en materia de prevención y sanción de la tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, lo cual en su conjunto muestra el aún precario abordaje estatal de diversos aspectos, cualitativos y cuantitativos, que hacen al tratamiento de estos crímenes.

También durante el período examinado siguió pendiente de aprobación parlamentaria el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, que permitiría integrar a la legislación local un sistema de control tal como el de visitas a los lugares de detención, propuesto por el Protocolo Facultativo contra la Tortura, cuyo objetivo es fundamentalmente preventivo.

## RECOMENDACIONES

---

### *En materia de políticas públicas*

- Aplicar en el diseño, elaboración y ejecución de políticas públicas en materia de prevención, sanción y erradicación, tanto de la tortura como de los tratos crueles, inhumanos y degradantes, un enfoque que garantice los derechos de las personas afectadas en forma directa por estas violaciones y de quienes son afectadas indirectamente, por ejemplo, al ser parte de las comunidades o colectivos de pertenencia de la víctima directa o al estar particularmente expuestas al impacto de la violencia física y psicológica, dada la vulnerabilidad a que están expuestas por su histórica discriminación.
- Orientar el diseño y la implementación de medidas de rehabilitación de las víctimas al crecimiento y desarrollo de capacidades y habilidades, teniendo en cuenta aspectos potenciales de las personas, en condiciones de igualdad de oportunidades, dirigidas sobre todo hacia el objetivo de la reinserción social.

Si se trata de poblaciones históricamente victimizadas, se debe considerar que fueron y son personas que no habían estado habilitadas cuando ocurrieron los hechos de violaciones a sus derechos humanos. Por esto, tal vez sea más apropiado hablar de habilitación e inserción, haciendo uso del derecho a la participación, incluso del acceso a la justicia, del derecho a peticionar, a saber la verdad y ser escuchados y escuchadas.

- Tener en cuenta, especialmente por las autoridades del Ministerio del Interior encargadas de elaborar los protocolos de intervención policial mencionados en este informe, que, aunque por lo general la aplicación de la tortura requiere la condi-



ción previa de la detención de la persona, sea en un recinto legalmente habilitado o clandestino, cuando los tratos crueles, inhumanos o degradantes son parte del régimen de detención, incluyendo sus condiciones, la presencia de estos tratos en forma sistemática, rutinaria, cotidiana, premeditada, planificada y calculada, pasan a ser torturas consumadas, ya que atentan contra la dignidad humana y apuntan a quebrar la personalidad de la víctima o la moral que la sostiene.

- Dirigir los protocolos de intervención policial a prevenir, sancionar y erradicar a futuro la brutalidad de las medidas represivas durante marchas, manifestaciones, piquetes, bloqueos de carreteras, etc., que forman parte de la conducta rutinaria y del actuar cotidiano de las fuerzas represivas.

Aunque esto se interprete como uso indebido, desproporcionado y abusivo de la fuerza por parte del funcionariado encargado del orden, cuando reviste las características descritas en este informe y hacen parte integral de los procedimientos, al punto que ya se constituyen en una imagen típica de las instituciones de seguridad y de orden público, más aún cuando se producen lesiones físicas y mentales, que ocasionan sufrimiento y daño, pasan a ser asimismo torturas, del mismo modo en que puede definirse a la muerte durante manifestaciones como ejecución extrajudicial.

- Crear, en forma coordinada entre el Ministerio del Interior y el Ministerio Público, secciones de investigación criminalística con métodos fundamentalmente científicos, a fin de que, primordialmente, las autoridades de aplicación de la ley dejen de lado la confesión obtenida en interrogatorios bajo torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes para obtener la prueba y la punición de hechos bajo su investigación.
- Adoptar como ejemplo de respuesta institucional contra la impunidad por parte del Estado las sanciones administrativas aplicadas el presente año por el Poder Ejecutivo frente al personal policial involucrado en casos de torturas y otras violaciones graves a los derechos humanos.

### ***En materia de medidas legislativas, judiciales o de otro carácter***

- Aprobar la ley que establece el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes. Esta aprobación debe estar acompañada de la instalación de otros mecanismos de denuncia, monitoreo, control y constatación de estas violaciones a derechos humanos, con rigor probatorio, a través de informes provenientes de exámenes a las víctimas, entre ellas de los detenidos y las detenidas en comisarías o cárceles, o de las personas institucionalizadas por ser personas con discapacidades psicosociales, así como de aquellas que son víctimas de la brutalidad policial en circunstancias del ejercicio de las libertades de reunión y manifestación, por citar sólo algunas.
- Cumplir las recomendaciones de la CVJ en materia de tipificación adecuada en la legislación penal, por ejemplo, dando trámite al proyecto de ley del senador Carlos Filizzola referido en este artículo, así como de prevención, investigación, sanción, reparación integral y garantías de no repetición respecto a la tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Las medidas que se adopten en tal carácter han de estar dirigidas a desinstalar la cultura instalada en la sociedad y en el Estado por la dictadura respecto al abuso de poder como patrón de control social, cuyo propósito es desanimar, hostigar, amedrentar y paralizar iniciativas de oposición, reclamo o protesta, de modo tal a que no sólo tenga efectos individuales, sino también *erga omnes*.

- Considerar al adoptar otras medidas estatales, sean legislativas, judiciales, administrativas o de otro carácter, que los tratos crueles, inhumanos o degradantes se presentan en el país como complementarios o previos o simultáneos a la tortura, extendiéndose en la mayoría de los casos a lo largo de la vida de la víctima, una vez consumada esta violación en su persona, en sus secuelas físicas o psicológicas.
- Instar a la administración de justicia y al Ministerio Público a garantizar a las víctimas de tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes el acceso a un recurso judicial efectivo y el derecho a obtener un juzgamiento de los presuntos partícipes en un plazo razonable, así como a recibir medidas adecuadas de reparación.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Eliade, Mircea (2001) **El mito del eterno retorno. Arquetipos y repetición**. Buenos Aires: Emecé.

Velásquez, Fernando (2000) *La teoría de la conducta punible en el nuevo Código Penal* en: Nuevo Foro Penal N° 63, Bogotá, pp. 15 ss.

World Organization Against Torture (2006) **Attacking the root causes of torture, poverty, inequality and violence**. Disponible en: <[http://www.omct.org/pdf/ESCR/2006/omct\\_desc\\_study\\_2006\\_cd/read\\_me\\_first.html?PHPSESSID=980553c948e9dab818c6227e663d2714](http://www.omct.org/pdf/ESCR/2006/omct_desc_study_2006_cd/read_me_first.html?PHPSESSID=980553c948e9dab818c6227e663d2714)>, consultado el 17 de noviembre de 2009.



# Un paso más en la dirección equivocada

**Cada vez más lejos de garantizar el  
derecho a vivir en un ambiente sano**

Urge que las instituciones ambientales y judiciales del Estado aseguren los recursos necesarios para el procesamiento, a tiempo y en forma, de las denuncias de delito ecológico; de lo contrario, éstas se constituyen en simples anécdotas.

Fernando H. González Parini<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El autor agradece los invaluable aportes realizados por María José López Ortiz en el proceso de recolección de datos, procesamiento de información y redacción de este artículo.

## INTRODUCCIÓN

En este artículo se presentan algunos acontecimientos que entre octubre de 2008 y octubre de 2009 afectaron el goce del derecho a un ambiente saludable en Paraguay y, más aún, preparan un futuro poco promisorio para su pleno ejercicio.

Los intentos de regular el uso de agrotóxicos y la presión ejercida por parte de los poderosos gremios que lucran con los plaguicidas constituyen probablemente el episodio más escandaloso del año, dejando visible, una vez más, la manera en que priman los intereses de un pequeño sector económicamente poderoso por sobre los derechos y garantías de la gran mayoría de los ciudadanos y ciudadanas.

Los sucesos de intoxicación y muerte en comunidades indígenas de la región Oriental son una muestra de la vulnerabilidad de estos grupos humanos y de la discriminación de la cual son víctimas. Se presentan los paradigmáticos casos de atentados contra el derecho a un ambiente sano en las comunidades indígenas de Caazapá y Alto Paraná. En este último caso, se suma la disputa por el derecho a vivir en sus territorios ancestrales.

La destrucción de los bosques continúa en Paraguay, pese a los intentos legales y a las acciones de la sociedad civil. La ampliación de la “ley de deforestación cero” en la región Oriental y un nuevo decreto que intenta minimizar los desmontes en el Chaco son iniciativas estatales que se analizan en este artículo.

La generación de residuos y su inapropiada disposición final es un problema importante en este país. En este informe se presenta el conflictivo caso de los vertederos de residuos sólidos domiciliarios e industriales que contaminan el entorno de comunidades vecinas y las sucesivas protestas llevadas a cabo por las pobladoras y pobladores de los barrios afectados.

Otros temas recurrentes son los que atañen a las vicisitudes de las personas afectadas por el embalse de la represa Yacretá, en el sur del país, en tanto, al norte, los desmontes en el territorio de uno de los últimos pueblos indígenas silvícolas no contactados en el cono sur, el pueblo Ayoreo Totobiegosode. Ambos casos tienen continuidad en este informe.

Por último, se presentan algunas recomendaciones concretas, con la voluntad de contribuir a la construcción de instrumentos que garanticen un ambiente saludable para las generaciones presentes y futuras.

## MARCOS NORMATIVO E INSTITUCIONAL

La Constitución garantiza el derecho a un ambiente saludable (art. 7) y establece que todo daño al ambiente importará la obligación de recomponer e indemnizar (art. 8). Asimismo, reconoce el derecho a la defensa del ambiente, como interés difuso que por su naturaleza jurídica pertenece a la comunidad y hace a la calidad de vida y al patrimonio colectivo, y que toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a reclamar a las autoridades públicas medidas para su defensa (art. 38).

También integran el marco legal un número de convenciones internacionales que guardan relación con el derecho a un ambiente sano, como ser: la Convención sobre el

comercio internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestre, ley 583/76; el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono y la Enmienda del Protocolo de Montreal, ley 61/92; el Protocolo de Cartagena, ley 253/93; el Convenio sobre diversidad biológica, ley 253/93; la Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, ley 350/94; la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por la sequía grave o desertificación, en particular África, ley 790/96; la Enmienda del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos tóxicos y su eliminación, ley 1262/98; y el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, ley 2333/03.

Desde comienzos de la década de los 90, Paraguay ha incorporado paulatinamente un conjunto de leyes y normativas que establecen mecanismos de control sobre aquellas actividades que, por su naturaleza, puedan alterar el equilibrio ecológico. Entre ellas, la Ley de Evaluación de impacto ambiental (294/94) y la ley que sanciona delitos contra el medio ambiente (716/96) han servido de base para identificar la necesidad de contar con una autoridad ambiental independiente. Respondiendo a esta necesidad se han establecido en el año 2000, mediante la Ley 1561/00, el Sistema Nacional Ambiental (Sisnam), el Consejo Nacional del Ambiente (Conam) y la Secretaría del Ambiente (SEAM).

A principios de este siglo y con la creación de la SEAM, se han ido sumando otras normativas, como la prohibición temporal en la región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosque, por ley 2524/04. Esta ley ha sido prorrogada en dos ocasiones<sup>2</sup>. En 2007 se promulgó la Ley de Recursos hídricos (3239/07), que otorga el marco general para manejo de los territorios observando la conservación de los recursos hídricos. Durante 2008, mediante la ley 3464/08, se creó el Instituto Forestal Nacional (Infona), el cual reemplaza en sus funciones al Servicio Forestal Nacional y se constituye como una entidad autónoma y autárquica.

Por la complejidad de los factores que intervienen en la calidad de vida de las comunidades locales y sus ecosistemas, es imperativo el trabajo coordinado entre la SEAM, el Ministerio Público y el Infona. En lo que va de 2009 se ha visto un pequeño avance en lo que a trabajo en conjunto se refiere, si bien todavía queda mucho por hacer para que estas tres instituciones se liberen de los vicios que todavía arrastran, como la corrupción y la lentitud.

## INICIATIVAS ESTATALES

- Un paso adelante y dos saltos hacia atrás

El 28 de abril de 2009 el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto 1937, en el cual establecía medidas sanitarias para el uso adecuado de plaguicidas en la producción agropecuaria. Este decreto fue apoyado por la gran mayoría de las organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de base, que desde hace años reclaman reglamenta-

<sup>2</sup> Las implicancias de esta ley se describen en detalle en la siguiente sección de este mismo artículo.

ciones claras que protejan a las comunidades del uso descontrolado de plaguicidas<sup>3</sup>. Adicionalmente, tanto el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) como la SEAM daban su apoyo al decreto, considerándolo de importancia para asegurar tanto la salud humana como la calidad ambiental.

El análisis técnico de este decreto, realizado por la organización no gubernamental Alter Vida en mayo de 2009<sup>4</sup>, se basaba en la legislación vigente y las modificaciones introducidas pretendían simplemente adecuar la reglamentación sobre el tema a los estándares de los países vecinos, así como a las exigencias mínimas de la Unión Europea y Estados Unidos en la materia.

Las presiones de los gremios de la producción agroindustrial, como la Unión de Gremios de la Producción (UGP), la Asociación Rural del Paraguay (ARP) y la Coordinadora Agrícola del Paraguay (CAP), se dieron casi inmediatamente a la promulgación del decreto. Los tres gremios consideraban imposible la aplicación de las medidas mínimas de seguridad establecidas, como, por ejemplo, la comunicación de las fumigaciones aéreas a las vecinas y los vecinos y a otras posibles personas afectadas con anterioridad a su realización y el involucramiento del MSPBS y la SEAM en las actividades de control. La Presidencia de la República, respondiendo a estas presiones y dejando de lado el pedido de las organizaciones de la sociedad civil, decidió primeramente la suspensión del decreto por un período de 90 días, y finalmente su derogación.

Paralelamente a las presiones al Ejecutivo para esta derogación, los gremios de la producción agroindustrial establecieron un fuerte *lobby* en el Congreso a favor de la promulgación de la Ley de Control de productos fitosanitarios de uso agrícola (3742/08). Esta ley ha sido descrita como un retroceso por las organizaciones de la sociedad civil y varias instituciones públicas como el MSPBS, la SEAM, la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), la Dirección General de Educación Escolar Básica del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), varias de las cuales enviaron notas al Congreso solicitando el rechazo total del proyecto<sup>5</sup>.

Pese a las manifestaciones en contra, tanto de parte de la sociedad civil como de las instituciones públicas directamente relacionadas con la utilización de plaguicidas, el Congreso aprobó el proyecto de ley sin modificaciones el 22 de mayo de 2009. El Poder Ejecutivo vetó parcialmente este proyecto de ley en julio de este año, y ambas Cámaras aceptaron el veto parcial de la Presidencia. La Ley 3742 se encuentra en vigencia desde finales de octubre del presente año.

3 Torres, Gustavo: *Paraguay: permisiva ley a favor de sojeros*, Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Mayo de 2009. [www.pidhdd.org/content/view/458/1/](http://www.pidhdd.org/content/view/458/1/), consultado el 21 de noviembre de 2009.

4 Alter Vida: *Consideraciones técnicas sobre el decreto 1937 de uso y manejo de plaguicidas y el proyecto de ley de control de productos fitosanitarios de uso agrícola*, 29 de mayo de 2009. Disponible en: <[www.redrural.org.py/V3/uploads/2009/05/consideraciones-tecnicas-plaguicidas.pdf](http://www.redrural.org.py/V3/uploads/2009/05/consideraciones-tecnicas-plaguicidas.pdf)>, consultado el 21 de noviembre de 2009.

5 Carta enviada por varias organizaciones de la sociedad civil al presidente Fernando Lugo el 24 de junio de 2009. Disponible en: <[www.redrural.org.py/V3/uploads/2009/06/carta-de-veto.pdf](http://www.redrural.org.py/V3/uploads/2009/06/carta-de-veto.pdf)>, consultado el 14 de noviembre de 2009.

En todo el proceso, desde la suspensión del decreto 1937 hasta la puesta en vigencia de la Ley 3742, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo han hecho caso omiso a las recomendaciones técnicas de las instituciones que por ley se encuentran directamente relacionadas al uso de plaguicidas. Lo que había empezado como un pequeño paso adelante en la conquista del derecho a un ambiente sano, con la promulgación del decreto 1937, terminó convirtiéndose en un gran retroceso que afectará directamente a la calidad de vida de la gente y principalmente a los grupos más vulnerables de la sociedad.

- **Ley de deforestación cero y la resolución 82/09 de la SEAM**

La estrecha relación entre el mantenimiento de la cobertura boscosa y la conservación de espacios verdes con la calidad de vida de las comunidades es algo que ha sido mencionado en innumerables estudios (Ardila: 2002, 194). En este sentido, cabe mencionar dos iniciativas que parecen ir en la dirección correcta para lograr el mantenimiento de lo poco que queda de cobertura boscosa en el país: la Ley 3663/08 que extiende la prohibición del desmonte en la región Oriental hasta diciembre de 2013, y la resolución N° 82 del 24 de julio de 2009 de la SEAM que establece medidas para la aprobación de licencias ambientales que comprendan cambios de uso de la tierra en la región Occidental.

Si bien la Ley 3663/08 ha servido para detener la deforestación en cierta medida, la tala ilegal continúa avanzando en la región Oriental: sólo en los primeros cuatro meses del 2009 la tasa de deforestación ilegal en la región llegaba a 1.894 ha<sup>6</sup>. En el departamento de Canindeyú se deforestaron 11.396 hectáreas en el período 2005-2008<sup>7</sup>, años durante los cuales ya estaba en vigencia la mencionada ley 2524/04.

Otra de las medidas gubernamentales tendientes a la reducción de la deforestación, esta vez en la región Occidental, la constituye la resolución N° 82 de la SEAM, la cual establece que:

No podrá desarrollarse el cambio de uso de la tierra en los inmuebles objeto de reivindicación indígena reconocida por instancias administrativas, legislativas o judiciales del Estado, así como por jurisdicción internacional conforme a los Tratados ratificados por la República.

Esta resolución se constituye así en una herramienta más para tratar de asegurar el derecho de las poblaciones indígenas de la región Occidental a vivir en un ambiente saludable.

A pesar de las iniciativas mencionadas, todavía se está muy lejos de lograr que éstas frenen los procesos que atentan contra el derecho fundamental de vivir en un ambiente saludable. Muchos de los delitos ambientales y actividades ilegales se ven todavía fomentados por la lentitud de la justicia para procesar a los infractores e infractoras,

6 WWF: *Tasas y estadísticas de deforestación*. Disponible en: <[www.wwf.org.py/lineas\\_accion/gis/tasas\\_y\\_estadisticas/](http://www.wwf.org.py/lineas_accion/gis/tasas_y_estadisticas/)>, consultado el 13 de noviembre de 2009.

7 *Galopante destrucción de bosques en Canindeyú*. Diario ABC Color, Asunción 8 de febrero de 2009. Disponible en: <[archivo.abc.com.py/2009-02-08/articulos/493981/galopante-destruccion-de-bosques-en-canindeyu](http://archivo.abc.com.py/2009-02-08/articulos/493981/galopante-destruccion-de-bosques-en-canindeyu)>, consultado el 10 de noviembre de 2009.

y por la falta de recursos para accionar a tiempo. En el período de octubre de 2008 a septiembre de 2009 se registraron un total de 232 casos tipificados como delito ecológico, de los cuales menos del 4% (9 casos) han encontrado algún tipo de condena, aunque la mayoría de ellas son penas alternativas a la privación de libertad<sup>8</sup>. Urge que el Estado asegure los recursos necesarios para el procesamiento, a tiempo y en forma, de las denuncias de delito ecológico; de lo contrario, éstas se constituyen en simples anécdotas.

## CASOS DE VULNERACIÓN DEL DERECHO A UN AMBIENTE SALUDABLE

### • Agrotóxicos: intoxicación y muerte de indígenas en Abaí

Los casos de intoxicación por el uso irresponsable de agrotóxicos han sido denunciados en ediciones anteriores de este informe (Lovera y otros, 2008: 75; Silvero, 2007: 74; Sobrevivencia, 2006: 397). Este año no ha sido la excepción y se han registrado denuncias por parte del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) con relación a casos de muerte en comunidades indígenas.

Los casos de fallecimiento de 12 indígenas de varias edades en Abaí (departamento de Caazapá), que fueron denunciados en septiembre de 2009, son ejemplos del alcance de la degradación ambiental y la continua exposición a sustancias tóxicas. Tras el recorrido de una comitiva interinstitucional por las zonas afectadas, la presidenta del INDI, Lida Acuña, manifestó que:

[Las comunidades en donde ocurrieron los fallecimientos son] islas en medio de cultivos de diversos rubros agrícolas en gran escala donde sistemáticamente se fumigan y donde no existen [...] las barreras vivas<sup>9</sup>.

Aunque las autoridades del MSPBS confirmaron que siete de los fallecimientos fueron a causa de infecciones respiratorias agudas, el propio vicepresidente de la República, Federico Franco, afirmó que la exposición a agroquímicos pudo haber coadyuvado<sup>10</sup>.

Además, la directora del centro de salud de Abaí, Celeste Silvero, manifestó que los casos de intoxicación son constantes en las comunidades de la zona e inclusive los propios agricultores y agricultoras que aplican los plaguicidas son internados en el centro asistencial con cuadros de intoxicación<sup>11</sup>.

Varias organizaciones campesinas e indígenas del país se manifestaron a través de un pronunciamiento en que condenaron estos casos de muerte en Caazapá y repudiaron

8 Nota remitida por José Luis Casaccia, en carácter de agente fiscal de la Unidad Penal Especializada Ambiental, a la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) el 26 de octubre de 2009. Disponible en la sede de Codehupy.

9 Ramos, Angélica: *INDI denuncia ante Fiscalía que en Caazapá no se cumple la ley*. Diario Última Hora, Asunción 25 de septiembre de 2009. Disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/258758-INDI-denuncia-ante-Fiscal%C3%ADa-que-en-Caazap%C3%A1-no-se-cumple-la-ley>>, consultado el 18 de noviembre de 2009.

10 Ídem.

11 Denuncian seis muertes por agrotóxicos. Diario La Nación, Asunción 22 de septiembre de 2009. Disponible en: <[www.lanacion.com.py/noticias-268272.htm](http://www.lanacion.com.py/noticias-268272.htm)>, consultado el 1 de noviembre de 2009.



la actitud asumida por Héctor Cristaldo, de la Unión de Gremios de la Producción (UGP), quien había restado importancia a todo lo acontecido<sup>12</sup>.

- **Intoxicación de indígenas en Itakyry y la lucha por su tierra**

En el momento de conclusión de este artículo, tuvo lugar un acontecimiento que por su relevancia no puede omitirse. Se trata del conflicto entre comunidades indígenas Ava Guaraní y un grupo de inmigrantes de Brasil en Itakyry (departamento del Alto Paraná), quienes promovieron el desalojo de esas comunidades. Paradójicamente, la presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores de Paraguay, Ana María de Acha, apoyó este desalojo sin considerar que existen medidas cautelares de no innovar en las propiedades en conflicto, de acuerdo con las declaraciones de Aníbal Alfonso, de la Coordinadora Nacional de la Pastoral Indígena (Conapi)<sup>13</sup>.

El 6 de noviembre, personas de origen brasileño dedicadas al cultivo de soja se presentaron en la comunidad *Ka'aguy Poty* para amedrentar a los pobladores y pobladoras con camiones para trasladarlos del lugar. Esta comitiva fue enfrentada por la comunidad con lanzas y flechas, oponiéndose al desalojo. Según las y los integrantes de la comunidad, estas personas reaccionaron enviando un avión que realizó un vuelo rasante y roció veneno sobre la gente<sup>14</sup>.

El MSPBS y la SEAM confirmaron que más de 200 indígenas presentaron cuadros de intoxicación en la comunidad afectada y que se realizaron fumigaciones con plaguicidas fuera de las zonas cultivadas<sup>15</sup>. Por su parte, la fiscalía del ambiente de Ciudad del Este imputará a uno de los colonos brasileños por trasgresión a la ley ambiental<sup>16</sup>.

Este conjunto de hechos constituye no sólo una trasgresión al derecho a un ambiente sano, sino por sobre todo un atentado a la integridad y la vida misma de las personas.

- **Deforestación en tierras indígenas: empresa Yaguareté Porá, la impunidad continúa**

En Paraguay, la justicia sigue estando del lado de la persona más fuerte, inclusive pasando por encima de las autoridades y de la aplicación de las leyes. Éste es el caso de

12 Observatorio rural: *Comunicado: Muerte de seis indígenas en Caazapá por agrotóxicos*. Red Rural, 21 de septiembre de 2009. Disponible en <[www.redrural.org.py/IV3/2009/comunicado-muerte-de-seis-indigenas-en-caazapa-por-agrotoxicos](http://www.redrural.org.py/IV3/2009/comunicado-muerte-de-seis-indigenas-en-caazapa-por-agrotoxicos)>, consultado el 15 de octubre de 2009.

13 Masi, Sofía: *Existe presión política para desalojar a nativos*. Diario Última Hora, Asunción 3 de noviembre de 2009. Disponible en: <[www.ultimahora.com/notas/270325-Existe-presión-política-para-desalojar-a-nativos](http://www.ultimahora.com/notas/270325-Existe-presión-política-para-desalojar-a-nativos)>, consultado el 10 de noviembre de 2009.

14 Ramos, María y Masi, Sofía: *Todos los indígenas de Itakyry tienen signos de intoxicación*. Diario Última Hora, Asunción 7 de noviembre de 2009. Disponible en: <[www.ultimahora.com/notas/271739-todos-los-ind%C3%ADgenas-de-itakyry-tienen-signos-de-intoxicaci%C3%B3n](http://www.ultimahora.com/notas/271739-todos-los-ind%C3%ADgenas-de-itakyry-tienen-signos-de-intoxicaci%C3%B3n)>, consultado el 13 de noviembre de 2009.

15 *Nativos fueron bañados desde el aire, dice ministra*. Diario ABC Color, Asunción 10 de noviembre de 2009. Disponible en: <[www.abc.com.py/abc/nota/44309-Nativos-fueron-bañados-desde-el-aire,-dice-ministra/](http://www.abc.com.py/abc/nota/44309-Nativos-fueron-bañados-desde-el-aire,-dice-ministra/)>, visitado el 14 de noviembre de 2009.

16 El fiscal imputará a productor tras intoxicación de nativos. Diario Última Hora, Asunción 10 de noviembre de 2009. Disponible en: <[www.ultimahora.com/notas/272583-El-fiscal-imputará-a-productor-tras-la-intoxicación-de-nativos](http://www.ultimahora.com/notas/272583-El-fiscal-imputará-a-productor-tras-la-intoxicación-de-nativos)>, consultado el 11 de noviembre de 2009.

la empresa Yaguareté Porá, que ha incurrido en actividades de desmonte en territorio ancestral ayoreo y donde se encuentran los Ayoreos-Totobiegosode, pueblo indígena con contacto inicial y en aislamiento voluntario. Este caso ya ha sido tratado en la edición anterior de este mismo informe (Lovera y otros, 2008: 91) y, lamentablemente, sigue sin resolverse.

Si bien la SEAM ha suspendido la licencia ambiental a la empresa en cuestión, primero en noviembre de 2008 y nuevamente en agosto de 2009 por un periodo de 180 días, a la par de iniciar un sumario administrativo de averiguación<sup>17</sup>, la empresa recurrió al Tribunal de Cuentas, que emitió entonces una resolución donde se desconoce la cancelación de la licencia ambiental<sup>18</sup>. Según datos publicados por la ONG *Survival International*<sup>19</sup> y basados en imágenes de satélite, la empresa sigue con las actividades de desmonte, inclusive después de la suspensión impuesta por la SEAM.

- **Basura: problema creciente y sin solución a la vista**

La adecuada disposición final de residuos sólidos sigue siendo una cuenta pendiente de la sociedad paraguaya. Si bien los últimos brotes de dengue en el país han alarmado a la población y han despertado una cierta conciencia acerca de la limpieza en zonas urbanas<sup>20</sup>, se puede afirmar que aún se está lejos de manejar los residuos sólidos de manera responsable.

De acuerdo a los datos compilados a comienzos de este siglo por la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS, 2001: 7), la tasa promedio de generación de residuos sólidos municipales en Paraguay se calculaba en 1,04 kg/persona/día, con variaciones de entre 0,58 y 1,3 kg/persona/día. Para esa misma fecha se estimaba que la generación de residuos en poblaciones urbanas alcanzaba poco más de 3.100 ton/día, menos de la mitad de estos desperdicios era recolectado y en ningún caso existía una adecuada disposición final.

La Asociación de Municipalidades del Área Metropolitana (Amuam), a través de su secretario ejecutivo, José Gamarra, afirmó que de los 24 municipios del área metropolitana de Asunción y sus alrededores, sólo seis poseen algún sistema para administrar residuos sólidos. Los demás no cuentan siquiera con ordenanzas que regulen el tema<sup>21</sup>. Además, los residuos sólidos se depositan en los vertederos sin implementar ningún tipo de reciclaje<sup>22</sup>.

17 Resolución 104/2009 de la SEAM por la cual se instruye sumario administrativo de averiguación a la empresa Yaguareté Porá por el supuesto hecho de falseamiento y ocultamiento contemplado en el art. 14 de la Ley 294/93; se ordena la suspensión preventiva por el plazo de 180 días, de conformidad al art. 15 inc. 1) y se crea la comisión encargada de estudiar el proceso licenciatario de las demás empresas afectadas por el territorio indígena.

18 *Es deforestado el hábitat de los Ayoreo que huyeron el año pasado. Confirman la denuncia de Survival*. Diario ABC Color, Asunción 14 de noviembre de 2009. Disponible en: <[www.abc.com.py/abc/nota/46351-Confirman-la-denuncia-de-Survival/](http://www.abc.com.py/abc/nota/46351-Confirman-la-denuncia-de-Survival/)>, consultado el 14 de noviembre de 2009.

19 *Survival denuncia que bosques indígenas son arrasados*, 11 de noviembre de 2009, [www.gat.org.py/gat/?p=223](http://www.gat.org.py/gat/?p=223), consultado el 14 de noviembre.

20 *Hay una riesgosa combinación entre basura pública y dengue*. Diario Última Hora, Asunción 16 de marzo de 2009, p. 14.

21 *Municipios de gran Asunción sin medios para tratar la basura*. Diario Última Hora, Asunción, 16 de octubre de 2008, p. 36.

22 *Comuna no cuenta con política de reciclaje*. Diario ABC Color, Asunción 10 de octubre de 2008, p. 36.

La ausencia de prácticas de reciclaje de los residuos sólidos domiciliarios acarrea serias consecuencias ambientales y sociales. Primero, el volumen total de estos residuos implica la necesidad de extensas y cada vez más numerosas áreas para su disposición final. La vida útil de los vertederos y rellenos sanitarios habilitados podría prolongarse sustancialmente si se separaran los residuos reciclables y reutilizables, especialmente los de origen orgánico. Segundo, la presencia de residuos orgánicos en los vertederos origina malos olores y riesgos de enfermedades para las poblaciones aledañas y para las personas que se dedican al reciclaje, obligadas a hacerlo en condiciones inapropiadas.

Estos factores han desencadenado en los últimos años la apertura de varios vertederos en las cercanías de los centros urbanos y varios de ellos generaron conflictos con las comunidades vecinas. Uno de los casos más destacados fue el conflicto entre los pobladores y pobladoras de Villeta y la empresa El Farol (Lovera y otros: 2008, 89).

Este año, El Farol continuó enfrentando la oposición de los vecinos y vecinas que reclaman el cierre definitivo de tres vertederos operados por esta empresa en las localidades de Villeta y J. Augusto Saldívar (ambas en el departamento Central) y Remansito, de Villa Hayes (departamento de Presidente Hayes)<sup>23</sup>. Las pobladoras y los pobladores de las zonas afectadas cuestionaron que la empresa siguiera operando el vertedero de J. Augusto Saldívar sin licencia y sin cumplir con las normas técnicas, amparada por una medida cautelar dispuesta por el Tribunal de Cuentas.

- **Embalse de Yacyretá: más agua para el embalse y menos para el brazo Aña Cua, daños ambientales en ambos casos**

En lo que respecta a la represa hidroeléctrica de Yacyretá, se suman irregularidades a las denunciadas en ediciones anteriores de este informe (Silvero: 2007, 78; Lovera: 2008, 91). Este año continuaron las protestas de las personas afectadas por el plan de terminación de Yacyretá, quienes siguen reclamando “la solución a todos sus pedidos en compensación a sus afectaciones por la elevación del embalse”<sup>24</sup>. Las autoridades paraguayas y argentinas de la Entidad Binacional Yacyretá (EBY) acordaron postergar la elevación del embalse a la cota definitiva de 80 metros sobre el nivel del mar (msnm) recién en febrero de 2010, y no en la fecha originalmente prevista, diciembre de 2009. Con esta prórroga, las autoridades paraguayas pretenden concluir las obras en la costanera de la ciudad de Encarnación (departamento de Itapúa).

Por otro lado, el nuevo proyecto de la usina complementaria del brazo Aña Cua, aprobado por el comité ejecutivo de la EBY, prevé la reducción del caudal de este cauce por debajo de los límites establecidos en las leyes ambientales paraguayas<sup>25</sup>. Se prevé que con estos caudales inferiores a los anteriormente proyectados ciertas zonas del cauce podrían secarse, afectando los ecosistemas de la zona y las actividades económicas de los pobladores y las pobladoras que se dedican a la pesca y las actividades relacionadas.

Como si no fueran suficientes los problemas ocasionados hasta ahora por la mega represa, las lluvias torrenciales de finales de octubre inundaron varias zonas de En-

23 *Vecinos exigen el cierre de vertederos*. Diario Última Hora, Asunción 6 de octubre de 2009. Disponible en: <www.ultimahora.com/notas/262136-Vecinos-exigen-el-cierre-de-vertederos>, consultado el 14 de noviembre de 2009.

24 *La cota de Yacyretá se elevará recién en el 2010*. Diario Última Hora, Asunción 14 de octubre de 2009, p. 24.

25 *Proyecto Aña Cua puede ocasionar un daño ambiental*, Diario Última Hora, Asunción, 13 de septiembre de 2009, p. 27.

carnación y otras localidades del país. Esta situación obligó a las autoridades locales a declarar el estado de emergencia y el MSPBS declaró alerta epidemiológica en las zonas afectadas por las inundaciones<sup>26</sup>.

## RECOMENDACIONES

---

- Reglamentar la utilización de agrotóxicos dando participación a las comunidades afectadas por éstos.
- Investigar exhaustivamente los casos de intoxicación y muerte de indígenas en Caazapá y el atentado contra las comunidades de Itakyry, para identificar a las personas responsables, investigarlas y juzgarlas correctamente, sentando precedentes.
- Implementar sistemas de control efectivos para garantizar el cumplimiento de la Ley 2524/04 en la región Oriental.
- Implementar una ley que frene la deforestación en el Chaco e inclusive prohibir la transformación no sólo de bosques, sino de cualquier ecosistema natural en la región Occidental del país.
- Penalizar los delitos ambientales con condenas que impliquen encarcelamiento de las personas que los cometan.
- Implementar políticas desde los Estados municipales para el manejo apropiado de residuos, capacitar y sensibilizar a la población acerca de los problemas que acarrea el manejo inadecuado de desechos.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Ardila, Patricia - compiladora (2002) **La gente y los ecosistemas: se deteriora el tejido de la vida**. Madrid: Ecoespaña.

Lovera, Ulises y otros (2008) *Los atropellos y la impunidad aún superan los logros* en: Codehupy (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 78-95.

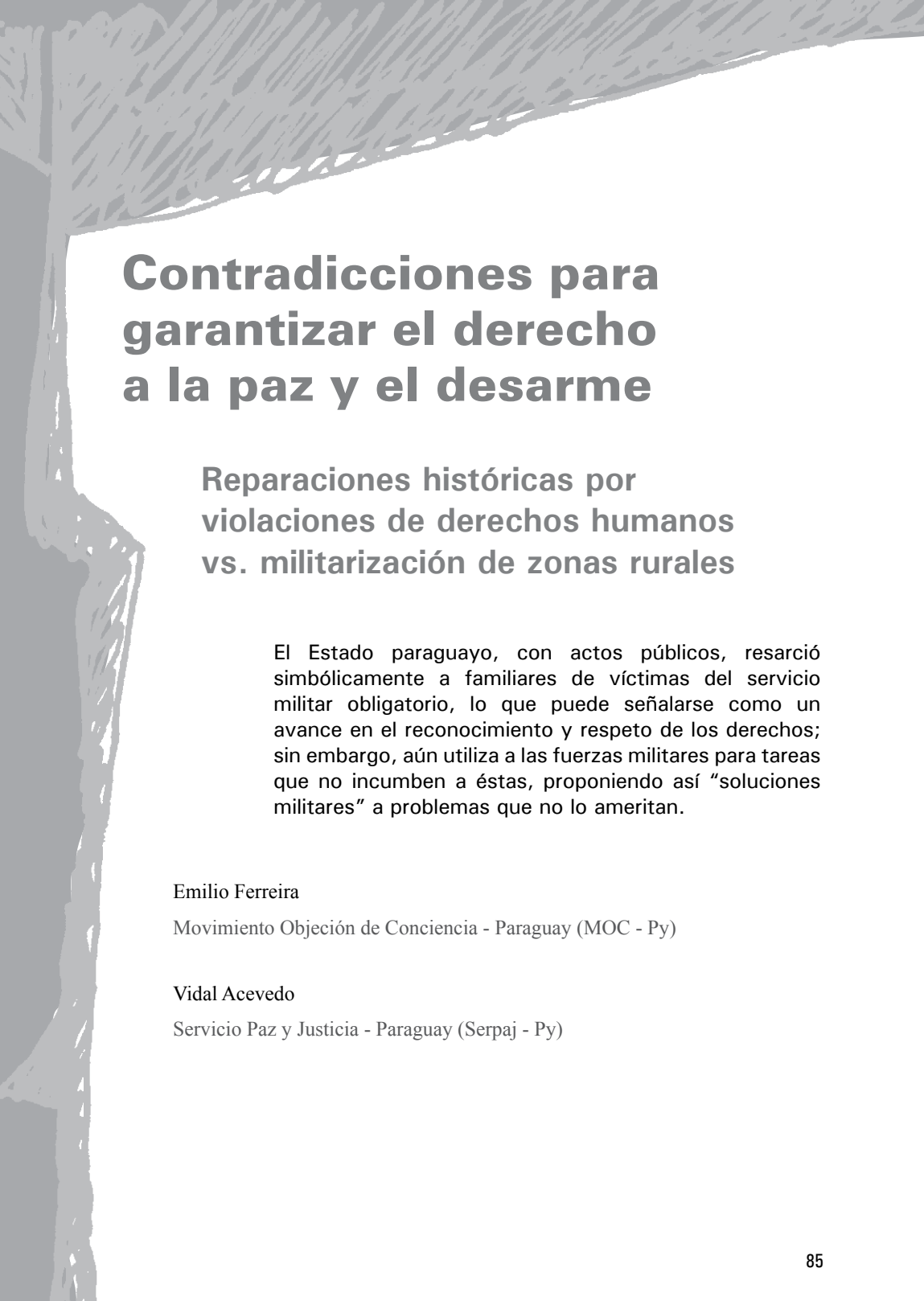
OPS/OMS (2001) **Análisis sectorial de residuos sólidos en Paraguay**. Asunción: Secretaría Técnica de Planificación.

Silvero, Beatriz (2007) *Violaciones al derecho humano a un ambiente sano. Ausencia de justicia ambiental* en: Codehupy (2007) **Derechos humanos en Paraguay 2007**. Asunción: Codehupy, pp. 70-84.

Sobrevivencia (2006) *Crisis ambiental agravada por la dejadez, desidia e incumplimiento de las leyes ambientales* en: Codehupy (2006) **Derechos humanos en Paraguay 2006**. Asunción: Codehupy, pp. 391-404.

---

<sup>26</sup> *Declaran alerta epidemiológica en zonas inundadas del país*, La Nación, Asunción, 22 de octubre de 2009, p. 35.



# Contradicciones para garantizar el derecho a la paz y el desarme

## Reparaciones históricas por violaciones de derechos humanos vs. militarización de zonas rurales

El Estado paraguayo, con actos públicos, resarcí simbólicamente a familiares de víctimas del servicio militar obligatorio, lo que puede señalarse como un avance en el reconocimiento y respeto de los derechos; sin embargo, aún utiliza a las fuerzas militares para tareas que no incumben a éstas, proponiendo así “soluciones militares” a problemas que no lo ameritan.

Emilio Ferreira

Movimiento Objeción de Conciencia - Paraguay (MOC - Py)

Vidal Acevedo

Servicio Paz y Justicia - Paraguay (Serpaj - Py)

## INTRODUCCIÓN

El derecho a la paz y el desarme se inscriben dentro de los derechos humanos de solidaridad. Los derechos de solidaridad están constituidos por el derecho a la paz, al desarrollo, a la libre determinación de los pueblos y a la conservación del medio ambiente. Atentar contra ellos no sólo afecta a la generación actual, sino también a los derechos humanos de las generaciones venideras.

El Estado paraguayo en este período y a través de actos públicos resarció simbólicamente a familiares de víctimas del servicio militar obligatorio, lo que puede señalarse como un avance en el reconocimiento y respeto de los derechos. Sin embargo, continúa utilizando las fuerzas militares en tareas que no les corresponden, proponiendo así “soluciones militares” a problemas que no lo ameritan.

## MARCO LEGAL

El sistema internacional ha tenido significativos avances en términos normativos respecto a la consolidación de una cultura de paz. Para ello fue incorporando normas para la supresión de las guerras y el establecimiento de relaciones internacionales más respetuosas de las soberanías, como forma de colaborar para que los Estados fueran socavando estructuras que atentan contra sus propias poblaciones.

Las Naciones Unidas han adoptado la “Declaración de los Derechos de los Pueblos a la Paz” (1984), por el cual se establece el derecho de la humanidad a la paz, a una vida sin guerras, que:

[...] constituye en el plano internacional el requisito previo primordial para el bienestar material, el florecimiento y progreso de los países, y la realización total de los derechos y las libertades fundamentales del hombre.

En cuanto a nuestro país, la Constitución establece que el Estado paraguayo renuncia a la guerra de agresión, pero sustenta el principio de legítima defensa (art. 144). Para fortalecer el carácter de renuncia a la guerra, la Constitución establece unos principios claros con respecto a las relaciones internacionales (art. 143) y hace mención a garantizar la vigencia de los derechos humanos, de la paz y la justicia, entre otros (art. 145). Mantiene unas Fuerzas Armadas sustentadas en el principio de legítima defensa, cuya misión es custodiar la integridad territorial y defender a las autoridades legalmente constituidas (art. 173).

El funcionamiento interno de las Fuerzas Armadas está regido por varias leyes, entre las que podemos citar la Ley de organización general de las Fuerzas Armadas de la Nación (216/93), el Estatuto del Personal Militar, ley 1115/97 y su reglamentación por decreto 21839/98.

Para este artículo se tienen en cuenta los instrumentos internacionales ratificados por Paraguay, que forman parte de nuestro derecho positivo (art. 137, Constitución) y todas las leyes dictadas por el Congreso Nacional.

## REPARACIONES HISTÓRICAS DEL ESTADO PARAGUAYO A VÍCTIMAS DEL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO

En los casos de violaciones de derechos humanos en los cuarteles llevados ante el sistema interamericano de protección de derechos humanos, se ha dado cumplimiento a las medidas establecidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso del niño soldado Gerardo Vargas Areco y al acuerdo de solución amistosa comprometido ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso del niño soldado Víctor Hugo Maciel.

- Caso del niño soldado Gerardo Vargas Areco

En el caso del niño soldado Gerardo Vargas Areco, el 15 de diciembre de 2008 en Bella Vista Norte (departamento del Amambay), comunidad donde reside su familia, se realizó el acto de disculpa pública y reconocimiento de responsabilidad internacional por parte del Estado paraguayo, debido a las violaciones declaradas en la sentencia de la Corte IDH, dando así cumplimiento a uno de los puntos resolutive de la misma. En ese acto se descubrió una placa en memoria del niño soldado y de reconocimiento a la familia por su lucha en la búsqueda de verdad y justicia. Estuvieron presentes el ministro de Defensa Nacional, Luis Bareiro Spaini, los comandantes de las Fuerzas Militares, el director de Derechos Humanos de Cancillería, autoridades locales, organizaciones sociales, familiares, vecinas y vecinos de la comunidad de Bella Vista<sup>1</sup>.

Gerardo Vargas Areco tenía 15 años cuando fue reclutado para cumplir el servicio militar. Éste es un caso emblemático en cuanto a la práctica de reclutamiento ilegal de niños y adolescentes por parte de las Fuerzas Armadas de nuestro país. Falleció en diciembre de 1989, en la 2ª División de Infantería en Villarrica (departamento del Guairá), tras un disparo por la espalda, cuando supuestamente intentaba huir del destacamento.

La Corte IDH en su sentencia (cf. Corte IDH, 2006), entre otras medidas, estableció que el Estado debe emprender las acciones necesarias para identificar, juzgar y sancionar a todas las personas responsables de las violaciones cometidas en el caso; diseñar e implementar programas de formación y cursos regulares sobre derechos humanos para todas las personas integrantes de las Fuerzas Armadas paraguayas; adecuar la legislación interna de las Fuerzas Armadas en materia de reclutamiento de personas menores de 18 años de edad, de conformidad con los estándares internacionales; indemnizar por daño material a la madre y al padre del niño soldado y por daño inmaterial a sus diez hermanos y hermanas.

Si bien algunas medidas han sido cumplidas, resta materializar otras, principalmente, en cuanto a acciones de identificación, juzgamiento y sanción de las personas responsables. En ese punto, persiste la inacción por parte del Ministerio Público.

1 *El Estado pide perdón por el asesinato de un niño soldado*. Diario ABC Color, Asunción, 16 de diciembre de 2008, disponible en <<http://archivo.abc.com.py/2008-12-16/articulos/479185/el-estado-pide-perdon-por-el-asesinato-de-un-nino-soldado>>, consultado el 15 de noviembre de 2009.

- Caso del niño soldado Víctor Hugo Maciel

Asimismo, en el caso del niño soldado Víctor Hugo Maciel, en la ciudad de María Auxiliadora (departamento de Itapúa) se realizó otro acto de descubrimiento de placa recordatoria en su memoria y lleva su nombre la calle donde viven sus familiares. En este acto participaron el vice ministro de Defensa Nacional, los comandantes de las Fuerzas Militares, autoridades de Cancillería, autoridades locales, organizaciones sociales, familiares, vecinos y vecinas de la localidad. Los actos de disculpas públicas y reconocimiento de responsabilidad por parte del Estado se realizaron el 26 de junio de 2006, por parte de la entonces ministra de Relaciones Exteriores, Leila Rachid Lichi, y otras autoridades civiles y militares (cf. Acevedo y otros, 2006: 375).

Víctor H. Maciel tenía 16 años cuando fue reclutado y falleció el 2 de octubre de 1995, cuando prestaba servicio militar obligatorio en la 1ª División de Caballería en Campo Grande (Asunción), debido a los “descuereos”<sup>2</sup>. El niño soldado Maciel fue incorporado forzosamente al servicio militar y, cuando ingresó, tanto las autoridades administrativas como sanitarias no constataron que padecía mal de Chagas, declarándolo apto para el servicio. Esta enfermedad imposibilitaba a Maciel someterse a esfuerzos físicos intensos y fue precisamente la sobrecarga de ejercicios –ordenada por el personal militar del que el niño soldado estaba a cargo– la causa de su fallecimiento.

En este caso, el 14 de marzo de 1996, el Servicio Paz y Justicia-Paraguay (Serpaj - Py) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil, por su sigla en inglés), en representación de la víctima y sus familiares, presentaron una denuncia formal contra el Estado paraguayo ante la CIDH por su reclutamiento y muerte. En esa oportunidad se denunció la violación de los derechos a la libertad personal, a la integridad personal, a la vida, a la protección especial de los niños y niñas, a las garantías judiciales y a la protección judicial.

Diez años después, en marzo de 2006, se suscribió el acuerdo de solución amistosa con el Estado paraguayo, por el cual se lo obligó, entre otras medidas, a las siguientes reparaciones: proseguir la investigación de los hechos para identificar, juzgar y sancionar penalmente a todas las personas responsables en este caso y evitar la impunidad; modificar la reserva del país al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados, señalando la edad de 18 años para la prestación del servicio militar obligatorio o voluntario; presentar un proyecto de ley que modifique la Ley del Servicio Militar Obligatorio (569/75); ordenar la realización de exámenes médicos integrales obligatorios a todos los ingresantes al servicio militar obligatorio, por un médico o médica matriculada; difundir en todas las unidades militares, la dirección y teléfono de las oficinas públicas que se encargan de la recepción y trámite de denuncia por malos tratos, torturas, servidumbres u otras violaciones a los derechos humanos de los conscriptos (cf. Arancedo y otros, 2007: 547-549).

2 “Descuereo” es un término utilizado en Paraguay para referirse a los ejercicios físicos excesivos a que se somete a una persona, generalmente en condición subalterna de la otra. Se usa particularmente para el ámbito militar.



- Sentido de los actos y nuevos casos

Estos actos simbólicos de reparación son históricos, ya que en el caso de Vargas Areco se da luego de diecinueve años de lucha por parte de su familia y de las organizaciones civiles; en tanto, en el caso de Víctor Hugo Maciel, luego de trece años se da por concluido. Sin embargo, todavía falta llegar a los responsables directos de la muerte de estos niños soldados.

Por otro lado, se han logrado modificaciones legislativas en lo que respecta al servicio militar obligatorio y otras medidas de reparación y no repetición.

Otro caso emblemático en cuanto a reclutamiento ilegal por parte de las Fuerzas Armadas es el de Cristian Ariel Núñez Lugo y Marcelino Gómez Paredes, desaparecidos desde enero de 1998, cuando cumplían con el servicio militar obligatorio, en el Destacamento Militar N° 1 “Gral. Patricio Colmán”, con asiento en el departamento del Alto Paraguay. La crónica oficial brindada en su momento por los militares establecía que los soldados habían recibido la orden de ir a buscar unas vacas y nunca regresaron; en ese momento estaban bajo las órdenes del subteniente Blas Vera.

El caso fue presentado ante la CIDH por Serpaj-Py y Cejil en el 2000 y fue admitido en 2003. El 4 de noviembre de 2009, en el marco de la reunión celebrada ante la CIDH, el Estado paraguayo reconoció su responsabilidad internacional en la desaparición forzada de los niños soldados Marcelino Gómez Paredes y Cristian Ariel Núñez, de 14 años de edad. En esa reunión se firmó un acuerdo de solución amistosa entre representantes del Estado y representantes de las víctimas<sup>3</sup>.

Entre las medidas de dicho acuerdo, que el Estado paraguayo está obligado a cumplir en la brevedad posible, se encuentran: la conformación de una comisión interinstitucional para investigar la desaparición de los niños y sancionar a las personas responsables; la presentación de un proyecto de ley para reformar el Código Penal en cuanto al delito de desaparición forzada; la realización de un acto público de reconocimiento de responsabilidad y pedido de perdón a las familias de las víctimas; nombrar una calle con sus nombres e instalar una placa recordatoria en la unidad militar donde los niños cumplieron con el servicio militar; la presentación de un video documental acerca de las violaciones a los derechos humanos en los cuarteles. El documental debe ser exhibido en la Academia Militar “Mariscal Francisco Solano López” de las Fuerzas Armadas, con presencia de altas autoridades militares.

La tramitación de este caso duró once años antes de alcanzar justicia para las familias de Cristhian Ariel y Marcelino, principalmente para las madres, Deogracia Lugo y Zulma Paredes, luchadoras incansables por la búsqueda de la verdad y de sanción a las personas responsables de este hecho.

3 Caso N° 12330 “Marcelino Gómez Paredes y Cristian Ariel Núñez Lugo vs. Paraguay”. Cf. *Paraguay reconoce su responsabilidad en desaparición de niños soldados*. Diario ABC Color, Asunción, 15 de noviembre de 2009, disponible en <<http://www.abc.com.py/abc/nota/42836-Paraguay-reconoce-responsabilidad-en-desaparic%C3%B3n-de-ni%C3%B1os-soldado/>>, consultada el 15 de noviembre de 2009.

## MILITARIZACIÓN CRECIENTE EN LAS RESPUESTAS DEL ESTADO

- Operativo *Jerovia*<sup>4</sup> y militarización del norte del país

Un hecho ocurrido en las últimas horas del 31 de diciembre de 2008 desató nuevamente una espiral de violencia que viene sucediéndose en la zona norte del país, específicamente en los departamentos de San Pedro y Concepción.

El puesto militar ubicado en Tacuatí (departamento de San Pedro), dependiente de la 3ª División de Caballería, con asiento en Curuguaty (departamento de Canindeyú), fue tomado por asalto e incendiado por cuatro personas armadas, quienes, tras realizar disparos intimidatorios, redujeron al oficial de guardia, vicesargento primero Reinaldo Martínez, luego esposado. Las personas que cometieron el asalto robaron dos fusiles M-16, cuatro cargadores y noventa cajas de proyectiles. Este ataque fue atribuido al Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), dado que se encontraron panfletos alusivos a este grupo. El puesto militar se encuentra a la entrada del establecimiento ganadero Paso Itá, propiedad de la empresaria Marys Llorens<sup>5</sup>.

A raíz de los hechos ocurridos, el gobierno estableció una comisión de crisis, conformada por representantes de los ministerios del Interior y de Defensa Nacional, el Estado Mayor Conjunto y la Prefectura Naval. Rafael Filizzola, ministro del Interior, dijo que las Fuerzas Armadas brindarían apoyo logístico a las comisarias y que el procedimiento sería “en primer lugar poner en funcionamiento la Ley 1137/97 de seguridad interna”, agregando que la intención no era militarizar la zona<sup>6</sup>.

Sin embargo, en contraposición a lo manifestado, el operativo militar desplegado en la zona norte del país estuvo compuesto por más de 500 efectivos militares y 250 policías, disponiendo de 4 helicópteros, 3 aviones, 30 patrulleras, 20 camionetas y 15 camiones de las Fuerzas Armadas<sup>7</sup>.

Este aparatoso despliegue de las fuerzas militares, que no se ve desde 1947<sup>8</sup>, no tuvo los efectos esperados, sino más bien numerosas denuncias de abusos y atropellos presuntamente cometidos por efectivos de las fuerzas públicas. Codehupy, luego de

4 Palabra en guaraní que significa “creer”.

5 *Desconocidos queman un destacamento en Tacuatí*. Diario Última Hora, Asunción 1 de enero de 2009, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/184243-Desconocidos-queman-un-destacamento-en-Tacuatí%C3%AD->>, consultado el 15 de noviembre de 2009.

6 *Oficializan intervención de militares en San Pedro*. Diario Abc Color, Asunción, 8 de enero de 2009, disponible en <<http://archivo.abc.com.py/2009-01-08/articulos/485261/oficializan-intervencion-de-militares-en-san-pedro>>, consultado el 15 de noviembre de 2009.

7 *Alrededor de 500 militares y 250 policías buscan a bandas armadas*. Diario Última Hora, Asunción, 10 de enero de 2009, disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/186370-Alrededor-de-500-militares-y-250-polic%EDas-buscan-a-bandas-armadas>>, consultado el 15 de noviembre de 2009.

8 Entre marzo y agosto de 1947 se produjo una guerra civil en Paraguay, conocida como la revolución del 47, la guerra civil paraguaya o la revolución de los *pynandi* (en guaraní: pies descalzos). Se habían generado situaciones de disidencia en las Fuerzas Armadas, enfrentamientos al dictador Morínigo y desplazamientos militares en todo el territorio. Culminó con el inicio de la hegemonía del Partido Colorado. Cf. *El mayor despliegue desde 1947*. Diario Última Hora, Asunción, 13 de enero de 2009, disponible en <http://www.ultimahora.com/notas/187073-El-mayor-despliegue-desde-1947>, consultado el 15 de noviembre de 2009.

visitar la zona de Tacuatí y *Kurusu* de Hierro (este último en el departamento de Concepción), pudo constatar numerosas violaciones a la ley: militares cumpliendo roles policiales, detenciones y privaciones ilegales contra dirigentes campesinos y campesinas, allanamientos violentos e ilegales, maltratos verbales y hostigamiento sexual a mujeres. Entonces, presentó denuncias por casos de torturas aplicadas por policías y militares a campesinos y campesinas de *Kurusu* de Hierro, detenidos como supuestos responsables de la quema del puesto militar. Ninguna de las denuncias hechas por Codehupy tuvo la debida atención por parte de las autoridades del Estado<sup>9</sup>.

Con el operativo militar se logró extender el campo de acción de las fuerzas militares en tareas que no son de su competencia. El operativo *Jerovia* finalmente no pudo encontrar más que pobreza y ausencia total del Estado en cuanto a políticas sociales dirigidas a los numerosos paraguayos y paraguayas que viven allí. Aun así, el gobierno inauguró dos locales para futuros destacamentos militares en terrenos donados por ganaderos y ganaderas de la zona, que servirán como sede de la 3ª División de Caballería y del batallón de Ingeniería N° 5 “Cap. Pedro Juan Caballero”.

- Participación de tropas paraguayas en misiones de paz militarizadas

Aún cuando el presidente Lugo en su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas haya criticado los preocupantes niveles de militarización y armamentismo, sigue con la política de gobiernos anteriores con respecto al envío de tropas militares a zonas de conflicto, coincidiendo con la declaración contradictoria del capitán Juan Bernardino Vargas: “El mantenimiento de la paz no es un trabajo para los soldados, pero sólo los soldados pueden hacerlo”<sup>10</sup>.

A pesar de los constantes reclamos por el retiro de tropas militares de Haití por parte de organizaciones sociales de los distintos países, Paraguay sigue colaborando con la Misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah, por su sigla en inglés). La colaboración paraguaya consiste en el envío de 31 militares de las distintas fuerzas (aviación, marina y ejército), con un salario de USD 1.000 (G 5.000.000), utilizando armas y pertrechos del ejército brasileño<sup>11</sup>. Además de Haití, Paraguay viene participando desde los últimos tiempos en este tipo de actividades en distintos países como Afganistán, Chipre, Congo, Costa del Marfil, Liberia, Eritrea, Etiopía y Nepal<sup>12</sup>.

9 Cf. Boletín Derechos humanos y agronegocios, agosto 2009. Asunción: Acción Popular y CEPAG.

10 *Garantes de la Paz*. Diario ABC Color, Asunción 19 de abril de 2009. Disponible en: <<http://archivo.abc.com.py/2009-04-19/articulos/513472/garante-de-paz>>, consultado el 15 de noviembre de 2009.

11 *Militares van a Haití para misión de Paz de la ONU*. Diario Última Hora, Asunción 4 de julio de 2009. Disponible en: <[www.ultimohora.com/notas/235152-Militares-van-a-Hait%C3%AD-para-misi%C3%B3n-de-paz-de-la-ONU](http://www.ultimohora.com/notas/235152-Militares-van-a-Hait%C3%AD-para-misi%C3%B3n-de-paz-de-la-ONU)>, consultada el 15 de noviembre de 2009.

12 *Ídem*.

- **Posicionamiento internacional del gobierno paraguayo en temas militares**

En términos del posicionamiento del gobierno paraguayo en temas militares se observa la cautelosa postura tomada por el presidente Fernando Lugo en las declaraciones del 5 de agosto de 2009, tras la visita del presidente de Colombia, Álvaro Uribe, al Paraguay, ocasión en que manifestó que cada país es soberano de incluir o no bases militares de los Estados Unidos de América en su territorio.

Por su parte, el canciller paraguayo, Héctor Lacognata, declaró:

Lo que sí hemos expresado nosotros es la necesidad de que ese tipo de iniciativas tengan la garantía de que eventualmente no pongan en riesgo la seguridad de países vecinos<sup>13</sup>.

Reforzando la posición mantenida por el canciller paraguayo, el 28 de agosto de 2009, en la cumbre extraordinaria de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), Fernando Lugo expresó su preocupación acerca de que la instalación de bases norteamericanas en Colombia constituyera un peligro para la democracia de los países de la región.

Lacognata y el vice ministro de Defensa, Roberto Marecos Charruf, participaron en la reunión extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y Ministros de Defensa de la Unasur, en Quito (Ecuador) el 15 de setiembre de 2009, donde el primero exigió el cese de la carrera armamentista, atendiendo el aumento de un 50% en gastos militares en la región.

En este mismo tenor, el 24 de setiembre de 2009, en la ciudad de Nueva York, durante la 64<sup>a</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, en su discurso el presidente Lugo puso énfasis en la inversión de defensa y compra de armas versus los gastos sociales, observando que:

Cualquier inversión en defensa debe ser ostensiblemente mínima en relación a los gastos sociales del Gobierno. [...] Paraguay no hipotecará su pan para danzar en el baile ciego de los señores de la guerra. [...] Deben desarmarse las tensiones propiciadoras de esta inquietud armamentista y deben despejarse de urgencia los elementos que enturbian la hipótesis de paz que debe reinar en el mundo<sup>14</sup>.

Estas expresiones con relación a la carrera armamentista son realizadas por el presidente y el canciller, aun cuando algunos medios a través de sus editoriales y algunos parlamentarios y parlamentarias a viva voz pregonan que nuestro país debe tener mayor presupuesto para compras de armamentos de las Fuerzas Armadas, azuzando también con inexistentes hipótesis de conflictos bélicos.

13 *Paraguay respalda con mesura a Uribe*. El espectador.com, Bogotá 5 de agosto de 2009. Disponible en: <[www.elespectador.com/articulo154689-uribe-hace-visita-relampago-paraguay](http://www.elespectador.com/articulo154689-uribe-hace-visita-relampago-paraguay)>, consultado el 15 de noviembre de 2009.

14 Reproducido del discurso "Paraguay se declara ante el mundo absolutamente comprometido con la Paz", realizado en la Asamblea de las Naciones Unidas. Nueva York, 24 de setiembre de 2009. Disponible en: <<http://www.mre.gov.py>>, consultado el 20 de noviembre de 2009.

## CORRUPCIÓN EN LAS FUERZAS ARMADAS

La corrupción en las esferas castrenses es un tema denunciado por la ciudadanía en general y por los medios masivos de comunicación.

- **Malversación y uso discrecional de recursos públicos**

Entre estos casos se encuentran la situación de no expedición de boletas legales a pacientes en el Hospital Militar y la clonación de facturas de la Dirección de Material Bélico (Dimabel). Ante esto, la Dirección de la Inspectoría General de las Fuerzas Armadas de la Nación realizó una auditoría correspondiente al ejercicio fiscal de enero de 2008 hasta el 15 de abril de 2009<sup>15</sup>. A continuación se presentan los resultados más relevantes que esta auditoría develó en tres instituciones componentes de las Fuerzas Armadas: en la Dimabel, en la Dirección del Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas y en la Academia Militar (Academil).

### *Dirección del Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas*

En lo referente a los casos analizados de corrupción en el Servicio de Sanidad de las Fuerzas Armadas, se resalta la incoherencia entre el número de prestaciones realizadas y el ingreso en términos de aranceles hospitalarios. Sobre este punto, el informe de auditoría indica que sólo en octubre de 2008 faltan constancias de ingresos de 56 intervenciones quirúrgicas.

Asimismo, se observan irregularidades en la frecuencia de pagos que realiza el Consejo de Salud de las Fuerzas Armadas de la Nación (Consafan) al Hospital Central de las Fuerzas Armadas, habiéndose identificado G 548.956.800 (USD 109.791) que no fueron acreditados durante aproximadamente ocho meses. Lo mismo ocurre con el servicio de odontología: de enero a septiembre de 2008 no se han realizado los pagos correspondientes, y sólo en octubre de ese año se ha realizado un pago por G 15.590.000 (USD 3118).

El mencionado informe también resalta que:

Las exoneraciones de aranceles por servicios hospitalarios en las áreas administrativas y en otras dependencias de la Dirección de Servicios de Sanidad de las Fuerzas Armadas (Disersanfa) son una práctica común.

En relación a los rubros de mantenimiento y reparación se resalta que, al momento de la auditoría, de los nueve ascensores con que cuenta el Hospital Militar sólo dos se encontraban en funcionamiento, mencionándose que en ese periodo se ha pagado un monto de G 76.200.000 (USD 15.240) por el mantenimiento y la reparación de seis ascensores.

### *Dimabel*

En lo que respecta a la Dimabel, se señala la falta frecuente de documentación de compras realizadas por la institución en el rubro de mercaderías, por valor de G 24.346.721

<sup>15</sup> *Ministerio de Defensa emite detalles sobre auditoría en Unidades Militares*, disponible en <[www.ipparaguay.com.py/index.php?id=cmp-noticias&n=2565](http://www.ipparaguay.com.py/index.php?id=cmp-noticias&n=2565)>, consultada el 15 de noviembre de 2009.

(USD 4.869) y de repuestos para vehículos de la institución, estando éstos sin utilidad. En cuanto a la administración de los recursos se observa que se adquirió un total de 577 cartuchos de tinta, para un total de 7 computadoras, lo que podría denotar el uso ineficiente de éstos. Esta situación también es similar en la administración del combustible en la Dimabel, donde, por ejemplo, 33.081 litros fueron utilizados sin orden de trabajo.

### *Academil*

La Academia Militar “Mcal. Francisco Solano López”, en el periodo de auditoría mencionado, según el referido informe, ha realizado compras sin contar con la documentación de respaldo.

- **Utilización de unidad militar para fines políticos-partidarios**

Del 6 al 10 de mayo de 2009, alrededor de mil quinientos jóvenes de diversos países asistieron a II Encuentro Latinoamericano de Jóvenes por el Cambio, organizado por el Partido del Movimiento al Socialismo (P-MAS), el Partido Popular *Tekojoja*, el Partido Convergencia Popular Socialista (PCPS) y el Partido Comunista Paraguay (PCP)<sup>16</sup>. El encuentro fue realizado en el local del Comando de Ingeniería de las Fuerzas Armadas, en el barrio Tacumbú, de la ciudad de Asunción. Si bien las Fuerzas Armadas justificaron ante los medios de prensa que el encuentro no hizo alusión a sector ideológico o político partidario alguno en particular, los medios concentraron la información en que las y los jóvenes izquierdistas utilizaron el cuartel para fines políticos, resaltando el dato de que los y las participantes colgaban banderas e insignias alusivas a esos grupos y partidos, lo que terminó causando el disgusto de partidos políticos y autoridades, principalmente, de ideologías contrarias .

El presidente, un día después de finalizado el encuentro, expresó su rechazo y desaprobación al uso del cuartel para expresiones políticas, solicitando una minuciosa investigación que determine e identifique a las personas responsables. Días después, en declaraciones a los medios de prensa, él mismo admitió haber sido informado sobre la realización del encuentro, pero que las personas responsables de la institución militar fueron quienes debían haber evitado los excesos cometidos por las y los jóvenes. Como consecuencia del hecho fueron relevados el general de Ejército Alfredo Machuca, el contraalmirante de Armada Rubén Valdez y el coronel de Ingeniería Felipe Santiago Cañete<sup>17</sup>.

Para ese encuentro, la Entidad Binacional Yacyretá (EBY) realizó un aporte de G 98.000.000 (USD 19.600), aprobado por el director paraguayo, Carlos Cardozo, quien días después en conferencia de prensa aseguró haber devuelto ese dinero a la EBY y asumido el costo económico en forma personal<sup>18</sup>.

16 *Jóvenes de la izquierda debaten sobre la soberanía en un cuartel*. Diario ABC Color, Asunción 8 de mayo de 2009. Disponible en: <<http://archivo.abc.com.py/2009-05-08/articulos/519572/jovenes-de-la-izquierda-debaten-sobre-la-soberania-en-un-cuartel>>, consultado el 20 de noviembre de 2009.

17 *Malestar de Fuerzas Armadas por relevo de comandantes*. Diario ABC Color, Asunción 21 de mayo de 2009. Disponible en <<http://archivo.abc.com.py/2009-05-21/articulos/523758/malestar-en-ff-aa-por-relevo-de-comandantes>>, consultado el 15 de noviembre de 2009.

18 *Titular de Yacyretá devolvió dinero desembolsado para congreso de jóvenes*. Diario ABC Color, Asunción 19 de mayo de 2009, disponible en <<http://archivo.abc.com.py/2009-05-19/articulos/523270/titular-de-yacyreta-devolvio-dinero-desembolsado-para-congreso-de-jovenes>>, consultado el 15 de noviembre de 2009.

Durante todo el proceso democrático del país, ha llevado mucho esfuerzo intentar conseguir la institucionalización de las Fuerzas Armadas, de forma tal que no corresponda a ninguna bandera política, tal como fue durante 35 años con el Partido Colorado, durante el régimen stronista.

Desde 2008, con el cambio de gobierno, la ciudadanía esperaba que las instituciones más vulneradas del Estado, como las Fuerzas Armadas, tuvieran un progresivo cambio; sin embargo, con este acontecimiento se visualizó que este cambio es aún una materia pendiente

## RECOMENDACIONES

---

- Retirar las tropas paraguayas de Haití en el marco de la Minustah y apostar por medios no violentos de la solución de conflictos en el ámbito internacional.
- Suprimir la Justicia Militar como organismo jurisdiccional encargado de investigar y sancionar a efectivos militares, dado que no hace sino garantizar la impunidad, pues en ningún caso fueron identificados ni sancionados los responsables.
- Rechazar la utilización e intervención de las Fuerzas Armadas en los conflictos sociales e investigar y sancionar la utilización discrecional de efectivos en el interior del país, a beneficio de algunos estancieros y estancieras.
- Asegurar la reparación integral a las familias y víctimas del servicio militar obligatorio, otorgando garantías de no repetición.
- Suprimir la infraestructura militar de las zonas urbanas, por ejemplo, mediante su reconversión en unidades hospitalarias y centros educativos.
- Posicionar con mayor firmeza la verdadera institucionalización de las Fuerzas Armadas, no sólo en el discurso sino también en los hechos cotidianos de su gestión y de su imagen pública.
- Reducir del presupuesto militar y aumentar de la inversión social.
- Realizar auditorías de manera más frecuente, a fin de detectar los principales focos de corrupción en las instituciones militares, a fin de aplicar sanciones ejemplares a los involucrados.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Acevedo, Vidal, Castillo, Orlando y Derene, Ricardo (2006) *Una de cal y otra de arena: un reconocimiento importante a los derechos humanos, pero también significativo aumento a militares* en: Codehupy (2006) **Derechos Humanos en Paraguay 2006**. Asunción: Codehupy, pp. 373-388.

Arancedo, Alejandra; Fuenzalida, Sergio y Tojo, Liliana (2007) *Cumplimiento de las decisiones de los órganos de protección de los DD. HH., un arrastrado proceso* en: Codehupy (2007) **Derechos humanos en Paraguay 2007**. Asunción: Codehupy, pp. 538-549.

Corte IDH. *Caso Vargas Areco vs. Paraguay. Sentencia sobre el fondo, reparaciones y costas de fecha 26 de septiembre de 2006*. Disponible en: <[www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_155\\_esp.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_155_esp.doc)>, consultado el 15 de noviembre de 2009.







**DERECHO A LA LIBERTAD**





# **Libertades constitucionales instalándose en la agenda pública**

## **Una introducción al derecho a la libertad**

Las libertades constitucionales se han instalado en la agenda pública, más allá de los notables obstáculos a su ejercicio y a la persistencia de situaciones de coacción. Es clave que las autoridades y todo el funcionariado responsable de hacer cumplir la ley comprendan que garantizar a la población el derecho a la libertad, a la seguridad y a la igualdad, en un marco de respeto al ejercicio de estos derechos, constituye uno de los deberes fundamentales del Estado, y que actúen en consecuencia.

Equipo académico del Informe Derechos Humanos en Paraguay 2009

En este capítulo se presenta el conjunto de artículos relativos al grado de disfrute de las libertades garantizadas constitucionalmente, abordando en primer término aquellas que nutren el derecho a la manifestación, coartada, las más de las veces, por la presencia de detenciones arbitrarias que exponen la tensión entre los enfoques del derecho penal de autor y del derecho penal del acto<sup>1</sup>. Por razones de correlación de fuerzas, esta tensión termina resolviéndose en perjuicio de aquellos sectores socialmente estigmatizados por su condición social o económica, sus opciones políticas o sexuales, como sinónimos de delincuencia y peligrosidad.

Las **detenciones ilegales y arbitrarias** por parte de agentes del orden público, militares y grupos parapoliciales son presentadas con detalles de los procedimientos y sus resultados. En la misma línea –y teniendo en consideración los aspectos formales del cambio–, se expone la situación de derechos de las personas que se hallan en condición de privación de libertad y los abusos que ello conlleva, incluyendo el seguimiento a dimensiones relevadas en años anteriores, como el acceso a las “privadas”.

Respecto al **debido proceso**, se toman en cuenta y se analizan varios aspectos de las garantías que lo conforman, en cuanto ejes centrales para la vigencia de los derechos procesales indispensables para impartir recta justicia, entre ellos, la necesaria independencia del Poder Judicial, el derecho a una defensa técnica eficaz y la oralidad de los actos procesales, junto con las circunstancias que comportan riesgos de modificaciones *in peius*<sup>2</sup> al Código Procesal Penal, actualmente en estudio, cuestión que se desarrolla más a fondo en un apartado específico.

Se incluye la importancia de la reedición del estudio del proyecto de ley orgánica de la defensa pública, de manera que esta institución resguarde ampliamente las garantías y los derechos procesales de las personas a quienes va dirigida. Se cuestiona, asimismo, la falta de adecuación de las actuaciones judiciales a los resguardos procesales de la persona imputada, por lo que se resalta la distorsión de los principios de oralidad e inmediación del proceso penal.

El capítulo también advierte el inminente impacto negativo que la contrarreforma del Código Procesal Penal podría significar respecto al modelo vigente, fruto de años de esfuerzos por superar los males ligados a la concentración judicial inquisitiva del poder punitivo estatal. En este sentido, los autores del artículo respectivo observan que algunos de los textos propuestos significarían un retroceso del sistema garantista y alejarían al país de un modelo de justicia coherente con las conquistas democráticas de la ciudadanía.

La figura de la **trata de personas** concebida como un hecho punible contra la autonomía sexual, entre cuyas víctimas se cuentan personas de todas las edades (niñas y niños, adolescentes, adultas y adultos), sin distinción de su origen étnico o nacional, es abordada en su dimensión interna e internacional, analizando aristas distintas

1 El derecho penal de autor busca la sanción en función a la caracterización de la persona como tal, no la acción, diferenciándose en este punto con el derecho penal de acto, dado que éste fundamenta la sanción a la persona en función al acto cometido por ella.

2 Reformar en perjuicio.

como la explotación sexual, la explotación laboral, la servidumbre y la extracción de órganos. No obstante, se ha subrayado la importancia de dirigir la mirada al plano interno, dado que la trata de personas habitualmente sólo es visibilizada cuando tiene alcance internacional, desatendiendo que la interna constituye un punto de partida álgido a escala nacional en la cadena de la delincuencia transnacional organizada.

El informe subraya la deficiencia del marco legal, la impunidad existente en el campo penal y los déficits en el campo administrativo respecto a los controles fronterizos, los cuales carecen de un sistema efectivo de vigilancia para la protección de las personas.

En relación al **derecho a la objeción de conciencia** como libertad fundamental de profundas raíces históricas, es abordado en este capítulo en cuanto ejercicio del derecho a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio. En el artículo respectivo, los autores sostienen que la lucha antimilitarista no significa la sola oposición a la estructura militar, sino el rechazo a todas las circunstancias sociales que la originan y reproducen en términos del discurso y la acción estatal.

Más allá de este abordaje, se rescata la objeción de conciencia también desde un aspecto más amplio, que comporta un compromiso de carácter colectivo y político de trabajar por una sociedad con mayor justicia social y que avance hacia su desmilitarización, afirmando valores de justicia, paz, solidaridad y no violencia. En tal sentido, se dirigen propuestas al Estado de no apoyar ni recurrir a respuestas militares frente a situaciones que pueden ser resueltas a través de la civilidad democrática, desinstalando los presupuestos ideológicos de la militarización como paradigma de defensa de la sociedad en conflicto con el respeto de los derechos humanos.

En el artículo se señala la discriminación hacia las mujeres en el ejercicio del derecho de objeción de conciencia al servicio militar obligatorio. Se funda, principalmente, en la falta de datos y registros existentes respecto a las objetoras de conciencia, aunque adhieren a la lucha contra la militarización y se oponen a la permanencia de una institución que sostiene históricamente enfoques basados en el machismo y la discriminación hacia la mujer.

En lo que respecta a la **seguridad pública**, el artículo respectivo aborda este campo desde el derecho constitucional, tomando la protección, la integridad de las personas frente a la actuación de agentes policiales y la necesidad de avanzar en el marco normativo de la Policía Nacional, como medio de garantizar que esta institución alcance mayores niveles de profesionalización, adecuándose a los estándares de la seguridad democrática.

En el mismo plano, se introduce la necesidad de un plan nacional de seguridad democrática que garantice la integridad de las personas y se analiza el peligro que supondría la introducción de sistemas menos garantistas, como el que tiene lugar mediante el proceso de reforma estructural. Genera especial preocupación que la institución encargada de velar por la seguridad realice acuerdos con sus similares de países sobre los cuales pesan denuncias por abusos y violaciones de derechos humanos; así como el sostenimiento de la tesis de la militarización como aspecto asociable al concepto de seguridad.

Finalmente, se señala la necesidad imperiosa de una política de re-educación dirigida a las personas integrantes del servicio policial y el mejoramiento de la infraestructura proveída, de manera a facilitar el efectivo cumplimiento de sus prerrogativas.

En cuanto a la **libertad de expresión**, al igual que la libertad de prensa y acceso a la información, se presentan los condicionamientos que genera una estructura limitativa de su ejercicio: la influyente presencia de grandes grupos empresariales de radio y televisión frente a los obstáculos para contar con emisoras de base comunitaria torna casi imposible para las personas el acceso a información y a oportunidades de difusión de ideas sobre sus realidades. Por otra parte, se observa con preocupación la escasa existencia de medios de comunicación de carácter estatal, agravada por el proceso de reestructuración en que se encuentran. Entonces, urge el establecimiento de espacios de protección de la comunicación alternativa donde difundir versiones contrapuestas a las de los medios hegemónicos.

Por otro lado, se evidencia la desprotección en el ámbito de trabajo de las y los periodistas, quienes padecen amenazas y amedrentamientos en el ejercicio de sus tareas, lo cual socava el derecho a la libertad de expresión, particularmente en lo relacionado con la búsqueda y obtención de información y su presentación a la sociedad como factor inherente a toda sociedad democrática.

Las reflexiones sobre el grado de disfrute del **derecho a la manifestación** y del ejercicio de la **libertad de reunión** nos muestran que son aún materia pendiente en el país, que necesitan desarrollo para su efectiva vigencia y que el desconocimiento de su implicancia conlleva, en muchos casos, expresiones de violencia ejercida contra manifestantes. Estos actos se constituyen en reminiscencias de tiempos de la dictadura, que, a pesar del paso de los años, no han sido superadas.

El principio de progresividad en materia de derechos humanos determina que los Estados deben arbitrar las medidas necesarias para el desarrollo y disfrute progresivo de los derechos de las personas. Este principio no sólo abarca la profundización de esos derechos reconocidos y la prohibición de retrotraerlos, sino que, además, implica avanzar en el alcance y la extensión que ellos comprenden.

El artículo de los **derechos sexuales**, garantizados constitucionalmente en el artículo 25, relacionado con la libre expresión de la personalidad, recoge los diferentes ámbitos en que esos derechos deben ser protegidos, la coacción de la libertad sufrida por las personas frente al libre ejercicio de esos derechos, así como los avances del Estado en la materia con la adopción de planes que superan sesgos discriminatorios. Se expone, además, la preocupación sobre la manipulación de grupos fundamentalistas del contenido de varios proyectos de ley, quienes desinformando a la ciudadanía inciden en la opinión pública y en los mismos legisladores y las mismas legisladoras para conseguir el rechazo de todo aquello que aparentemente no se corresponda con sus creencias.

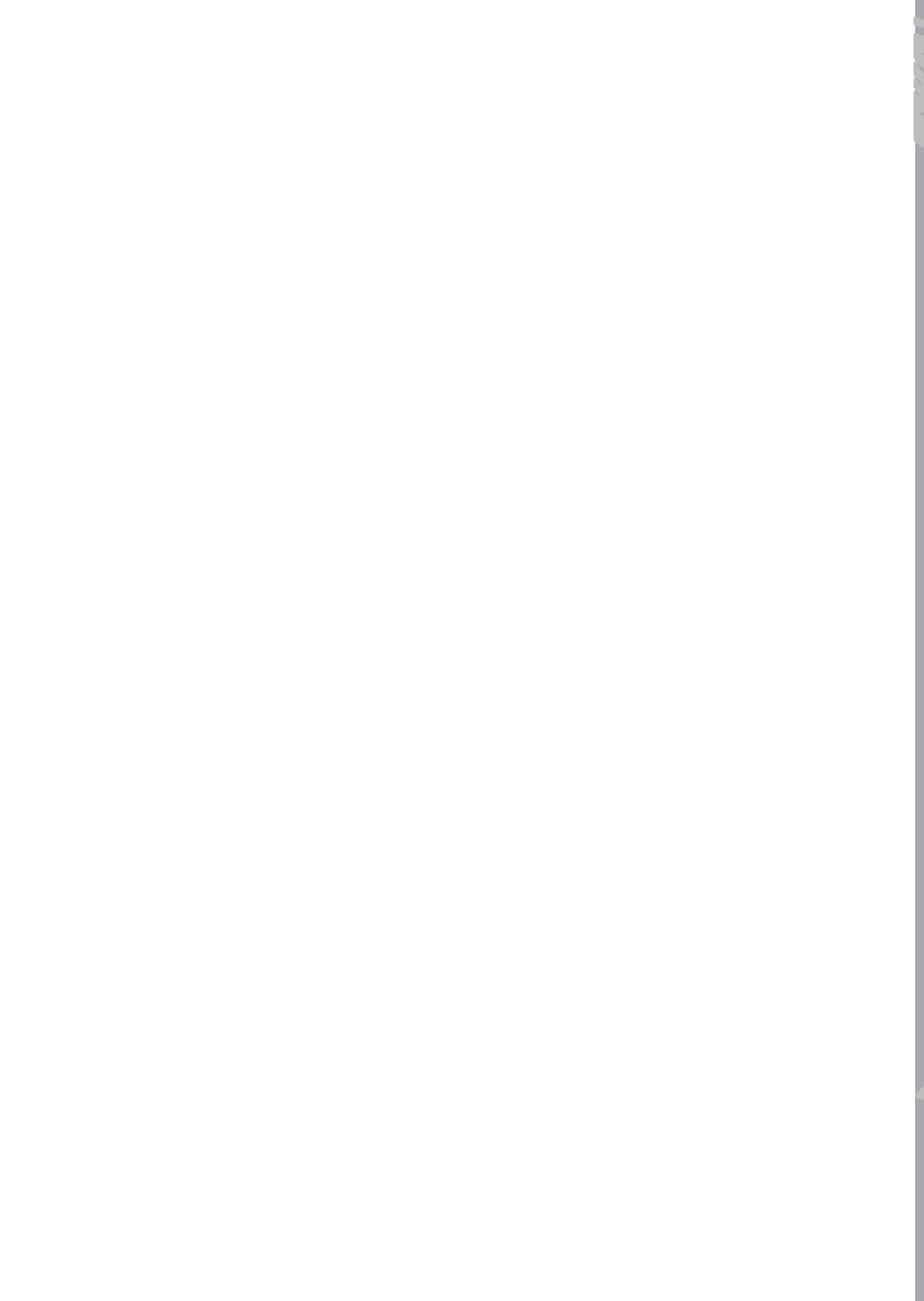
Haciendo un análisis global del capítulo, más allá de los notorios obstáculos al ejercicio de las libertades constitucionales, es indudable que se han instalado en

la agenda pública, enfrentando incluso el embate de una iniciativa legislativa que pretendía reglamentar y cercenar estos derechos ciudadanos<sup>3</sup>.

No obstante, la persistencia de la implementación de mecanismos de intervención policial que recurren a la brutalidad como método y la confrontación del ejercicio de la manifestación con el de derechos de terceras personas son aún temas cuyo debate y desarrollo reclaman una pronta atención.

---

3 Proyecto de Declaración “Que declara y exhorta a ambas Cámaras del Congreso Nacional a rechazar los proyectos de ley que incluyen artículos que atentan contra la vida, la familia y violentan principios y doctrinas elementales de la fe cristiana”, presentado por el senador Carlos Roger Caballero, del Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Punace).





# Discurso democrático en el Ministerio del Interior, continuas prácticas abusivas en la Policía Nacional

## El derecho a la seguridad

Durante su primer año de gestión, Rafael Filizzola, como ministro del Interior, mantuvo un discurso de seguridad democrática, acorde a la Constitución; sin embargo, la práctica policial ha sido de constantes abusos contra la integridad física, afectando de manera principal a grupos excluidos. A pesar de ello, hubo avances que, de consolidarse, podrían significar un cambio estructural en la Policía Nacional. En este sentido, es preocupante que existan señales de priorizar una política de seguridad de “mano dura”, antes que democrática, así como el acuerdo de cooperación con la Policía colombiana para “profesionalizar” a la paraguaya.

Juan A. Martens<sup>1</sup>

Instituto de Estudios Comparados  
en Ciencias Penales y Sociales-Paraguay (Inecip-Py)

---

1 En la elaboración de este artículo participaron integrantes del Área de Acceso a la Justicia del Inecip-Py y el grupo “gatillo fácil” de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Pilar (UNP): Martín Martens, Griselda Ortiz Fornerón, Edita Ríos, Félix Borba, Marialba Campias, María Selva Armoa y Lourdes Rodi.

## INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza aspectos de la seguridad pública en Paraguay, centrando el enfoque en el derecho constitucional de protección a la integridad física de las personas. El período de informe es entre octubre de 2008 y octubre de 2009. Existe una necesidad de ajustar el marco normativo para garantizar la profesionalización de la Policía Nacional, en el contexto del concepto de seguridad democrática. La penalización de la homosexualidad como falta grave es una muestra de lo desfasado que este marco normativo se encuentra en muchos aspectos.

Igualmente, se analiza la necesidad de un plan nacional de seguridad democrática y se advierte sobre los peligros de fortalecer una política de mano dura antes que democrática en este proceso de reforma estructural que inició el ministro Rafael Filizzola. En tal sentido son particularmente preocupantes los acuerdos entre la Policía Nacional y la Inteligencia colombiana, sobre quienes pesan constantes denuncias de abusos y violación de derechos humanos.

El concepto militarizado de seguridad debe superarse definitivamente, mejorando el sistema de investigación interna, que hasta la fecha no ha hecho sino legitimar la impunidad de graves abusos.

Destaca en Filizzola el ser uno de los primeros ministros en reconocer la corrupción policial, así como la necesidad de mayor infraestructura para garantizar mejor cumplimiento de la labor policial, aunque esto no se traducirá en mejores prácticas si no va acompañado de un proceso de re-educación del personal policial.

## MARCO JURÍDICO

Existe una gran distancia entre el marco normativo paraguayo y la situación de la seguridad o inseguridad, tanto en la dimensión objetiva como en la percepción de los ciudadanos y las ciudadanas.

La Constitución Nacional es muy clara. Establece en su artículo 9 que todas las personas tienen el derecho a ser protegidas en su libertad y seguridad. Sin embargo, los niveles de protección o seguridad garantizados desde el Estado varían según el lugar de residencia, el estrato socioeconómico, la profesión, la preferencia sexual, el género y hasta la edad.

Existe una enorme brecha entre el mandato constitucional de seguridad para todas las personas y la configuración de la política de seguridad, que privilegia a unos pocos miembros de la sociedad.

La Policía Nacional tiene a su cargo la efectividad de este derecho, pues es la encargada de la seguridad interna de la Nación

[...] que tiene como misión preservar el orden público, así como los derechos y la seguridad de las personas, las entidades y sus bienes (art. 175, Constitución Nacional).

Es poco lo que la Policía Nacional puede hacer para cumplir a cabalidad con esta misión debido a los condicionamientos estructurales que viene arrastrando desde su creación (8 de marzo de 1843)<sup>2</sup>, que facilita su cooptación por los poderes de facto, así como por los poderosos de turno. En este artículo se analizan varios aspectos de estas dificultades estructurales que tiene la Policía Nacional para cumplir con su misión constitucional.

- Necesidad de un ajuste normativo

La Constitución Nacional establece las condiciones normativas para que la Policía Nacional esté estructurada de manera que pueda brindar seguridad a las personas, en el marco de un Estado democrático, respetuoso de los derechos y libertades fundamentales, con cuerpos especializados de prevención, investigación y represión.

Sin embargo, su ley orgánica la sigue estructurando de manera militarizada y jerárquica, donde las promociones dependen de los años de servicio, no de la capacidad; sin cuerpos especializados claramente delimitados, privando a sus agentes de posibilidades de hacer carrera en cada uno de estos cuerpos, pues no existe garantía alguna de que permanezcan en ellos.

La Ley Orgánica Policial (222/93), si bien fue promulgada cuatro años después de la caída de la dictadura stronista, mantiene la misma estructura diseñada por Alfredo Stroessner para su Policía de la Capital (cf. ley 867/82), a la que tiene como principal fuente.

Lo realmente novedoso en la ley 222/93 es la creación de un solo cuerpo policial en todo el país, a cuya cabeza se encuentra un comandante, dependiente del Ministerio del Interior. El resto quedó intacto:

La misma policía stronista, sin ningún tipo de capacitación previa, se convirtió en la Policía Nacional de Paraguay, por lo que hubo una traslación directa de sus peores vicios: Torturas, desapariciones, corrupción, tratos crueles, inhumanos y degradantes (Martens y Orrego, 2008: 133).

A dieciséis años de la creación de la Policía Nacional, las prácticas stronistas siguen dominantes. El *habitus* de quienes ingresan cada año a las instituciones de formación policial va formándose bajo la influencia de quienes directamente vivieron la dictadura como uniformados o de quienes ya aprehendieron las prácticas de estos. De ahí la dificultad de erradicar estas malas prácticas y crímenes<sup>3</sup>.

2 El nacimiento de la Policía paraguaya coincide con la época en que también surgieron cuerpos policiales especializados en Europa, ante el cada vez más fuerte reclamo de la burguesía a los Estados nacionales de garantizar la seguridad de sus bienes, a costa del dinero público. El segundo consulado de la República del Paraguay, integrado por Carlos Antonio López y Mariano Roque Alonso, bajo el título de "Arreglo del Departamento de la Policía Nacional", creó oficialmente la Policía Paraguaya.

3 Durante el período de referencia de este informe el equipo jurídico de Codehupy documentó al menos una tortura con rastros visibles al mes, así como prácticas de detenciones ilegales y arbitrarias; tratos crueles y otros abusos de poder.

- Penalización de la homosexualidad

Al igual que la Ley Orgánica, el reglamento interno, donde se prevén las faltas y sanciones respectivas, precisa ajustes para adecuarlo a mandatos constitucionales. Uno de los puntos preocupantes es que se sigue considerando como falta grave la “práctica de la homosexualidad” (Reglamento disciplinario de la Policía Nacional, art. 15, inc. 50). Esta disposición atenta contra la dignidad humana y principios constitucionales que garantizan la libertad y el libre desarrollo de la personalidad, entre otros.

## UN NECESARIO PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD

Si bien el enfoque de este artículo se centra en el análisis de la seguridad como el resguardo de la integridad física, el concepto de seguridad es polisémico: incluye el resguardo al derecho a la salud, a la educación y al trabajo, entre otros; es decir, la garantía de vivir en un mundo libre de temores y necesidades.

Desde los noventa, el sistema de Naciones Unidas viene insistiendo en la necesidad de instalar el concepto de *seguridad humana*, definiéndola como aquella que:

[C]onsiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y amenazas críticas [graves] y omnipresentes [generalizadas]. Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano (Comisión de la Seguridad Humana, 2003).

En el ámbito interamericano, el concepto englobante también cobra fuerza y está plasmado en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, suscripta en la Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas, desarrollada en México, en octubre de 2003. En lo referido a la seguridad humana, fue enunciado el carácter multidimensional de los desafíos y las respuestas. Véase el siguiente párrafo:

En nuestro hemisferio, en nuestra condición de Estados democráticos comprometidos con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y la Carta de la OEA, reafirmamos que el fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana. La seguridad se fortalece cuando profundizamos su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre (Comisión de la Seguridad Humana, 2003).

Fernando Lugo, quien en las elecciones del 20 de abril de 2008 logró derrocar a 61 años de gobierno colorado, que mantuvo en la inseguridad a amplios sectores de la población, tiene la responsabilidad y la oportunidad históricas de delinear y empezar la implementación de una política de seguridad centrada en las personas.

A poco más de un año en el ejercicio de poder no se vislumbra un plan de estas características. Sí se ve claramente que la política de seguridad aplicada por este gobierno no se adecua a los estándares internacionales y sigue priorizando aquella seguridad que enfatiza solamente la protección de la integridad física y la propiedad privada.

Rafael Filizzola, electo como senador de la nación por el centro izquierdista Partido Democrático Progresista, sigue ejerciendo la titularidad del Ministerio del Interior como responsable de la seguridad interna de la República, a pesar de las críticas a su gestión, las reiteradas denuncias mediáticas de un constante aumento de la criminalidad roja<sup>4</sup>, los escándalos de corrupción en la Policía Nacional, cuyas derivaciones produjeron el cambio del comandante y el vice comandante<sup>5</sup>; las prácticas sistemáticas por parte de policías de torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes, así como las ejecuciones extrajudiciales, principalmente, contra dirigentes campesinos y grupos sociales organizados<sup>6</sup>.

Al asumir el cargo, había elaborado un plan de cien días que incluía el mejoramiento de las condiciones laborales y el desarrollo del talento humano de la Policía Nacional; la prestación de un servicio preventivo y científico de la Policía Nacional; la optimización de las medidas de control institucional; el fortalecimiento del sistema de respuestas; el fortalecimiento de las comisarías; la implementación de un sistema unificado de información sobre seguridad ciudadana; el desarrollo de la prevención participativa en las comunidades; y la atención especializada a niños, niñas, adolescentes, mujeres adultas y comunidades.

Efectivamente, se dieron algunos avances en estas áreas; sin embargo, la situación sigue siendo crítica y no se ve el afianzamiento de un plan nacional de seguridad, en que se integren las distintas reparticiones del Poder Ejecutivo.

Otra constante en este periodo de informe es la gran diferencia entre el discurso de las autoridades y las prácticas policiales. Mientras, la Policía mantiene su mentalidad y estructura militar: ve al ciudadano y a la ciudadana, cometa infracciones o no, como un enemigo, por tanto peligroso, sin derechos; alguien a quien se debe neutralizar. Lo penal, la “garroteada”, sigue siendo respuesta a las necesidades sociales y reclamos puntuales de mayor justicia social<sup>7</sup>.

4 Con la expresión criminalidad roja se hace referencia a hechos punibles violentos.

5 El 21 de agosto de 2009 fue cambiado el primer comandante de la era Lugo, Viviano Machado, tras las denuncias de corrupción que afectaban su entorno y las acusaciones contra su hermano, Vidal Machado, de usar la infraestructura de la Comandancia para presionar a policías. El detonante para su cambio fue la muerte de la esposa y dos hijas menores de edad del comisario Ramón Salcedo, quienes en un ataque a su vivienda fueron quemadas vivas, según pericias de la fiscalía. Días atrás, Salcedo había decomisado cocaína en el Chaco. Había denunciado presión de Vidal Machado por el procedimiento. Ya en junio de 2009, Robin Miranda, propietario de la empresa de seguridad Escolta Privada SA, denunció a Vidal Machado y al propio comandante Viviano de presionar a jueces y fiscales de Luque para que le impusieran prisión preventiva, por una presunta coacción sexual.

6 Registros del equipo jurídico de Codehupy informan de al menos un abuso policial grave cada mes y al menos siete ejecuciones extrajudiciales vinculadas a la lucha por la tierra en Paraguay, donde podrían estar involucrados miembros de la Policía Nacional.

7 Durante su primer año de administración en el Ministerio del Interior, si bien Filizzola reiteró en varias ocasiones su disconformidad con los abusos policiales, los procedimientos policiales contra organizaciones campesinas que realizaban acciones de protesta reivindicando derechos fundamentales, como el acceso a la tierra, salud o educación, fueron particularmente violentos. Así, el 4 de noviembre de 2008, cascos azules usaron mucha violencia para despejar a ma-

- Profundización de una política de mano dura: acuerdos con Colombia

Una de las recomendaciones de la Comisión de Verdad y Justicia es la reforma de la institución policial para impedir que se reproduzca en sus filas el modelo autoritario de la dictadura.

Sin embargo, ni aun con el gobierno de Fernando Lugo se vislumbra con claridad que las medidas adoptadas para mejorar las capacidades operativas de las fuerzas policiales garanticen el fortalecimiento de un modelo de seguridad democrático, con pleno respeto de todos los derechos humanos, para todas las personas, sean consideradas delincuentes o no.

Si bien en los discursos de Rafael Filizzola y Carmelo Caballero, principales responsables de esta tarea, como ministro del Interior y viceministro de Seguridad Interna, respectivamente, prevalece una actuación acorde a los postulados constitucionales, en la práctica continúan la detenciones ilegales, las torturas, los malos tratos, hostigamientos a dirigentes sociales y, lo que es peor, la impunidad de estos abusos.

Una de las hipótesis podría ser que el ministro Rafael Filizzola no tiene capacidad de imponer sus decisiones a los uniformados y las uniformadas. En este caso se descarta la posibilidad de que estas irregularidades sean instrucciones institucionales. Si fuese así, cabe preguntarse hasta qué punto un ministro que no controla a sus subordinados y subordinadas podría impedir que se profundice una política de mano dura en las prácticas policiales, y que la institución policial cada vez más responda a poderes fácticos, antes que a la seguridad pública<sup>8</sup>.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que uno de los primeros acuerdos firmados por Fernando Lugo como presidente de la República en el área de seguridad fue precisamente con Colombia. Esto sucedió el 29 de septiembre de 2008, y en el marco de este acuerdo los gobiernos expresaron su disposición de fortalecer los mecanismos y métodos de cooperación, comunicación e información; instaron a las autoridades competentes a dar continuidad a los mecanismos bilaterales existentes con el fin de avanzar en la lucha contra el flagelo del terrorismo y sus fuentes de financiación, y reiteraron su compromiso con el cumplimiento de los objetivos previstos en el Plan de

---

nifestantes que estaban frente a la Fiscalía General del Estado, exigiendo la renuncia del fiscal general. Sin necesidad, dispararon balines de goma y golpearon con cachiporras. Hubo más de 52 personas heridas leves; el 2 de diciembre de 2008, 21 indígenas fueron heridos en la represión que sufrieron cuando intentaban llegar frente a *Mburuvicha Róga* (la residencia presidencial), constituyéndose en la primera represión, desde la caída de Alfredo Stroessner, a un grupo de indígenas que se manifestaban. El 20 de junio de 2009, más de 500 policías atropellaron y saquearon las comunidades de Curupayaty y Mbocayaty, en Choré (departamento de San Pedro); en esa ocasión hubo más de 30 heridos, entre niños y niñas, hombres y mujeres, y los pobladores y las pobladoras denunciaron hurtos de celulares, dinero en efectivo, joyas de oro y plata, cuadernos, mochilas, provisiones. El 23 de junio de 2009, en Arroyito, distrito de Horqueta (departamento de Concepción), más de treinta campesinos y campesinas recibieron golpes con cachiporras, culatas de fusiles y revólveres, que les generaron heridas, durante un desalojo donde la violencia sólo fue utilizada por efectivos policiales; al día siguiente de la anterior, el 24 de junio, quince indígenas fueron heridos, durante el procedimiento de despeje de su acto de protesta en el centro de Asunción, y el 7 de julio en Caaguazú varios campesinos sufrieron lesiones y fracturas durante el atropello policial a su campamento al borde de la Ruta 7.

8 Una muestra clara de la desobediencia de la Policía Nacional a Rafael Filizzola es que a más de un año de haber firmado la prohibición de custodiar lugares privados, la práctica sigue tan vigente al cierre de este informe. El 23 de agosto murió un policía que custodiaba la estancia de los González Macchi; el 7 de octubre asesinaron a otro policía que hacía guardia privada en el barrio Vista Alegre de Asunción.

Acción en Materia de Seguridad suscrito en el 2005, para profundizar todo lo relativo al fortalecimiento institucional, lucha anti secuestro y seguridad ciudadana.

Resulta contradictorio recurrir a la Policía colombiana para el fortalecimiento de la Policía Nacional del Paraguay en temas de seguridad ciudadana con enfoque de derechos, cuando la misma viene siendo denunciada constantemente por sus prácticas violatorias a los derechos fundamentales (cf. Fernández y Otero Bahamón, 2009).

Se prevé igualmente que el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), la Inteligencia colombiana, brinde asesoría a la paraguayana. El DAS viene siendo acusado por varios tipos de hechos punibles, particularmente contra defensores y defensoras de derechos humanos<sup>9</sup>.

En Colombia ha tenido particular acogida la doctrina del alemán Günter Jakobs que propugna un derecho penal del enemigo<sup>10</sup> para quienes representen peligros para la sociedad, sustrayéndoles incluso su calidad de ciudadanos o ciudadanas, y hasta de personas, y propugnando su neutralización, a través del encierro o la muerte. Las personas catalogadas como enemigas en este contexto sufren graves restricciones a las garantías penales y procesales, que van desde la incomunicación de su detención, hasta el encierro sin un tiempo cierto o por un largo período de tiempo<sup>11</sup>.

A partir del 11 de septiembre de 2001, tras el atentado contra las Torres Gemelas, cobró especial vigencia la doctrina del derecho penal del enemigo. Desde entonces cambiaron bastante las políticas de seguridad y control, principalmente en países como Estados Unidos e Inglaterra. En tanto, en América Latina:

Colombia ha sido el único país que ha convertido este tipo de lineamientos en fundamentales a la hora de diseñar las líneas en seguridad y defensa, con consecuencias graves no solamente en el respeto a los derechos humanos, sino también en la polarización política del país y en la posibilidad de avanzar en procesos de paz y negociación<sup>12</sup>.

9 En junio de 2009, Soraya Gutiérrez, vicepresidenta de la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH) y presidenta de la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Retrepo (CCAJAR), ambas instituciones de Colombia, denunció ante la Unión Europea en Bruselas que el DAS recopiló información personal sobre los integrantes de su organización, al menos entre 2004 y 2006, a fin de restringir o neutralizar sus actividades. Según explicó, ese departamento creó grupos internos clandestinos para mantener una vigilancia permanente de defensores y defensoras de los derechos humanos y de magistrados y magistradas. Advertió que los seguimientos y amenazas del DAS ponen en grave riesgo la vida de los defensores de derechos humanos y amenazan seriamente el ejercicio de su legítima actividad.

10 Se denomina derecho penal del enemigo al sistema penal en que las personas son divididas entre “ciudadanos” y “enemigos”, básicamente según su peligrosidad. Los enemigos ya no son tratados como personas en el proceso en que se los juzga, se disminuyen o suprimen las garantías penales y procesales.

11 Una de las expresiones de este derecho penal del enemigo sería la expulsión de la activista alemana Christina Friederika Müller, en octubre de 2008, acusada de poner en peligro la seguridad nacional, el orden público, la salud pública y la tranquilidad social cuando realizaba investigaciones sobre la violación de los derechos humanos en la ciudad de Cali. Christina fue detenida por miembros del DAS, vestidos de civil, sin identificación alguna; luego fue negada su detención, encerrada sin posibilidad de comunicación, salvo quince minutos antes de su expulsión, con un abogado. Datos obtenidos de: <<http://www.aporrea.org/internacionales/n121726.html>>, consultado el 30 de octubre de 2009.

12 Laura Bonilla, defensora de derechos humanos colombiana, en una entrevista concedida a Amnistía Internacional. <http://www.es.amnesty.org/es/donde-estamos/grupos/comunidad-madrid/grupos/madrid/paginas/grupos-locales/grupo-e19-colombia/entrevista-a-laura-bonilla-defensora-de-derechos-humanos-colombiana/>

Otras violaciones a los derechos humanos cometidas por uniformados y uniformadas de Colombia son los “falsos positivos”, casos reportados por unidades de la fuerza pública como resultados positivos en la acción contra grupos armados ilegales, señalados en los informes oficiales como “muertes en combate” de actores insurgentes y otras acciones legítimas de guerra según el derecho internacional humanitario (DIH), pero que posteriormente, debido a las denuncias de organizaciones sociales y defensoras de derechos humanos, de víctimas directas de los hechos, de familiares de las víctimas y de fuentes de prensa del ámbito regional y nacional, se han develado como acciones contra la población civil no combatiente. Esto representaría flagrantes violaciones contra los derechos humanos e infracciones al DIH<sup>13</sup>.

Las acciones clasificadas por nuestro banco de datos<sup>14</sup> tienen tres móviles fundamentales: persecución política, intolerancia social y el abuso o exceso de autoridad. Las modalidades específicas de victimización catalogadas por el banco de datos alrededor de estos móviles de violación de derechos humanos y violencia política son, entre otros, las ejecuciones extrajudiciales, el homicidio intencional en persona protegida, la tortura, los heridos, las amenazas individuales y/o colectivas, las desapariciones y la utilización de civiles como escudos humanos<sup>15</sup>. Cada año varía la cantidad de muertes en estas circunstancias entre cincuenta y hasta ciento cincuenta personas.

Difícilmente se mejoren las prácticas policiales paraguayas con instructores que tengan similares o peores modos de proceder.

- Reclamo de mano dura y militarización

En Paraguay no existen informes oficiales ni extraoficiales que se encarguen de un análisis objetivo de los indicadores de seguridad o inseguridad, sea a escala nacional o departamental.

De esta manera queda exclusivamente en manos de las “industrias del control del miedo”<sup>16</sup> informar sobre el aumento o no de los índices de la criminalidad y recetar las medidas que deben ser adoptadas para combatirlos. Utilizan a los medios masivos de comunicación para difundir el terror en la población.

Ante la ausencia de una política de seguridad gubernamental y datos que puedan contradecir sus afirmaciones, terminan imponiéndose estas recetas, que prefieren políticas de represión de los hechos punibles contra la propiedad, la disminución de garantías penales y procesales; la sanción de leyes penales de emergencia que eleven los marcos penales y faciliten la punición de ciertas conductas, e instalan un modelo de delincuencia y delincuente, con fuerte contenido de un derecho penal de autor<sup>17</sup>.

13 Centro de Investigación y Educación Popular - Cinep. *Informe especial*. Bogotá, abril de 2009.

14 Centro de Investigación y Educación Popular - Cinep. *Informe especial*. Bogotá, abril de 2009.

15 Centro de Investigación y Educación Popular - Cinep. *Informe especial*. Bogotá, abril de 2009.

16 Reciben esta denominación las empresas que tienen como rubro principal el negocio de garantizar seguridad privada; el éxito empresarial de las mismas depende del aumento del miedo en la población, que de esta manera utiliza sus servicios.

17 El derecho penal de autor castiga a la persona misma, no la acción realizada por la persona.



En este contexto la salida de los militares a las calles es un reclamo constante, pues ante la alta corrupción existente en la Policía Nacional, así como la falta de idoneidad de sus miembros, ya no se les identifica como garantes de la seguridad pública en el país. Emergen las Fuerzas Armadas como idóneas para el combate a “la delincuencia que nos azota”<sup>18</sup>.

Lugo también cayó en este populismo y ordenó la militarización de los departamentos de San Pedro y Concepción, conocido como el Operativo *Jerovia*<sup>19</sup>. La Constitución Nacional es clara: los militares no tienen atribuciones en cuanto a la seguridad interna. A lo sumo, de acuerdo al artículo 54 de la ley 1337/97 de Seguridad Interna, pueden cooperar de manera transitoria con la Policía Nacional en caso de crisis declarada por el Consejo de Seguridad.

Al término del operativo autoridades del Poder Ejecutivo evaluaron como positiva la presencia militar, principalmente en la lucha contra el narcotráfico, aunque en cuanto al principal motivo de la militarización, la detención de los guerrilleros, no hubo resultado alguno.

Sin embargo, como suele ocurrir en estas ocasiones, el operativo fue utilizado para reprimir fuertemente a miembros de organizaciones sociales, en su mayoría campesinas. En una visita realizada a la zona por un equipo de la Codehupy se recogieron testimonios de abusos de distintos tipos: coacción, amedrentamientos, torturas, detenciones ilegales, privaciones ilegítimas de libertad de comunidades enteras, que estaban acorraladas por efectivos militares, y hostigamientos sexuales a mujeres.

- Impune violencia policial

Las faltas cometidas por efectivos de la Policía Nacional, sean leves o graves, deben ser determinadas por el Departamento de Justicia Policial, para la imposición de las sanciones correspondientes. Este departamento cuenta con pocos recursos materiales y humanos para la realización de las investigaciones, lo que se traduce en una alta ineficiencia e impunidad ante los abusos policiales. En las denuncias presentadas ante efectivos policiales es práctica de la Justicia Policial tomar testificales únicamente a los supuestos perpetradores, dejando de lado la versión de testigos de cargo e incluso de las propias víctimas.

En la causa donde se investigaban tratos crueles, inhumanos y degradantes contra mujeres y niños en Calle 6, distrito de Horqueta (departamento de Concepción), las víctimas relataron que les habían obligado a comer tierra y además les habían orinado y pisado, una vez detenidos y puestos boca abajo, señalándose como principal sospechoso al comisario Ricardo Chaparro, quien salió sobreseído. En la investigación no se tomó ninguna declaración a las víctimas a pesar de haberseles indicado con la presentación de la denuncia nombres, números de cédula de identidad y direcciones

18 El entrecomillado está tomado de un comentario en un diario de la capital en la sección de comentarios de los lectores y las lectoras.

19 La quema de una caseta militar, ubicada en una propiedad privada en Tacuatí (departamento de San Pedro), en diciembre de 2008, y una fuerte presión mediática motivaron su decisión. De acuerdo a las publicaciones, la autoría habría sido de un grupo armado al margen de la ley, denominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP). Sobre este punto, ver también el artículo sobre detenciones ilegales y arbitrarias, de este mismo informe.

y de haberles ofrecido camioneta para el traslado de los investigadores al lugar de los hechos. En esta misma causa, el viceministro de Seguridad Interna, Carmelo Caballero, el 28 de abril de 2009, informó al equipo jurídico de Codehupy que el sumario administrativo se seguía realizando, cuando en noviembre de 2008 ya había concluido el procedimiento.

En otros casos que se acompañó desde el equipo jurídico de la Codehupy, como la lesión a internos de la Agrupación Especializada, ocurrida el 3 de marzo de 2009, al cierre de este informe, siete meses después de realizada la denuncia, la jueza interviniente no contaba aún con las fotografías tomadas a los internos golpeados, ni el certificado médico realizado en el Hospital de Policía “Rigoberto Caballero”.

Esta situación de desinterés en la investigación en la justicia policial impide sancionar a efectivos policiales que cometen faltas en el ejercicio de sus funciones y tiende a continuar durante el 2010, pues no están programados desde el Ministerio del Interior una intervención ni cambio radical en el departamento.

A continuación se describen algunos hechos ilustrativos de los patrones de violencia policial persistentes<sup>20</sup>:

- HV (21 años de edad) fue detenido en noviembre de 2008, en Saltos del Guairá (capital del departamento de Canindeyú), como principal responsable de la muerte, aparentemente con fines de robo, de un agroganadero de nacionalidad argentina. El caso tuvo mucha publicidad en los medios de comunicación. Relató que desde la aprehensión recibió golpes de puño y patadas de cada uno de los efectivos que actuaron en el procedimiento; una vez en la comisaría, le golpearon en el estómago y metieron su cabeza dentro de bolsas de polietileno, simulando ahogamiento. Le insistían en que confesase su responsabilidad en el asesinato. Ante cada negativa, recibía más golpes. Hoy sigue preso en la cárcel de Ciudad del Este (departamento del Alto Paraná).
- MA y JH son travestis y ejercen el trabajo sexual sobre la avenida Mariscal López, en las inmediaciones del campus de la Universidad Nacional de Asunción, entre Fernando de la Mora y San Lorenzo (departamento Central). Relataron que efectivos policiales de tres comisarías de las inmediaciones se “turnan para venir a coimearnos [exigirles dinero] por nuestra tranquilidad”. Dijeron que cuando se niegan a pagarles les despojan de todas sus ganancias o aprovechan los momentos en que pueden aprehenderlas junto con sus clientes.
- JAM (31) se reconoce como una persona exitosa, porque en los años que lleva “sobreviviendo” nunca fue privado de su libertad por efectivos policiales, en comisarías. “Esto me libra de los antecedentes, por eso vivo más tranquilo”. Cuando el dinero no le alcanza, abre autos estacionados en la zona del microcentro o en las inmediaciones de los centros comerciales. Recordó que, no hace mucho, “un día de suerte” le tocó llevar mil quinientos dólares norteamericanos de un auto. Un uniformado que hacía guardia en la zona se percató de su “golpe”. “Sabés luego”, le dijo. Le entregó íntegramente el dinero. El policía contó cada billete en su presencia.

20 Archivos propios del autor.

Cuando terminó de contar, le dio cien dólares y la posibilidad de retirarse. “Así es este negocio”, reflexionó.

- AO y JM, en julio de 2009, circulaban en moto por la Ruta 3, en el departamento de San Pedro. Fueron detenidos por una barrera policial a la altura del río Jejuí, en el distrito de Choré. Los intervinientes actuaron con violencia. Cuando le solicitaron explicaciones del procedimiento, fueron aprehendidos, alegando que era “para que aprendan a no obstaculizar el trabajo de la justicia”. Tras la intervención de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior recuperaron su libertad, aunque previamente fueron advertidos de que “son vecinos, que en cualquier momento se pueden encontrar”.

- **Escasa formación e infraestructura vs. alta exigencia e idoneidad**

En los últimos cinco años, Rafael Filizzola ha sido el único ministro del Interior que reconoció de manera expresa la corrupción policial, la mala formación técnica y la necesidad de dotar a la Policía Nacional de mayor infraestructura para que pueda cumplir con su misión constitucional. La mala formación técnica y la escasa infraestructura repercuten directa y negativamente en la eficiencia de sus acciones, así como en el respeto de los derechos y garantías ciudadanas.

Una encuesta aplicada a aspirantes a suboficiales reveló un desconocimiento de la normativa para su actuación, el manejo de conceptos equivocados con relación a quienes cometen hechos punibles y que la elección de la carrera policial fue debida a la garantía de conseguir empleo al finalizar la academia<sup>21</sup>.

Los suboficiales constituyen la mayoría de las fuerzas policiales en el Paraguay, representan el 81% de la fuerza<sup>22</sup>, son quienes entran en contacto con la ciudadanía y son los jefes en la mayoría de las comisarías del interior del país.

Existen trece escuelas de suboficiales en todo el país<sup>23</sup>, el proceso de formación empieza en febrero y culmina en noviembre de cada año. Tienen una carga horaria de 1664 totales, de lunes a viernes. Las materias que desarrollan son: educación física, primeros auxilios, policía comunitaria, en el primer trimestre; legislación nacional aplicada, legislación policial y nociones básicas de derecho civil, agrario y ambiental, en el segundo trimestre; y procedimiento policial, comunicación, investigación policial y conocimientos de armas e instrucción policial, en el último trimestre.

La exigencia y el desarrollo de los programas dependen de los y las docentes y directores de las sedes. En muchas de ellas existen materias que no se desarrollan. La mayoría de los y las agentes egresa sin haber disparado un solo tiro, incluso sin contar

21 Encuesta realizada por Inecip-Py y alumnos y alumnas de la carrera de derecho de la UNP.

22 Según datos proporcionados por el Ministerio del Interior, a octubre de 2009, existen 20 217 policías, de los cuales 3688 son oficiales y 16 529 suboficiales.

23 Capiatá, Coronel Oviedo, Ciudad del Este, Encarnación, San Juan Bautista, Paraguarí, Saltos del Guairá, Villa Hayes, Caacupé, Pilar, Seguridad Urbana, Concepción; y dos subsedes: Agrupación Especializada y Fuerza de Operaciones Especiales (FOPE).

aún con sus armas<sup>24</sup>. Hasta la fecha no existe un arma reglamentaria en la Policía Nacional, ni un registro de armas, cada uno de los efectivos se debe procurar la propia.

Existe mucha corrupción en el sistema de ingreso y en el de egreso en las instituciones de formación policial. El padrino sigue tan vigente como en la época de la dictadura. Por lo general, los padrinos son oficiales superiores, que hasta cobran para realizar las recomendaciones. Los precios varían entre tres y diez millones de guaraníes<sup>25</sup>. La venta de los materiales también está monopolizada en algunas sedes y éstos deben ser adquiridos necesariamente de los lugares “autorizados”, aunque se trate de copias de leyes.

La infraestructura con que cuenta la Policía es obsoleta e insuficiente. Según relevamiento a octubre de 2009<sup>26</sup>, existen 582 patrulleras, 18 automóviles y 782 motocicletas. Esta situación expone a un alto grado de vulnerabilidad a los policías en servicio. Entre 2003 y 2008, el promedio de policías muertos en servicio es de uno por semana, totalizando en este período 273 efectivos muertos.

La falta de equipamientos afecta a todo el país. Así la cuarta zona policial, que incluye los departamentos de Itapúa, Alto Paraná y Canindeyú, con una población de 1 392 187 habitantes, cuenta con 197 patrulleras; en tanto San Pedro, Guairá, Caaguazú y Caazapá, con una población de 1 163 994 habitantes, dispone de 85 patrulleras. En el primer caso se cuenta con una patrullera por cada 7067 habitantes, en tanto en el segundo aumenta a 13 694. La cantidad de radios base, móvil y portátiles también sigue siendo escasa: sólo existen 402 radios base, 380 móviles y 557 portátiles. Para los más de veinte mil efectivos policiales se dispone solamente de 3006 chalecos antibalas.

Los salarios son muy bajos: el sueldo que percibe efectivamente un suboficial no supera los USD 200, si bien en este gobierno se inició un proceso de mejora salarial.

El Estado paraguayo mantiene en situación de alta vulnerabilidad a los efectivos policiales. Sin embargo, cada día las exigencias hacia mejor rendimiento y actuación son más fuertes. Esto incide negativamente en el cumplimiento de los derechos humanos en las actuaciones procesales.

Muchas veces vamos a actuar con mucha violencia o rabia, porque nosotros también somos pobres y ni siquiera podemos protestar. Muchas veces llevamos dos o tres días sin dormir cuando hay servicios<sup>27</sup>

Tienen una jornada laboral de doce horas, aunque en la práctica trabajan más; no se les pagan horas extras y se les obliga a participar de intervenciones peligrosas sin las mínimas condiciones de seguridad.

24 Entrevista realizada por el equipo a un instructor de uno de los centros de enseñanza.

25 Testimonio recogido de los aspirantes.

26 Datos proporcionados por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior.

27 Versión de un efectivo de los “cascos azules” (grupo de operaciones antidisturbios, como parte de la encuesta realizada por Inecip-Py y alumnos y alumnas de la carrera de derecho de la UNP).

## RECOMENDACIONES

---

- Elaborar, con participación ciudadana, un plan nacional de seguridad con enfoque de derechos.
- Realizar los ajustes normativos que permitan la profesionalización de la Policía Nacional, con enfoque de derechos y perspectiva de género.
- Derogar el reglamento interno en lo relacionado con la penalización de la homosexualidad.
- Optimizar el sistema de investigación del Departamento de Justicia Policial para evitar que se perpetúen casos de impunidad.
- Garantizar el cumplimiento de los derechos económicos y sociales de los y las agentes de policía con relación a sus condiciones laborales.

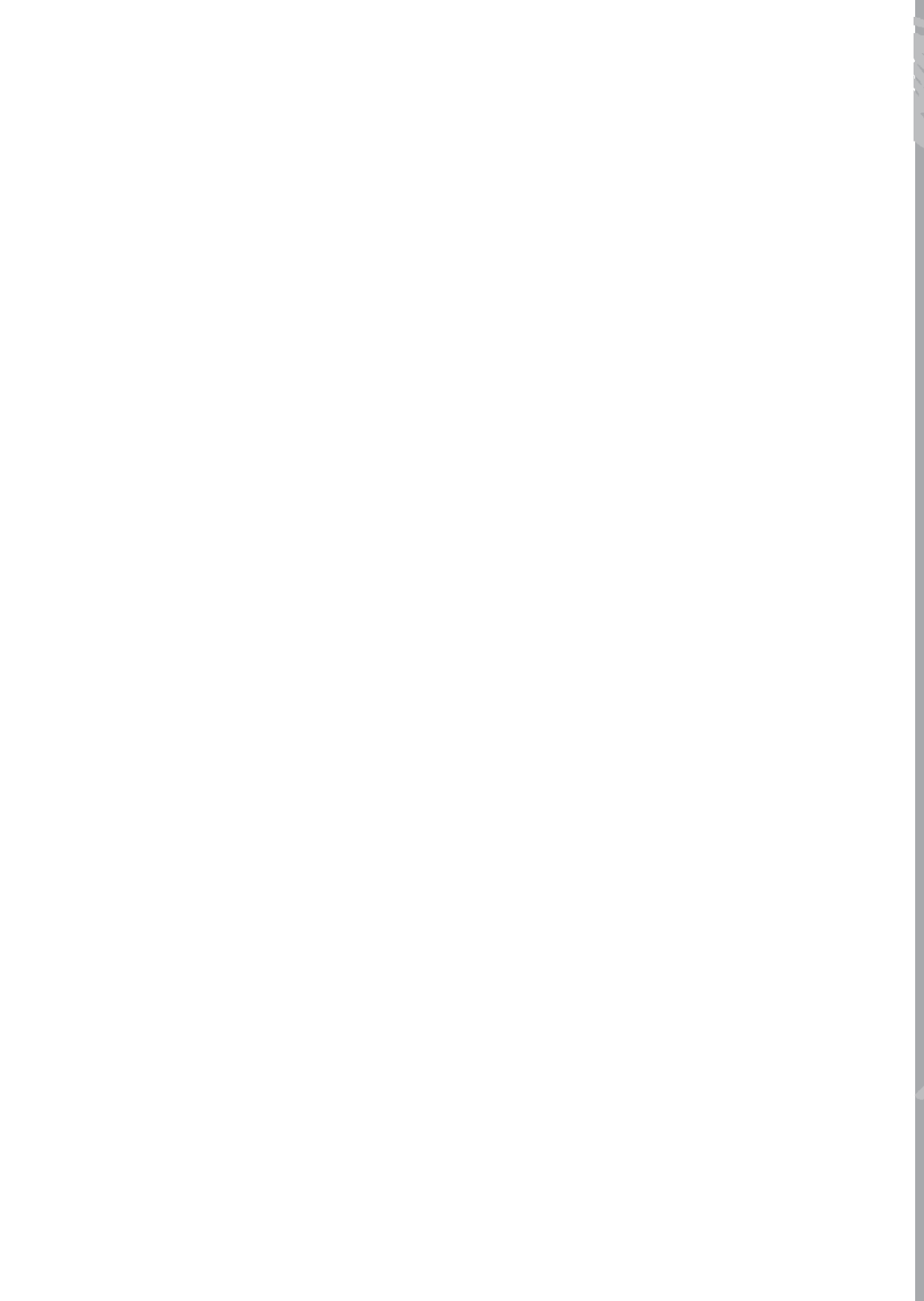
## BIBLIOGRAFÍA

---

Comisión sobre Seguridad Humana (2003) **La seguridad humana, ahora**. Nueva York: Naciones Unidas.

Fernández, Carlos H. y Otero Bahamón, Silvia (2009) *Panfletos y limpieza social. Efectos mortales y no mortales* en: Cien días vistos por Cinep N° 67. Bogotá, agosto de 2009. Edición digital, disponible en: < <http://www.cinep.org.co/node/722>>, consultado el 20 de noviembre de 2009.

Martens, Juan y Orrego, Roque (2008) *Campesinas y campesinos siguen siendo torturados y muertos. Derecho a la seguridad* en: Codehupy (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 131-144.



# Sin castigo

## Los cambios legislativos no contemplan la trata interna

La tipificación de la trata de personas ha sido ampliada para incluir todos los fines contemplados en el Protocolo de Palermo, pero no ha incluido las modalidades de trata interna, por lo que termina desprotegiéndose a un amplio sector de la población, sensiblemente a niños, niñas y adolescentes, quienes, en una cultura de hegemonía adulto-centrista, patriarcal y heteronormativa, tienen mayor riesgo y vulnerabilidad frente a la trata en el ámbito nacional.

Elizabeth Duré y Raquel Fernández

Grupo Luna Nueva

Felicia Vázquez, Ana Brañas y Juan A. Köhn

Instituto de Estudios Comparados  
en Ciencias Penales y Sociales-Paraguay (Inecip-Py)

## INTRODUCCIÓN

La trata de personas reviste diversas dimensiones a escalas nacional e internacional, afectando a personas de cualquier edad, sexo, género y origen étnico. Tiene diversos fines, como la explotación sexual, la explotación laboral, la servidumbre y la extracción de órganos. En este artículo se aborda la problemática de la trata interna con fines de explotación sexual, en lo que afecta principalmente a niñas, niños y adolescentes, tanto heterosexuales como con otras orientaciones sexuales e identidades de género.

La trata de personas, si bien sólo ha sido colocada públicamente en nuestro país en las últimas décadas, es un fenómeno de larga data y uno de los delitos que mayores recursos moviliza en torno a grupos de crimen organizado. Paraguay aparece como uno de los países reconocidos por ser lugar de origen, tránsito y destino de la trata internacional.

En los últimos años, la creciente migración de mujeres paraguayas a países europeos (principalmente a España) y a Argentina ha visibilizado la explotación sexual de las mujeres tratadas, muchas de las cuales tienen menos de 18 años de edad. Si bien la trata con destino internacional ha sido visibilizada públicamente, no ocurre lo mismo con la trata interna.

Muchas veces la trata interna es la antesala de procesos de trata internacional, ambas formas de trata en ocasiones se ven precedidas de migraciones de las adolescentes, del campo a la ciudad, de forma autónoma (Grupo Luna Nueva, 2005).

Esta situación se agrava principalmente por la deficiente criminalización primaria de la trata, que deja impune a la trata interna de personas y por los inadecuados controles fronterizos<sup>1</sup>:

[...] en el caso del Puente de la Amistad, ni Paraguay ni Brasil están haciendo un control del paso de los niños, niñas y adolescentes, mientras que en la Argentina se están desarrollando controles más estrictos (MRE, IILA y Cespi, 2009).

La triple frontera (Argentina, Brasil y Paraguay) es sólo una parte visible del problema, ya que los pasos fronterizos en otros departamentos como Ñeembucú, Canindeyú, Itapúa, Chaco y Amambay carecen de un sistema de control efectivo.

## INCOMPLETO AVANCE NORMATIVO

De manera expresa, la Constitución proscribe la trata de personas, al igual que la esclavitud y las servidumbres personales, en el capítulo referido al derecho a la libertad de las personas (cf. art. 10). En concordancia con este mandato constitucional, Paraguay viene ratificando convenios internacionales en los que se compromete a establecer mecanismos apropiados de prevención, investigación y persecución de este crimen transnacional<sup>2</sup>.

- 1 **Nota del equipo académico:** Los controles fronterizos adecuados deben permitir un equilibrio entre los mecanismos de control para la protección y el ejercicio de la libertad de desplazamiento y movilidad. Por ello, la prevención, sanción y erradicación de la trata internacional también se asocia a la promoción de la migración libre y segura.
- 2 Principalmente, la ley 1215/86 que ratifica la Convención contra toda Forma de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés); la ley 1/89 que ratifica la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (CADH); la ley 57/90, Convención sobre los Derechos del Niño (CDN); la ley 605/95, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de *Belém do Pará*; la ley 1897/92, que ratifica el Protocolo Facultativo de la CDN relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía.



El Código Penal (CP), ley 1160/97, recoge este mandato constitucional e introduce la trata de personas como un hecho punible contra la libertad, específicamente como un crimen contra la autonomía sexual, castigado con una pena privativa de libertad de hasta seis años. A pesar de su redacción deficitaria, el artículo de la ley 1160/97 constituía un avance, pues pasaba a sancionar un hecho dañino anteriormente impune. En el proceso de modificación de las leyes del sistema penal iniciado en 2005, se advirtió al Congreso de la deficitaria criminalización primaria del delito, que facilitaba la impunidad de las personas perpetradoras y a la vez seguía dejando impunes determinadas conductas como la trata interna de personas, en tanto dificultaba la persecución de otras, como aquella que fuera con fines de explotación laboral, servidumbre o extracción de órganos.

La nueva ley penal (ley 3440/08 que modifica el CP) recoge el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, complementario de la Convención contra la delincuencia organizada transnacional, o Protocolo de Palermo, ratificado por ley 2396/2004, en el que se entiende por trata de personas:

[...] 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, recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa 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 extracción de órganos (art. 3).

Si bien con la ley 3440/08 se amplió y especificó la sanción de la trata con fines de explotación sexual, personal y laboral, no se incluyó la trata interna, desconociendo de esta manera una realidad que afecta principalmente a adolescentes paraguayas. Entonces, para perseguir y sancionar por este hecho, hoy todavía se tiene que recurrir a otras figuras penales como la coacción grave, dificultando la prueba de los delitos y la protección adecuada e integral de las víctimas.

Por otro lado, las distintas instituciones públicas y privadas que vienen trabajando en torno a esta problemática están impulsando la sanción de una ley especial de trata de personas, recogiendo la experiencia de otros países<sup>3</sup>. En este sentido, la Secretaría de la Mujer (SMPR) está impulsando la elaboración de un anteproyecto de ley, a través de una consultoría, con aportes de la cooperación internacional.

El Inecip-Py y el Grupo Luna Nueva desarrollaron unas “Sesiones de discusión sobre trata de personas: implicancias jurídicas y sociales”, durante las cuales se elaboró un documento que critica varios aspectos del anteproyecto de ley, pues su articulado contradice los principios del sistema penal constitucional de la República e incluso evitaría que las personas perpetradoras sufran penas privativas de libertad<sup>4</sup>. En algu-

3 Véase por ejemplo, en Argentina, la Ley 26363, del 30 de abril de 2008.

4 Esto al establecerse al mismo tiempo como sanción una pena privativa de libertad y una multa, en una ley especial atendiendo que el CP establece que “cuando la ley prevea como sanción única o alternativa una multa, sea ella facultativa o acumulativa, la sanción sólo será pena de multa” (art. 321 inc. 4).

nos casos, las sanciones previstas para el delito son más altas que para el homicidio, en donde el bien jurídico protegido es la vida<sup>5</sup>; junto con la pena privativa de libertad, establece penas de multas muy altas que podrían considerarse confiscatorias<sup>6</sup>; se sanciona a los usuarios y las usuarias de servicios sexuales, sepan o no que las víctimas estén en situación de trata. Esta presunción de dolo también es inconstitucional<sup>7</sup>.

Es necesario especificar que si bien el marco normativo es necesario, el Estado debe tomar medidas que posibiliten además una atención integral y reparadora del daño psicosocial a las víctimas de trata, con las especificidades que requieren las condiciones de edad y género y atendiendo a las particularidades con que impactan en ellas los diferentes fines del delito, como la explotación sexual, la explotación laboral y la extracción de órganos.

## COMPRENDER EL FENÓMENO

La mayor parte de las investigaciones emprendidas hasta ahora en el ámbito de la trata de personas se han orientado al estudio de la trata internacional y con fines de explotación sexual<sup>8</sup>. En algunos casos se ha estudiado la trata interna con fines de explotación laboral, sobre todo en relación con el criadazgo y el trabajo infantil doméstico<sup>9</sup>. Por otro lado, la trata interna está poco visibilizada e investigada<sup>10</sup>. Para introducirse en la problemática de la trata interna con fines de explotación sexual es necesario ubicarla conceptualmente:

- 
- 5 “La máxima del marco penal es demasiado alta, teniendo en cuenta que es la misma que para homicidio doloso, y entonces en caso, por ejemplo, de que los victimarios se enteren, por la vulnerabilidad de nuestro sistema investigativo, de que están siendo investigados, no dejarían con vida al o la testigo principal del hecho, que es la víctima, en virtud a que tienen la misma expectativa de pena consumando la trata o el homicidio, y claramente se volcarán hacia este último, atendiendo a criterios de impunidad de su conducta” (comentarios del Inecip-Py al artículo 4 del anteproyecto de ley).
- 6 “Con respecto a la pena de multa de 800 a 1.500 salarios mínimos, nos parece un despropósito y completamente inconstitucional, puesto que vulnera gravemente el principio de prohibición de doble punición, al tentar aplicar una pena privativa de libertad y una multa de carácter confiscatorio al mismo tiempo; como asimismo, el principio de reprochabilidad y proporcionalidad de la pena, establecidos en el art. 27° del CP” (comentarios del Inecip-Py al artículo 4 del anteproyecto de ley).
- 7 “La sanción del cliente o el usuario es una opción de política criminal desafortunada por varias razones. En primer lugar, no se puede presuponer conocimiento y voluntad de los supuestos usuarios, por lo cual resulta ilegítimo y violatorio del estado de inocencia presumir el dolo. Por otro lado, es también ineficaz, porque el fin de tipificar la trata de personas es desbaratar redes y complicidades locales e internacionales, por lo que entonces la persecución y represión debe estar orientada a los autores y partícipes del delito; el centro de la investigación debe estar dirigida hacia ellos y no hacia los clientes, quienes resultarán, a la luz de los hechos, “chivos expiatorios” (comentarios del Inecip-Buenos Aires al anteproyecto de ley).
- 8 Cf. Molinas Cabrera y Núñez Benítez (2004), Grupo Luna Nueva (2005), Núñez (2005) y Ortega (2006).
- 9 Aun sin identificarlos como trata de personas, se dispone de los estudios de Heisecke y otros (1995), Leyra Fatou y otras (2002), Soto y otras (2002), González y Obando (2003), Giménez (2004). Asimismo, vinculando el alcance de este fenómeno se encuentra un estudio en tres municipios de Central, Celma y Francezón (2009).
- 10 Este artículo está basado en un primer acercamiento a la problemática de trata interna en el marco de la investigación sobre trata interna con fines de explotación sexual realizada por el Grupo Luna Nueva con el objetivo de determinar las características y los factores que inciden en la trata interna de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual y de la explotación sexual en cinco departamentos de Paraguay.

Se entiende por trata interna de niños, niñas y adolescentes cuando una niña, niño, adolescente heterosexual o con otra orientación sexual e identidad de género es captada, trasladada, alojada, recepcionada dentro de las fronteras de nuestro país para ser explotada sexual o laboralmente o para la extracción de sus órganos. La explotación sexual de niñas, niños y adolescentes es el delito que se comete cuando se somete a personas con menos de 18 años a actividades sexuales, eróticas y/o pornográficas, ofreciéndoles pago en dinero o en especie. En este delito, una persona o grupo de personas explotan a niños, niñas y adolescentes, obligándolos, mediante el uso de la fuerza física, amenaza, coerción, dependencia emocional, económica u otra forma de violencia, a realizar actividades sexuales. La referencia a la orientación sexual y a otras identidades de género tiene por intención visualizar que la explotación sexual y la trata interna para dicha finalidad también se realizan con niñas, niños, adolescentes gays, lésbicas o transgénero<sup>11</sup>. La trata interna es una violación de los derechos humanos agravada por el hecho de que no está configurada en el marco jurídico nacional<sup>12</sup>.

La coacción y el abuso de poder son elementos siempre presentes cuando las víctimas son niñas, niños, adolescentes. El poder ejercido está vinculado porque culturalmente se considera a niñas, niños, adolescentes como seres incompletos, donde la persona adulta tiene derecho a decidir e incidir en su vida. Entonces, quienes se vuelven víctimas de trata interna con fines de explotación sexual no consiguen romper el silencio y el cerco por miedo a las consecuencias para su vida y su familia.

- Factores que inciden en la trata interna

No se puede analizar la trata interna sin considerar los factores sociales, económicos y culturales que afectan a un elevado porcentaje de la población paraguaya. Si bien la trata y la explotación sexual se dan en diferentes clases sociales, tienen mayor riesgo de ser víctimas de estos delitos por estar vulnerabilizados en sus derechos las niñas, niños, adolescentes de familias empobrecidas rurales y de pueblos indígenas.

La trata está basada en relaciones sociales heteropatriarcales, clasistas, adulto-céntricas que ubican a mujeres de todas las edades, a niños y adolescentes hombres y a las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en relaciones desiguales de poder. La explotación de las mujeres de todas las edades es más visible, lo cual se debe probablemente a la lucha del movimiento de mujeres que cuestiona las desigualdades e inequidades de género. Pero es necesario vislumbrar que no se cuenta con investigaciones que visibilicen a niños y adolescentes hombres, así como a quienes tienen orientaciones sexuales e identidades de género diferentes a la heterosexual.

11 En muchos casos, niñas, niños, adolescentes gay, lésbicas, trans, como consecuencia de la discriminación y la expulsión del ámbito educativo, familiar, social, encuentran como única posibilidad de sobrevivencia económica la realización de actividades sexuales, lo que termina exponiéndolos a las redes de explotación y trata. A los fines de profundizar y ampliar información sobre este fenómeno referimos al artículo sobre derechos sexuales, en el capítulo sobre derechos de familia, y al artículo sobre la discriminación hacia lesbianas, gays, bisexuales y transgénero, en el capítulo sobre derecho a la igualdad.

12 Elaborado a partir del concepto construido por el equipo de investigación del Grupo Luna Nueva en el marco de la investigación sobre "Trata interna de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual". Jornada de trabajo, Asunción, 8 de octubre de 2009.

La problemática de la trata interna con fines de explotación sexual debe ser indagada con niñas y niños de pueblos indígenas expulsados de sus tierras ancestrales a las ciudades y con quienes viven en estancias del Chaco paraguayo.

En la trata interna con fines de explotación sexual, el cuerpo es el objeto de la explotación. Esta cosificación del cuerpo tiene que ver con la construcción de las sexualidades y del placer en una sociedad donde la heteronormatividad<sup>13</sup> y el machismo someten a los cuerpos de mujeres, niños, niñas y adolescentes y personas gays, lesbianas y transgénero.

La trata interna está vinculada al aumento de la pobreza, la ausencia de oportunidades laborales para jóvenes y mujeres de áreas rurales y de poblaciones indígenas, la migración, las asimetrías de género y la construcción heteronormativa de la sexualidad. La expulsión de familias campesinas empobrecidas<sup>14</sup> y la migración para la búsqueda de oportunidades de mejoramiento de las condiciones de vida son factores que favorecen la trata interna con fines de explotación sexual.

La migración rural - urbana y la trata interna están intrínsecamente interconectadas. En un análisis preliminar de datos relacionados a la trata interna, se revela que:

[...] Se pueden ver que las rutas de trata interna son similares a las tendencias de origen y destino de los flujos migratorios internos. Coinciden los principales departamentos de salida (expulsores) y principales departamentos receptores. Las ciudades donde se han identificado la mayoría de los casos de trata interna con fines de explotación sexual son: Asunción, Ciudad del Este, Encarnación y Minga Porã. Sin embargo, la investigación preliminar ha identificado al departamento de Canindeyú, especialmente las ciudades de Saltos [del Guairá], La Paloma y Curuguaty como zonas de trata interna y explotación sexual (Espíndola, 2009).

La impunidad, la complicidad de autoridades locales, policiales y políticas que apañan acciones ilícitas son elementos en que se apoyan los agentes implicados en la trata interna con fines de explotación sexual. La no tipificación de la trata interna como delito termina justificando la inacción del Ministerio Público en casos específicos que se describen en este artículo, aun cuando otras figuras penales ya tipificadas están presentes.

- **Características de las niñas, niños y adolescentes víctimas de trata interna con fines de explotación sexual**

Las instituciones que realizan atención directa integral para niñas, niños y adolescentes víctimas de trata interna con fines de explotación sexual refieren que en la totalidad de los casos en que intervienen, las niñas, niños y adolescentes provienen de familias expulsadas del orden social. “Expulsión” social en vez de “exclusión” es la expresión para referirse a quienes no existen para el sistema.

13 Se refiere a las normas sociales que imperan en la sociedad, por las cuales es “obligatorio” ser heterosexual, castigando en forma simbólica y real a quienes transgreden estas normas, utilizando mecanismos disciplinarios.

14 La movilidad de familias desde el área rural en los últimos años tiene íntima relación con la expulsión campesina como consecuencia del aumento de los agronegocios que implican el cultivo intensivo, la introducción de agro-maquinarias y el uso indiscriminado de agrotóxicos.

La expulsión social produce un desexistente, un desaparecido de los escenarios públicos y de intercambio. El expulsado perdió visibilidad, nombre, palabra, es una “nuda vida” [...]. Un ser de “nuda vida” es un ser al que se han consumido sus potencias, sus posibilidades. (Duschatzky y Corea, 2005).

Las víctimas de la trata interna con fines de explotación sexual pertenecen a ese territorio de los expulsados socialmente, a quienes se describe por lo que no tienen. No cuentan con identidad, no son parte del sistema educativo, no tienen acceso a salud, a seguridad alimentaria, perdieron vinculación familiar. Son los otros y otras, a quienes no se reconoce su existencia, ni siquiera cuando son víctimas de un delito.

Varios de los casos identificados como trata con fines de explotación sexual están vinculados al trabajo infantil doméstico<sup>15</sup>, en su mayoría niñas o adolescentes mujeres migrantes que son llevadas a otras ciudades y finalmente son víctimas de violencia sexual y explotación sexual.

### • Modalidades identificadas

Las modalidades identificadas para la trata interna de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual en nuestro país son las siguientes<sup>16</sup>:

- niñas, niños y adolescentes que son trasladadas para realizar trabajo infantil doméstico en otras ciudades, en la modalidad del criadazgo, terminan siendo explotadas en prostíbulos;
- niñas y adolescentes mujeres tratadas son ubicadas en los cruces de rutas más transitadas para subir a camiones;
- niñas y adolescentes mujeres tratadas para trabajar en bares, comedores, copetines, pensiones y paradores en los principales cruces del territorio nacional terminan siendo víctimas de explotación sexual;
- niñas y adolescentes mujeres que suben a barcazas y viajan por semanas en situación de explotación sexual; los viajes pueden durar de dos semanas hasta un año;
- niñas y adolescentes de pueblos indígenas tratadas y explotadas sexualmente;
- niños y adolescentes hombres que son captados para supuestas escuelas y equipos de fútbol.

## CASOS RELEVADOS

A continuación se describen algunos casos identificados, cuyas características implican necesariamente la trata interna con fines de explotación sexual, aun cuando algunas de las personas hayan sido víctimas de trata internacional<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> En Paraguay continúa extendida la práctica cultural del criadazgo, por la cual una familia generalmente de escasos recursos entrega una hija o un hijo a otra familia en mejor posición económica, para que asista a la escuela y, a cambio de techo y comida en esa familia, realice tareas domésticas.

<sup>16</sup> Análisis preliminar de datos recabados en el marco de la investigación realizada actualmente por el Grupo Luna Nueva en cinco departamentos de Paraguay.

<sup>17</sup> En todos los casos se han modificado los nombres para preservar la intimidad de las víctimas y para protegerlas de posibles represalias. Si bien la trata implica un desplazamiento, se ha organizado la información según el

- En Asunción y el departamento Central

- Ana, niña proveniente de Hernandarias (departamento de Alto Paraná) fue tratada por sus familiares (están implicadas la madre, la abuela y una tía) para realizar trabajo infantil doméstico en Asunción y es explotada sexualmente en un prostíbulo. Actualmente se encuentra en situación de calle.
- Cinco niñas y adolescentes mujeres suben a los barcos, viajan hasta el departamento de Concepción e inclusive Brasil y Argentina. Algunas de las niñas actualmente forman parte de la población transitoria del Grupo Luna Nueva.

- En el departamento del Alto Paraná

- Bernardita y Cristina, adolescentes de 15 y 16 años, respectivamente, fueron trasladadas desde Caaguazú (departamento homónimo) a Ciudad del Este (departamento del Alto Paraná), estuvieron en un prostíbulo y luego fueron llevadas a *Foz do Iguacu* (Brasil). Fueron transportadas por una mujer y posteriormente derivadas por el *Conselho Tutelar* de esa ciudad a la Consejería Municipal por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (Codeni) de Ciudad del Este, que a su vez las derivó al Centro de Atención y Prevención a Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de Explotación Sexual Comercial (Ceapra). Actualmente las niñas ya no reciben asistencia de esta organización ni se ha realizado un seguimiento. El destino final era Argentina.
- Niñas, niños y adolescentes indígenas (en su mayoría de 12 años) fueron captadas por una pareja en comunidades indígenas del departamento de Caaguazú (Campo 9, *Pindói, Ñu Hovy, Joyvy* y 6 de Enero). Según referentes de la misma comunidad, la pareja sería conocida por todos y todas. Posteriormente, fueron llevadas a Ciudad del Este, donde resultaron víctimas de explotación sexual, obligadas a consumir algún tipo de droga (especialmente *crack*). Al ser rescatadas y llevadas a sus comunidades, donde no hay institución de apoyo alguna que pueda abordar la problemática, son fácilmente coaccionadas a regresar, sobre todo por la adicción a las drogas.

- En el departamento de Caaguazú

- A Lorena, una adolescente de 14 años de edad que vivía en Ciudad del Este, una amiga le ofreció trabajar en la venta ambulante de discos compactos (CD) en Coronel Oviedo. Sin embargo, fue llevada a un prostíbulo, del que consiguió escapar. La madre no quiso realizar denuncia alguna.

- En el departamento de Concepción

- La Codeni de Concepción recibió un requerimiento por abandono de un niño. La vecina, del barrio ex Siasa, comentó que la madre del niño tiene 17 años de edad y viaja en los barcos. La madre había dejado al niño con una vecina, pero como demoraba en regresar, la cuidadora se asustó y comunicó a la Codeni. En la investigación se identificó que los familiares de la madre adolescente son quienes la

---

departamento en que fue detectado el caso, no en función del lugar de origen ni de destino.

incitan a que realice viajes en barco, en una de las modalidades de trata interna con fines de explotación sexual muy común en ciudades ribereñas.

- En el departamento de Canindeyú
  - Tras una denuncia de la Codeni de Curuguaty de septiembre de 2008, la Fiscalía intervino prostíbulos del barrio Obrero de la localidad e identificó a niñas y adolescentes (varias de ellas niñas madres, provenientes aparentemente de otras localidades y departamentos). La causa está caratulada como “Supuesto hecho punible de proxenetismo” y no se ha realizado hasta la fecha seguimiento alguno posterior a la intervención<sup>18</sup>.

## **INSUFICIENTE CAPACIDAD DE REACCIÓN ANTE TAN COMPLEJA PROBLEMÁTICA**

La trata de personas es un crimen transnacional de estructura compleja, tanto como el tráfico de drogas y de armas, con el agravante de que el “objeto de comercio” son las mismas personas. Sin embargo, la estructura organizativa del Estado paraguayo es insuficiente en recursos humanos, técnicos e incluso legales para investigar y sancionar a los perpetradores, así como para proteger a las víctimas.

Desde 2005 funciona la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate de la Trata de Personas, conformada por instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, todavía queda un amplio trabajo para generar una política pública integral y coordinada en materia de persecución de la trata y atención integral a sus víctimas, que incluya sus diferentes modalidades, dimensiones y fines. Asimismo, se han conformado mesas interinstitucionales similares en los departamentos de Alto Paraná, Itapúa, Canindeyú, Concepción y Ñeembucú.

En el Ministerio Público, si bien hubo avances con la creación de una unidad especializada, su implementación resulta insuficiente, pues sólo cuenta con dos fiscalas y funciona en Asunción. No se le brinda la misma importancia que a otras unidades especializadas como narcotráfico, con fiscalías especializadas en cada uno de los departamentos y disponibilidad de recursos humanos y materiales más acordes a sus funciones. Últimamente se han creado también unidades especializadas en la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia (SNNA), en la SMPR y en la Policía Nacional.

El Inecip-Py y el Grupo Luna Nueva están realizando un diagnóstico de la capacidad de respuesta de las instituciones con responsabilidades en la persecución penal del delito de la trata de personas, cuyos resultados finales estarán en marzo de 2010. Como datos preliminares, en los departamentos de Canindeyú, Alto Paraná, Itapúa y Ñeembucú se han identificado varias situaciones que dificultarían la persecución penal del hecho, tales como la ausencia de un protocolo de actuación identificado por los operadores y las operadoras de justicia, la falta de atención diferenciada a víctimas, teniendo en cuenta la intimidad y la confidencialidad, la ausencia de información adecuada a las víctimas acerca de sus derechos. Inclusive se ha detectado que varios operadores y varias operadoras de justicia no identifican el hecho de la trata como una violación de la ley penal y desconocen la existencia de una unidad especializada en Asunción.

<sup>18</sup> Requerimiento fiscal N° 225.

Los recursos materiales con que cuentan tanto la Policía Nacional como el Ministerio Público son insuficientes, y no disponen de profesionales de la psicología, la medicina ni del trabajo social que puedan coadyuvar en la investigación y en atención a las víctimas de manera permanente e inmediata.

Con relación a las víctimas, como una de las formas de respuesta desde el Estado se ha habilitado un albergue transitorio dependiente de la SMPR. La atención a las víctimas de trata de personas y de explotación sexual, en especial de niñas, niños y adolescentes, se realiza también en el Centro de Atención Diurna Integral (CADI) de Encarnación, iniciativa del Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (Cectec) y de Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA), en el marco del proyecto “*Pepo jera*”; el Grupo Luna Nueva, en Asunción, que funciona desde 1995 con un centro de atención diurno a las niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual y trata; y Cepra, en Ciudad del Este, que funciona desde 2002. Todo esto demuestra que la atención a las víctimas con respuestas de albergue transitorio todavía depende de las iniciativas de la sociedad civil organizada y de la cooperación internacional.

## **AVANCES EN EL ABORDAJE INTEGRAL DE LA TRATA INTERNA CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL**

- La Mesa Interinstitucional para la Prevención y el Combate a la Trata de Personas, creada en 2005 por decreto 5093, constituye un avance importante, articulando instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.
- El Ministerio Público creó por resolución 3473 del 14 octubre de 2008 la Unidad Especializada de Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes. Ésta atiende todos los casos que se presenten en Paraguay relacionados con la trata de personas, el proxenetismo, la rufianería y el extrañamiento de personas.
- La reactivación de la Mesa Intersectorial de Explotación y Abuso Sexual, impulsada desde la SNNA y articulada entre organismos gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.
- La SNNA ha instalado la Unidad de Trata de Personas y Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Se han conformado tres mesas interinstitucionales sobre trata de personas en los departamentos de Alto Paraná, Itapúa (resolución N° 82/08 de la Gobernación de Itapúa), San Pedro y Ñeembucú (resolución N° 188/09 de la Gobernación de Ñeembucú).
- En el anteproyecto de ley especial de combate a la trata de personas, elaborado desde la SMPR, se tipifica la trata interna con fines de explotación sexual.
- Se ha habilitado un albergue transitorio para víctimas de trata de personas dependiente de la SMPR.
- Se ha creado el Departamento Anti Trata de Personas de la Policía Nacional.



## RECOMENDACIONES

---

- Tipificar como hecho punible la trata interna y hacerla visible como problemática que afecta principalmente a niñas, niños, adolescentes que provienen de poblaciones “expulsadas del orden social”, tales como quienes forman parte de comunidades indígenas, integran familias campesinas o manifiestan orientaciones sexuales e identidades de género distintas a las heterosexuales.
- Diseñar e implementar acciones de prevención y sensibilización sobre la trata interna dirigidas a poblaciones vulnerabilizadas, con énfasis en niñez y adolescencia indígena y con otras orientaciones sexuales e identidades de género.
- Diseñar e implementar políticas integrales de reparación del daño para víctimas de trata interna con fines de explotación, que incluya a niñas, niños y adolescentes con otras orientaciones sexuales e identidades de género.
- Asegurar que los esfuerzos de la Mesa Interinstitucional contribuyan a tornar visible la trata interna con niñas, niños, adolescentes y promover políticas públicas en esta línea.
- Fortalecer las instancias existentes, como la Mesa Interinstitucional de Combate a la Trata de Personas y la Mesa Intersectorial de Trata, Explotación y Abuso Sexual.
- Elaborar e implementar planes de capacitación dirigidos a los y las agentes del sistema penal, con el propósito de fortalecer las investigaciones y desalentar en ellas las revictimizaciones.
- Dotar a las fiscalías de equipos técnicos y profesionales de la psicología, la medicina y el trabajo social, que puedan atender inmediatamente a las víctimas o acompañar los procedimientos. Puede realizarse principalmente en articulación con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- Disponer de espacios físicos adecuados en la Policía Nacional y el Ministerio Público que permitan garantizar la protección y confidencialidad de toda víctima de trata, particularmente de las niñas, niños y adolescentes.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Celma, Luis Claudio y Francezón, Silvina (2009) **Podemos proteger (nos). Posibilidades de articulación entre instituciones públicas y organizaciones comunitarias para responder efectivamente a la explotación de niñas, niños y adolescentes en Capiatá, Luque y Mariano Roque Alonso.** Asunción: Global Infancia.

Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (2009) *Comentarios al tercer informe periódico de Paraguay y actualización del informe alternativo de la sociedad civil en Paraguay acerca el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño.* Asunción, 14 de julio de 2009. Documento inédito.

Duschatzky, Silvia y Corea, Cristina (2005) **Chicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones.** Buenos Aires: Paidós.

Espindola, Sofia (2009) *Análisis preliminar de datos sobre trata interna de niñas, niños, adolescentes.* Asunción, julio de 2009. Grupo Luna Nueva. Documento inédito.

Giménez, Marta (2004) **Estoy cansada, pero quiero estudiar. Trabajo infantil doméstico en Paraguay**. Asunción: OIT.

González Rahi, Natalia y Obando, Lirio Leticia (2003) **Quería una vida mejor... ¿y qué voy a hacer hoy en día? Análisis cualitativo de entrevistas a ex trabajadoras y trabajadores infantiles domésticos**. Asunción: OIT.

Grupo Luna Nueva (2005) **La trata de personas en el Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre el tráfico y/o trata de personas con fines de explotación sexual**. Asunción: Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Ministerio de Relaciones Exteriores.

Heisecke y otros (1995) **Criaditas de Asunción** Asunción: Así es y Atyha.

Leyra Fatou, Begoña y otras (2002) **Diagnóstico cualitativo sobre la situación de niños y niñas criadas en tres municipios de Paraguay**. Asunción: Paraguay.

Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), Instituto Ítalo-Latinoamericano (IILA) y Centro Studi di Política Internazionale (Cespi) (2009) **Memoria del seminario internacional del proyecto Fronteras. I Foro de cooperación transfronteriza Argentina - Brasil - Paraguay. Cooperación sur-sur para la integración. Ciudad del Este, 29 y 30 de abril del 2009**. Asunción: MRE, IILA y Cespi.

Molinas Cabrera, María y Núñez Benítez, Elba (2004) *Trata de mujeres con fines de explotación sexual, una forma de esclavitud moderna* en: Codehupy (2004) **Derechos humanos en Paraguay 2004**. Asunción: Codehupy, pp. 81-97.

Núñez, Elba (2005) *La trata de mujeres con fines de explotación sexual y las obligaciones impostergables del Estado paraguayo* en: Codehupy (2005) **Derechos humanos en Paraguay 2005. 10 años de informes**. Asunción: Codehupy, pp. 97-111.

Núñez, Elba (2006) *Trata de mujeres migrantes: pasos lentos en la protección y asistencia estatal a las víctimas* en: Codehupy (2006) **Derechos humanos en Paraguay 2006**. Asunción: Codehupy, pp. 137-148.

Ortega, Jacqueline (2006) *Migración, emigración y trata de personas* en: Codehupy (2006) **Derechos humanos en Paraguay 2006**. Asunción: Codehupy, pp. 127-135.

Soto, Clyde y otras (2002) **Evaluación rápida sobre trabajo infantil doméstico en hogares de terceros en Paraguay**. Asunción: CDE y OIT.



# Personas travestis, trabajadoras sexuales y empobrecidas son las principales víctimas

## Detenciones ilegales y arbitrarias

Travestis, trabajadoras sexuales, dirigentes sociales y personas empobrecidas son las principales víctimas de las detenciones ilegales y arbitrarias en Paraguay. El pensamiento policial que identifica delincuencia con la pobreza, la organización social o una determinada condición social o personal pone en vulnerabilidad a estos sectores ante los abusos policiales. Igualmente, hay detenciones ilegales en cárceles y practicadas por militares y grupos para policiales.

Juan A. Martens y Roque A. Orrego<sup>1</sup>

Instituto de Estudios Comparados  
en Ciencias Penales y Sociales-Paraguay (Inecip-Py)

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen la colaboración para la producción de este artículo a Martín Martens por la sistematización de encuestas a suboficiales, a Evelyn Martínez por la recopilación de detenciones ilegales en prisiones, y a Griselda Ortiz Fornerón y Edita Ríos por la realización de encuestas a cadetes de la Policía Nacional.

## INTRODUCCIÓN

Este artículo aborda patrones de detenciones ilegales y arbitrarias en el periodo de informe, de noviembre de 2008 a octubre de 2009, teniendo en cuenta los mayores perpetradores y víctimas. Se identificó a los efectivos de la Policía Nacional como los principales perpetradores influenciados por un derecho penal de autor<sup>2</sup>, promovidos por las “industrias del control del miedo”<sup>3</sup>, en donde se identifica pobreza o determinada condición social, personal u opción gremial como sinónimo de delincuencia y peligrosidad.

Se registraron casos de detenciones ilegales por parte de militares y grupos parapoliciales. Entre enero y febrero de 2009 miembros de las Fuerzas Armadas emprendieron una supuesta “lucha contra la delincuencia organizada” en la zona norte del país. Se retiraron con escasos resultados, pero con una gran cantidad de abusos denunciados: detenciones ilegales, torturas, hurtos e incluso hostigamientos sexuales a mujeres.

En las cárceles abundan casos de detenidos sin causas o “prisionizados”<sup>4</sup> a pesar de haber purgado sus penas. Las personas empobrecidas son las principales víctimas. Sólo en la capital existen posibilidades materiales de cumplir la ley que en caso de aprehensión y/o detención para cateo de mujeres exige que el procedimiento sea realizado por personas del mismo sexo (cf. art. 180, Código Procesal Penal - CPP, ley 1286/98).

La detención ilegal o arbitraria es un delito que conlleva o está seguido de otros abusos, principalmente: lesiones, maltratos físicos y verbales, torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes.

## MARCO JURÍDICO

La libertad es el segundo valor en importancia, tras la vida, en la Constitución de la República del Paraguay (art. 9 a 13 y concordantes). En concordancia con este principio, el Código Penal (CP), ley 1160/97, prevé una serie de circunstancias en las que se atenta contra ella y sanciona a los responsables con penas que van hasta los 12 años de penitenciaría (art. 120 a 127, incluidas las modificaciones por ley 3440/08).

Asimismo, el CPP, como derecho constitucional aplicado reglamenta de manera específica las condiciones, requisitos y funcionarios con facultades de privar de libertad a una persona (cf. art. 239, 240, 242 y 245, CPP), pues:

Nadie será privado de su libertad física o procesado, sino mediando las causas y en las condiciones fijadas por esta Constitución y las leyes (art. 11, Constitución de la República del Paraguay).

2 El derecho penal de autor castiga a la persona misma, no la acción realizada por la persona.

3 Reciben esta denominación las empresas que tienen como rubro principal el negocio de garantizar seguridad privada, el éxito empresarial de las mismas depende del aumento del miedo en la población, que de esta manera utilizan sus servicios.

4 En este contexto se entiende por personas prisionizadas a quienes sufren de privación de libertad a merced de procedimientos arbitrarios o ilegales aplicados en su detención o porque las autoridades administrativas o jurisdiccionales dilatan el otorgamiento de su libertad, a pesar de no tener fundamentos para ello.

En este artículo no se realiza un estudio exhaustivo del marco jurídico de este derecho pues ya ha sido abordado a profundidad en informes anteriores (cf. Martens y Orrego, 2008). Más que nada se hace una breve referencia al mismo, pues en general no ha variado salvo algunas modificaciones derivadas de un derecho penal de emergencia<sup>5</sup>, que se comentará en apartados.

## PRINCIPALES CONDICIONES Y PRÁCTICAS QUE FACILITAN LAS DETENCIONES ILEGALES

- Nulas posibilidades de cumplir la ley en la detención de mujeres

Las disposiciones del CPP son claras: las mujeres deben ser requisadas por personas de su mismo sexo, las detenciones deben ser practicadas en lugares separados de los hombres (art. 180 y concordantes). Con relación al informe 2008 (cf. Martens y Orrego, 2008), la situación no varió: las mujeres siguen representando poco más del 14% del total de efectivos de la Policía Nacional.

En la tercera zonal policial, donde la población femenina asciende a 554.648, existen solamente 17 mujeres policías; entre ellas, solo 2 son oficiales y 15 suboficiales. Sin embargo, cuentan con 1.755 hombres. En Caazapá, para una población femenina de 71.072 hay sola una mujer policía; en San Pedro, para 164.275 mujeres, tres policías; en Ñeembucú para 40.603 mujeres no existe ninguna mujer policía que realice trabajos de orden y seguridad.

- Aprehensiones debidas al derecho penal de autor

En Paraguay existen prácticamente veintidós mil bocas de acceso al sistema penal. Esta posibilidad tiene una relación directa con la cantidad de efectivos policiales en actividad, pues son quienes determinan a través de las aprehensiones, la mayoría de las veces, quiénes van a ingresar a las redes del poder punitivo estatal<sup>6</sup>.

La Policía Nacional tiene una amplia discrecionalidad para aprehender (art. 239, inc. 3, CPP), pues si bien se exige al uniformado la alegación de indicio suficiente de participación en un hecho punible antes de aprehender a una persona; en la práctica esto es sustituido por lo que en la jerga policial se conoce como “actitud sospechosa”. La determinación de esta “actitud sospechosa” está influenciada por los estereotipos criminales propios de un derecho penal de autor, difundidos por los medios de comunicación y las industrias del control del miedo y de cuya confirmación se encarga el poder punitivo jurisdiccional, que sólo alcanza a delincuentes pobres, fracasados o a personas empobrecidas que se constituyen en simples chivos expiatorios.

La selectividad punitiva en Paraguay es altamente clasista, heterocentrista y sexista, como se verá en los análisis de casos ocurridos durante el período del informe. La

5 Este concepto hace referencia a legislaciones penales que surgen ante hechos coyunturales de gran difusión mediática o conmoción social con penas altas o restricción de garantías penales y procesales.

6 Las aprehensiones se realizan sin necesidad de orden escrita de autoridad competente de acuerdo a lo reglamentado en el art. 239 del CPP.

misma se refiere al fenómeno por el cual el procesamiento penal y, aún más, la aplicación de medidas que limitan la libertad personal, como la prisión o la aprehensión, alcanzan de manera casi única a personas empobrecidas; a quienes divergen en su identidad del hombre blanco heterosexual o a quienes hayan perdido poder, de cualquier tipo.

Está fuertemente arraigada en la cultura policial que el delincuente o el sospechoso tiene características particulares identificables a simple vista, o que directamente son enfermos. En una encuesta aplicada a aspirantes a suboficiales de policía, en el centro de formación que funciona en Pilar (departamento del Ñeembucú), el 55% de los entrevistados considera que los delincuentes son anormales o enfermos<sup>7</sup>. Otra encuesta aplicada a miembros de la Policía Urbana Especializada (PUE<sup>8</sup>) reveló que para solicitar identificación a los y las transeúntes, sus agentes se guían exclusivamente por el aspecto físico, como la vestimenta, el largo del cabello, el uso o no de tatuajes y el uso de aros en los hombres (cf. Martens y Orrego, 2008: 147-148).

A su vez, los medios de comunicación masiva, principalmente la televisión, crean una realidad virtual, reforzando estos estereotipos no sólo en el cuerpo policial, sino en la opinión pública, constituyéndose en intermediarios entre los delitos que ocurren y la percepción ciudadana sobre quiénes son los delincuentes; y el aumento o no de la inseguridad en determinada época o espacios específicos.

Otro aspecto importante del accionar de los medios es el mantenimiento constante de una sensación consensual de la sociedad, que uniforma la percepción de los acontecimientos disimulando sus matices y diferencias. De hecho estandarizan el sentimiento de pertenencia social que, al mismo tiempo, legitima incondicionalmente la visión del orden establecido. Dejan casi siempre de lado los contextos sociales y la biografía de los participantes (Elbert, 2007: 209).

De esta manera, quienes más sufren las aprehensiones ilegales por efectivos policiales son quienes encajan en los estereotipos de delincuente, contruidos desde el poder y reforzados desde los medios. En este sentido, es auspicioso que desde la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior se estén propiciando talleres de criminología para efectivos policiales. Sin embargo, la erradicación de esta visión dependerá en gran medida de una reforma estructural del sistema de enseñanza policial y de los criterios de promoción y ascenso, en temas como derecho penal y criminología.

- **Abusos contra travestis y personas trabajadoras sexuales**

Entre los grupos que sufren particular persecución y detención policial por su “forma inmoral de vida”<sup>9</sup> se encuentran las travestis, sean o no trabajadoras sexuales, y las

7 Incip-Py y el Instituto de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Pilar aplicaron una encuesta a aspirantes a suboficiales, con el objetivo de determinar su perfil socioeconómico y sus concepciones de delito y delincuente. Octubre de 2009.

8 Este cuerpo fue presentado a inicios de 2007 como altamente especializado para tratar con la ciudadanía en el centro de Asunción.

9 La expresión corresponde a una de las entrevistadas, octubre 2009.

mujeres trabajadoras sexuales, aunque en menor medida, de acuerdo a las entrevistas realizadas para este artículo<sup>10</sup>.

Muchas travestis han tenido que cambiar sus esquinas (lugares de trabajo) debido al constante acoso policial; otras deben “coimear” (pagar) tanto a policías del sistema 911 como a la PUE para permanecer en sus respectivos lugares. Caso contrario, no sólo son aprehendidas sin justificación alguna, sino que aprovechan la presencia de un cliente, para aprehender a éste y a la travesti. En estos casos, los clientes deben entregar todo el dinero con que cuentan para ser liberados, si no, corren el riesgo de ser derivados a la fiscalía de turno, bajo la comisión de cualquier tipo de hecho punible. Por lo general, imputan la resistencia (art. 296, CPP) a quienes se niegan a pagar para ser liberados y luego son expuestos ante los canales de televisión.

Otra forma de abuso policial contra travestis, relevado en los encuentros con algunas de ellas, es la exigencia de que brinden sus servicios de manera gratuita para que “dejen de molestarnos, si [les decís que] no, se paran frente a vos y no te dejan trabajar”<sup>11</sup>. Por lo general, los hostigamientos o pedidos de coimas preceden a las detenciones ilegales.

En muy pocos casos las travestis han denunciado este tipo de irregularidades ante las autoridades, debido a la desconfianza en el sistema judicial y policial y a la mala experiencia cuando lo han hecho. No sólo deben esforzarse para que los encargados de la investigación cumplan con sus funciones, sino que deben realizar esfuerzos para que les tomen la denuncia.

Una situación que quizá facilite los abusos policiales contra las travestis trabajadoras sexuales es que se ha detectado que algunas creen que su condición es violatoria de normas legales y constitucionales; incluso identifican el ser travesti como un delito, castigado con penas de prisión, y que los policías al no aprehenderlas les están haciendo un favor, que merece recompensa. La forma de autoprotección que les ha sido útil hasta el momento es el enfrentamiento verbal o físico contra los abusos policiales. Sin embargo, la mayoría de las veces han sido ellas quienes llevan la peor parte, pues ya no sólo son aprehendidas ilegalmente, sino procesadas y “prisionizadas” ya por cargos de resistencia, lesión grave, e incluso tentativas de homicidio. Hasta la fecha no ha habido ninguna iniciativa gubernamental para impedir que este tipo de abusos siga ocurriendo.

Si bien las mujeres trabajadoras sexuales sufren casi los mismos abusos que las travestis por parte de los efectivos policiales, varias de las entrevistadas coincidieron en que todas las travestis son perseguidas por la policía, mientras que esto ocurre sólo con algunas de las mujeres trabajadoras sexuales. Ellas deben compartir sus ganancias con los y las agentes para evitar ser detenidas arbitrariamente. En algunas zonas sufren particular hostigamiento. Quienes trabajan en la avenida Mariscal López, en las

10 Las opiniones de las travestis fueron recogidas en sesiones de discusión sobre derecho y abusos policiales, realizadas entre integrantes del Inecip y el Grupo Panambí. Se incluyen también información de algunas entrevistas a profundidad. Estas sesiones y entrevistas se realizaron entre julio y septiembre de 2009.

11 De acuerdo a los relatos, por lo general, los efectivos policiales que realizan patrulla en la zona de trabajo de las travestis aprovechan sus días libres para exigirles servicios sexuales gratuitos. En algunos casos incluso para sus acompañantes.

inmediaciones del campus de la Universidad Nacional de Asunción, deben compartir sus ganancias con policías de al menos tres comisarías: la 1ª de San Lorenzo, la de Fernando de la Mora y miembros del sistema 911.

Estos policías consideran que el “canon cobrado” es para garantizar seguridad a las mujeres trabajadoras sexuales en sus lugares de trabajo. Los policías sienten particular celo por la “protección” de estas mujeres y que sigan pagándoles tributo. Ante la constante extorsión por parte de los policías algunas trabajadoras sexuales habían solicitado asesoramiento al Grupo Luna Nueva y a Inecip-Py, sobre las formas de reaccionar en estos casos.

Al parecer esta situación habría molestado a los policías, pues cuando dos trabajadores sociales del Grupo Luna Nueva mantenían una reunión informativa con las trabajadoras sexuales, fueron aprehendidos por efectivos policiales, destacados en la comisaría de San Lorenzo. Resultaba muy clara la intención de hostigar y atemorizar a los trabajadores sociales, pues en varias ocasiones los policías repitieron que el lugar no era apropiado para este tipo de tareas, que corrían riesgos, que lo mejor era que se retiraran, además de exigir detalles de su identidad y dirección.

## • Detenciones ilegales en cárceles

Si bien el marco normativo exige la separación de las personas condenadas y las que están en prisión preventiva, en Paraguay la privación de libertad se cumple en ambos casos en los mismos lugares, pues hasta la fecha no existe infraestructura que asegure el cumplimiento de esta disposición constitucional (art. 21, Constitución de la República del Paraguay).

Por tanto, conviven en los mismos espacios personas que saben con exactitud cuándo computarán sus condenas y quienes fueron encerradas preventivamente a la espera de un juicio oral y público, donde se discutirá su culpabilidad. El encierro preventivo nunca puede durar más de la pena mínima prevista para el delito por el cual la persona está siendo procesada (art. 252, CPP).

Las cárceles del país no tienen un registro informático de la entrada de personas internas, donde consten motivos y fechas en que indefectiblemente deben recuperar su libertad, ya sea por cumplimiento de la sentencia o por haberse cumplido el equivalente a la pena mínima aplicable al delito por el cual la persona está siendo procesada, en el caso de los que sufren prisión preventiva. La actual administración del Ministerio de Justicia y Trabajo, bajo cuya dirección están los institutos penales, ha iniciado un censo penitenciario

En la práctica deben ser los defensores y las defensoras quienes insten a que se cumplan estas disposiciones legales, aunque de orden público. Este hecho deja en especial vulnerabilidad a las personas empobrecidas que sufren prisión, muchas de las cuales, al cabo de los primeros meses o años, son abandonadas por sus defensores o defensoras, principalmente cuando son asistidas por abogadas y abogados privados.

A iniciativa de la Dirección de Institutos Penales, del Ministerio de Justicia y Trabajo, y del director de la penitenciaría de Tacumbú, Julio Acevedo, durante el periodo de informe fueron liberadas personas ilegalmente recluidas hasta por once años, y otras que aún sin contar con orden de juez competente estaban encerradas. Esto, gracias



a una iniciativa que se viene realizando para la actualización de las fichas de los internos. Sin embargo, con frecuencia, jueces, juezas e incluso ministros de la Corte Suprema de Justicia realizan visitas a las cárceles.

A continuación se resaltan los casos más graves:

- **Once años, cinco meses y trece días de detención ilegal.** Dionisio Escobar (35 años) estaba detenido por tentativa de robo, en Tacumbú. Debió recuperar su libertad en 1997, pero la recuperó recién el 9 de octubre de 2008. Manifestó al salir que ante tanta injusticia ya había perdido toda esperanza de salir.
- **En la cárcel, sin orden judicial.** Sólo un juez o jueza puede disponer la prisión preventiva (art. 242, CPP). Francisco Sánchez, sin embargo estuvo tres años, cuatro meses y diecinueve días en la cárcel sin orden escrita de autoridad competente. Cuando fue detenido debía ser trasladado ante un juez o jueza penal, pero lo llevaron directo a la cárcel. Recuperó su libertad el 23 de octubre de 2008. Este caso devela, además de la falta de control de las fichas, la falta de control por parte de las autoridades penitenciarias de los requisitos para el ingreso a las penitenciarias.
- **En la cárcel, sin proceso judicial.** Juan Ismael Ojeda estuvo recluido en Tacumbú durante tres años sin siquiera contar con un proceso penal, si bien fue detenido en el 2005, en Lambaré, por portar unos gramos de marihuana. Fue liberado el 12 de diciembre de 2008.
- **Recluida por más tiempo por ser travesti.** Una travesti condenada a ocho meses de prisión estuvo presa dos años más. En este tiempo estuvo recluida en tres penitenciarías. Denunció torturas sufridas durante el encierro por su identidad de género.
- **En prisión preventiva por un delito de acción privada.** La ley procesal no prevé el encierro preventivo por un delito de acción penal privada (leves). Sin embargo, el juez de paz de Itá, Pablo César Franco, en abril de 2009, dispuso la prisión preventiva de Fátima Estela Espínola, quien posteriormente recuperó su libertad gracias a un *hábeas corpus*.

- **Detenciones arbitrarias de dirigentes sociales**

Al igual que en años anteriores, continuaron las detenciones y prisiones preventivas ilegales a integrantes de organizaciones sociales, principalmente campesinas. Existen agentes fiscales y judiciales que, con particular facilidad, decretan la detención o prisión preventiva de dirigentes sociales. Estas áreas se concentran en algunos distritos de los departamentos de San Pedro, Concepción, Canindeyú, Itapúa y Alto Paraná.

Estas zonas coinciden con una gran presencia de organizaciones sociales que reivindican de manera insistente derechos como el acceso a la tierra, a servicios básicos y al ambiente sano, recurriendo para ello incluso a medidas de presión como los cortes de rutas y las ocupaciones de predios. Son también éstas zonas de extensos monocultivos de soja, en manos de agroindustriales brasiguayos<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Brasiguayo o brasiguaya son expresiones utilizadas para referirse a ciudadanos y ciudadanas brasileñas que adquieren tierras en la zona de frontera entre Paraguay y Brasil, por extensión también se utilizan para denominar a sus hijos e hijas (hayan o no nacido en territorio paraguayo) y al personal contratado para trabajar en sus tierras, cuando es de origen brasileño.

Durante el período de informe se registraron varios casos, de los cuales se presentan dos que ponen en evidencia patrones de abuso contra dirigentes sociales e integrantes de comunidades campesinas, donde hay personas afiliadas a movimientos que reivindicaban derechos fundamentales.

- En el primer caso, ocurrido el 20 de junio, en las comunidades Curupayty y *Mbokajaty*, en el distrito de Choré (departamento de San Pedro), no sólo hubo detención ilegal, sino también torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes, además de hurtos y destrucción de objetos varios. Tras la denuncia presentada, el Ministerio del Interior, por resolución 245 del 7 de julio de 2009, formó una comisión encargada de investigar los hechos denunciados<sup>13</sup>.

En la fecha indicada varios efectivos policiales ingresaron a unas cien viviendas, realizando allanamientos, supuestamente en busca de los autores de la muerte de un suboficial, acontecida unos días antes, mientras custodiaba un sojal, aledaño a la comunidad. Al realizar el procedimiento iban golpeando, maltratando, hurtando objetos, destruyendo provisiones y cuadernos, y deteniendo a algunas personas, sin ningún tipo de criterio. Incluso quemaron viviendas.

Al mediodía los detenidos fueron trasladados a la comisaría de Jejuí, donde a las 16:38 se constituyeron los abogados para informarse sobre los motivos de la detención y escuchar relatos de los detenidos. Ante la flagrancia de rastros de abusos físicos exigieron a la fiscalía interviniente, Fanny Villamayor, la constitución de un médico forense. La misma, supuestamente enojada, abandonó de manera rauda la comisaría. El concejal municipal de Choré Ireneo Garay relató que no le permitieron comunicarse con los detenidos, a pesar de su insistencia.

- El otro caso relevado en este artículo afecta a miembros de la Federación Nacional Campesina (FNC) que participaban de una movilización en Caaguazú, en el marco de acciones de protesta convocadas en varios puntos del país, para reivindicar el cumplimiento de compromisos del gobierno referentes a atención materno infantil, equipamiento de centros de salud, provisión de agua potable en las comunidades, caminos de todo tiempo, entre otros.

Cerca de las 6 de la mañana, el 7 de julio, mientras este grupo se encontraba en su campamento, al borde de la ruta 7, a casi mil metros del casco urbano de la ciudad Caaguazú, el grupo antimotines de la Policía Nacional atropelló sus carpas. Muchos que aún estaban durmiendo, ante el susto empezaron a correr. La policía los siguió a caballo, corriendo y golpeando a quienes alcanzaban. Varias personas sufrieron fracturas, lesiones graves, algunas, incluso tuvieron que ser hospitalizadas.

Tras esta represión, la policía alegó que contaba con una orden de allanamiento y que buscaba a los autores de un homicidio, ocurrido unos días antes en las proximidades del campamento.

<sup>13</sup> El informe fue dado a conocer a finales de noviembre, posterior al cierre de este informe, por lo que no se pudo realizar un análisis para esta edición.

- Otro caso refiere a dos mujeres policías a quienes, por sospechar que mantenían una relación sentimental, se les asignó otro policía para que las siguiera y verificara este hecho<sup>14</sup>.

- **Detenciones ilegales por efectivos militares**

A diferencia de los últimos años, durante el periodo de informe se registraron casos de detenciones ilegales y amenazas de detenciones por parte de efectivos militares, principalmente, en el contexto del Operativo *Jerovia*<sup>15</sup>, en los departamentos de Concepción y San Pedro.

Las Fuerzas Armadas no tienen ninguna competencia para la detención de personas, salvo cuando actúen como ciudadanos o ciudadanas, no como uniformados, en los casos de flagrancia, situación en que cualquier persona puede aprehender al autor de un hecho punible (art. 239, CPP).

Durante el Operativo *Jerovia* los militares instalaron retenes en varios caminos vecinales. Si bien oficialmente se desmentía la realización de controles de personas y el requerimiento de documentos de identidad, testimonios recogidos de pobladores y pobladoras dan cuenta que no sólo realizaban estos controles, sino que además hostigaban sexualmente a las mujeres<sup>16</sup>, pidiéndoles números de celulares para que pudieran seguir su camino, ingresaban a los cultivos de las familias campesinas a proveerse de productos agrícolas para su consumo, ingresaban a viviendas realizando allanamientos y amenazaban con detener o matar<sup>17</sup> a los principales dirigentes de zonas, como *Kurusu* de Hierro, que se oponían a la presencia militar<sup>18</sup>.

Los abusos que organizaciones de la Codehupy registraron durante este operativo fueron documentados y denunciados ante el Ministerio del Interior y ante el presidente Fernando Lugo, en su rol de comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación, solicitando el levantamiento del operativo<sup>19</sup>. A pesar de ello, continuó por dos meses

14 Más información sobre este caso puede leerse en el artículo sobre discriminaciones hacia las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersex en el Capítulo de igualdad de este informe.

15 Bajo esta denominación, unos 1500 militares ocuparon varios distritos de los departamentos de Concepción y San Pedro, supuestamente para desarticular las redes de criminalidad organizada.

16 AV, pobladora de *Kurusu* de Hierro, fue detenida por militares en la mañana del 14 de enero de 2009, durante cerca de treinta minutos. En todo ese tiempo fue maltratada verbalmente, diciéndole que era una bandida (refiriéndose a que se dedicaba a la prostitución), que no tenía por qué estar circulando por la calle y que era una ladrona. Antes de permitir que se retirase, le advirtieron que sería nuevamente detenida si la sorprendían de nuevo en la calle. En otro momento otro efectivo militar la detuvo y en tono prepotente e irónico le pidió que le diera el número de su celular "para que puedan chatear", luego el militar hizo ademán que le palparía los senos, lanzándose sobre ella. Narración de la víctima a los autores.

17 JCP fue amenazado de muerte durante el allanamiento a su vivienda. Le dijeron que 52 años ya era suficiente tiempo de vida, refiriéndose a su edad (*indicar fuente de datos*).

18 El 15 de enero, los abogados Roque A. Orrego, Juan A. Martens y María José Durán, de Inecip-Py y Codehupy, presentaron un hábeas corpus preventivo a favor de AV, JCP y EB ante amenazas de una inminente detención ilegal. Estos mismos abogados presentaron otro hábeas corpus preventivo, el 22 de enero, esta vez a favor de AM, AD, AR e IB, dirigente de la Organización Campesina del Norte (OCN), tras el atentado con armas de fuego que sufriera el local de la organización y las amenazas de que serían detenidos y detenidas en cualquier momento. Estos y estas dirigentes se oponían a la presencia militar y denunciaban los abusos cometidos por los efectivos.

19 Integrantes de Inecip-Py, Serpaj-Py y Base-IS recogieron testimonios y documentaron los abusos.

(enero y febrero). Finalmente fue levantado sin que hayan desarticulado las redes de criminalidad organizada que habían ido a buscar. En cambio, sí atemorizaron a comunidades campesinas como *Kurusu* de Hierro, Tacuatí *Poty*<sup>20</sup> y otras.

- **Detenciones ilegales realizadas por grupos parapoliciales**

Si bien en menor medida con relación a los últimos dos años, en el periodo de informe siguieron las detenciones ilegales por cuerpos parapoliciales, denominados civiles armados. Durante el gobierno de Nicanor Duarte Frutos, la política de seguridad del Ministerio del Interior incluía la formación y fortalecimiento de las comisiones vecinales de seguridad ciudadana, las que pronto se convirtieron en grupos civiles armados que detenían y hasta torturaban; incluso se denunciaron casos de ejecuciones extrajudiciales, uno de ellos incluyendo a un niño (cf. Martens y Orrego, 2006 y 2007).

Si bien este gobierno dejó sin efecto el convenio con las municipalidades por el cual se constituía y adiestraba a estas comisiones, varios de estos grupos siguen operando con total impunidad, incluso con la aquiescencia de autoridades policiales, en algunos distritos como Capiibary, Yryvucua, Santa Rosa del Aguaray, todos en el departamento de San Pedro.

El 6 de junio de 2009, en Yaguareté Forest, base 10 de Agosto, distrito de Santa Rosa (departamento de San Pedro), Miguel Montanía fue detenido en su domicilio por ocho civiles armados, quienes, munidos de armas de fuego, irrumpieron violentamente en su domicilio, mientras se encontraba con su esposa, hijos y otros vecinos del lugar. Tras su aprehensión fue maniatado, tirado al piso, pateado, pisado en la espalda, golpeado en la cara y el cuello<sup>21</sup>. Ese mismo día, este grupo detuvo a Amado Martínez, en similar procedimiento.

## RECOMENDACIONES

- Establecer mecanismos de formación en los centros de capacitación del Poder Judicial, Ministerio Público y Policía Nacional sobre el régimen de las medidas cautelares.
- Ajustar el inciso 3 del artículo 239 del Código Procesal Penal, sobre la facultad de la Policía Nacional de realizar aprehensiones, aún no mediando orden judicial cuando “existan suficientes indicios de su participación en un hecho punible”.
- Establecer mecanismos de formación y protocolos de actuación para efectivos de la Policía Nacional con los trabajadores y las trabajadoras sexuales.
- Optimizar los mecanismos de control interno de la Policía Nacional para evitar abusos.

20 Esta comunidad, a unos 10 km del casco urbano del distrito de Tacuatí (departamento de San Pedro), fue literalmente sitiada y acorralada por efectivos militares. La razón sería que en ella vivían los familiares de un prófugo que había sido detenido en el contexto del operativo por cargo de homicidio, ocurrido años atrás, además porque era base de organizaciones campesinas y muchos miembros repudiaban públicamente la presencia de militares en la zona. Los militares exigían la exhibición de cédulas de identidad, pero los pobladores y las pobladoras, principalmente los y las más jóvenes, no contaban con este documento, por lo que sufrieron una especie de prisión comunitaria.

21 Parte de la denuncia presentada a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores y al Ministerio del Interior, el 25 de junio de 2009, por vecinos del lugar.

## BIBLIOGRAFÍA

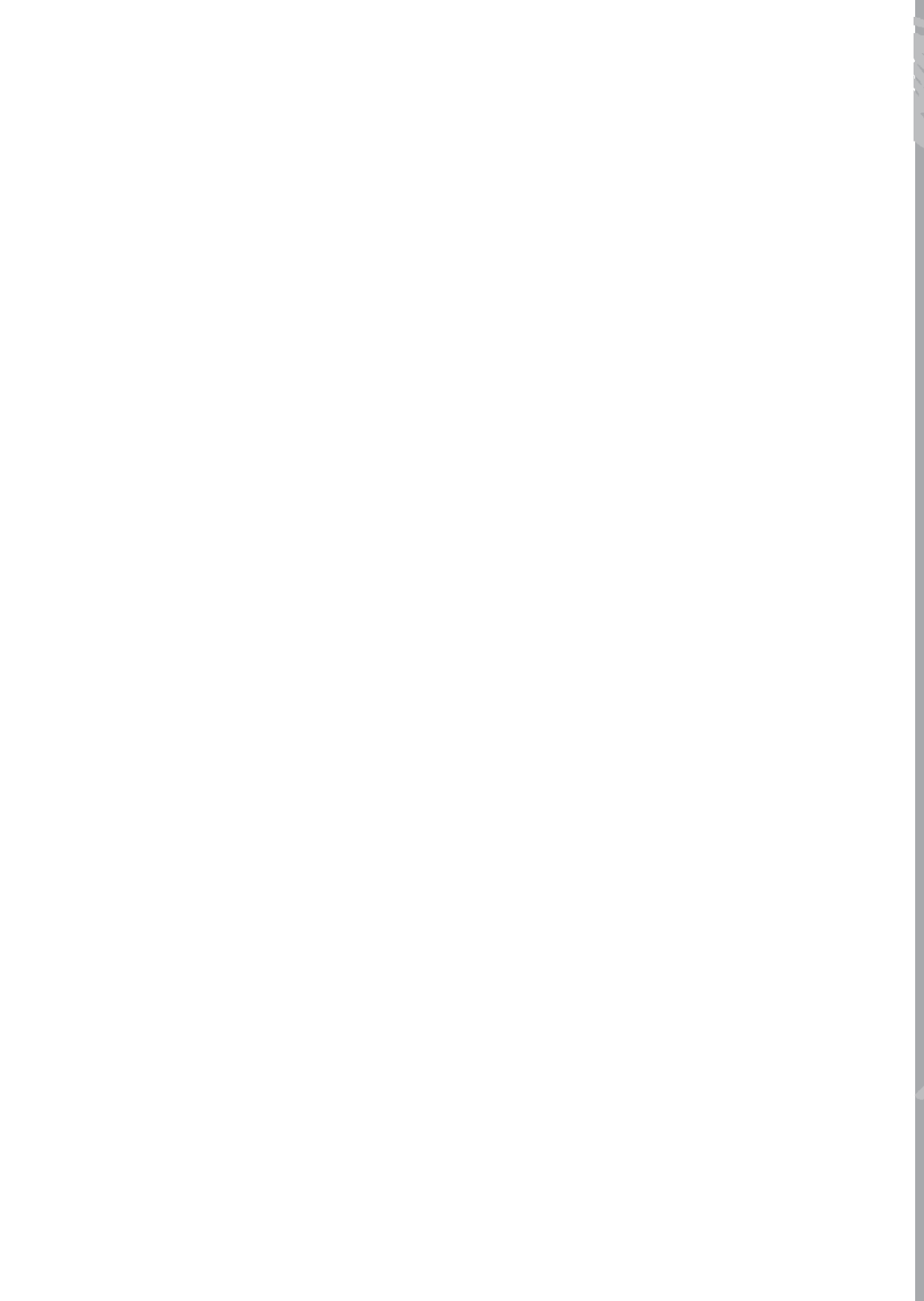
---

Elbert, Carlos Alberto-director (2007). **Inseguridad, víctimas y victimarios. Argentina 2001/2007**. Buenos Aires: B de f.

Martens, Juan y Orrego, Roque (2006) *De la constancia de las violaciones a la legalidad penal, a la ilegalidad para estatal de la mano de comisiones vecinales de “seguridad ciudadana”* en: Codehupy (2006) **Derechos humanos en Paraguay 2006**. Asunción: Codehupy, pp. 65-78.

Martens, Juan y Orrego, Roque (2007) *El Estado se prepara para legalizar sus persistentes violaciones a la libertad socavando las garantías procesales* en: Codehupy (2007) **Derechos humanos en Paraguay 2007**. Asunción: Codehupy, pp. 124-138.

Martens, Juan y Orrego, Roque (2008) *Agentes arbitrarios a pesar de las leyes favorables. Incremento significativo de las detenciones ilegales* en: Codehupy (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 145-160.



# Lugo no escapó a la tentación de una Corte a su medida

## Derecho al debido proceso y las garantías judiciales

Fernando Lugo intentó constituir una Corte Suprema de Justicia (CSJ) a su medida, impulsando el juicio político de los ministros y la ministra que la conforman, quienes reaccionaron en bloque y fueron declarándose inamovibles, salvo José Altamirano. La in uencia de poderes políticos afecta de manera directa la independencia del Poder Judicial, requisito ineludible para el cumplimiento de las garantías del debido proceso. Se advierte igualmente que la mala práctica de jueces y juezas, fiscales y fiscalas y profesionales litigantes de consentir audiencias escritas y sin la presencia del juez o la jueza, contradiciendo las normas procesales, menoscaban derechos de imputados y víctimas.

Juan A. Martens y Roque A. Orrego<sup>1</sup>

Instituto de Estudios Comparados  
en Ciencias Penales y Sociales-Paraguay (Inecip-Py)

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen por la recopilación y sistematización informaciones para este artículo a Julia Fernández, Daniel Rivas y María Selva Armoa.

## INTRODUCCIÓN

En el presente artículo se analizan tres aspectos del conjunto de las garantías del debido proceso considerados centrales para poner en vigencia los derechos procesales fundamentales: la independencia del Poder Judicial, el derecho a una defensa técnica eficaz y la oralidad de los actos procesales. Debido a su trascendencia, los peligros que implican las modificaciones al Código Procesal Penal (CPP), ley 1286/98, en estudio en la Cámara de Diputados, son analizados en un artículo diferente.

El presidente Fernando Lugo, repitiendo las acciones de su antecesor, Nicanor Duarte Frutos, quiso lograr una Corte a su medida, pero a diferencia de éste, no logró cambiar un solo ministro.

Es auspicioso que algunos diputados reediten el estudio del proyecto de ley orgánica de la Defensa Pública, pues con ella se facilitarán los medios para garantizar el derecho a la defensa de quienes recurren a sus servicios, principalmente las personas empobrecidas y excluidas del sistema político imperante, condiciones en las que se encuentran la mayor parte de los reclusos y las reclusas del país.

Se observa con preocupación que los actos procesales que expresamente deben realizarse de manera oral y pública, se realizan en las secretarías, sin presencia del juez o jueza y de manera escrita. Fiscales y fiscalas junto a abogados y abogadas litigantes consienten esta práctica delictual, donde distorsionan los principios de oralidad e intermediación<sup>2</sup> del proceso penal.

## MARCO NORMATIVO

El debido proceso es el conjunto de normas de distintas jerarquías que buscan garantizar la efectiva protección de los derechos de las personas sometidas a proceso penal. Cada vez existen más autores que sostienen que estas normas deben asimismo proteger a las víctimas. Esta posición viene siendo sostenida de manera enfática por el procesalista argentino José Ignacio Caferatta Nores (Caferatta Nores y Arocena, 2008).

Nuestra Constitución contiene una extensa lista de derechos procesales, ajustándose de esta manera a los acuerdos y convenios internacionales, que vienen incorporándose de manera sistemática a la legislación interna (art. 14, 16, 17 y 132 a 135). A su vez, el CPP se adscribe al garantismo penal<sup>3</sup>, por lo que al cierre del período de informe existen condiciones legislativas para el respeto de las garantías del debido proceso.

Sin embargo, debe hacerse notar que desde 2004 existe un movimiento de contrarreforma que busca de manera expresa reducir ciertas garantías penales y procesales

2 El principio de oralidad faculta a que en los actos procesales predomine el uso de la palabra hablada por sobre la escrita. Por el principio de inmediatez se determina la presencia ininterrumpida y la relación directa de los jueces o juezas y las partes.

3 El neologismo “garantismo” surgió en la cultura jurídica italiana de izquierda en la segunda mitad de los años 70, como respuesta teórica a la legislación y a la jurisdicción de emergencia que, por aquel entonces, redujeron de diferentes formas el ya de por sí débil sistema de garantías procesales. Uno de sus principales teóricos es el iusfilósofo Luigi Ferrajoli (1995).



bajo el justificativo de facilitar la lucha contra la delincuencia<sup>4</sup>. Así surgió un proyecto de reformas al CPP que está en estudio en la Cámara de Diputados. Este proyecto de código es un claro retroceso legislativo<sup>5</sup>.

Las garantías procesales tienen una estrecha vinculación con los derechos fundamentales, posibilitando la vigencia de derechos constitucionales:

[...] la relación entre proceso penal y derechos fundamentales es muy estrecha, el primero no es más que la expresión reglamentada de los segundos. En esa perspectiva, proceso penal es el instrumento mediante el cual se implementa una gama de derechos fundamentales, como requisitos necesarios para el juzgamiento penal, lo que permite ubicarlo como sinónimo de garantía<sup>6</sup>

## ¿INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL O UNA CORTE SUPREMA A MEDIDA?

Ya es recurrente que los titulares del Poder Ejecutivo vean casi como una obligación la renovación de los miembros de la CSJ en cada período presidencial. Fernando Lugo siguió el ejemplo de Nicanor Duarte Frutos en estas pretensiones. A diferencia de éste, no logró su objetivo, además que el hecho implicó el incumplimiento de una sus de sus promesas de campaña.

A poco de asumir, Nicanor había anunciado la pulverización del Poder Judicial.

Enseguida se empezó a promover el juicio político de integrantes de la entonces Corte Suprema de Justicia. En marzo de 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 (Martens y Orrego, 2005: 121).

Antes de iniciar de manera oficial su campaña política, Lugo ya había encabezado una multitudinaria marcha en contra de los ministros de la CSJ, el 29 de marzo de 2006, donde la reivindicación principal era el juicio político a Duarte Frutos y a los cinco ministros de Corte que le habían permitido ser al mismo tiempo presidente de la Asociación Nacional Republicana (ANR) y titular del Poder Ejecutivo.

Una vez presidente, no ocultó su pretensión de cambiar a los ministros de Corte<sup>7</sup>. Sus principales allegados políticos, representantes de organizaciones de izquierda y campesinas, realizaron incluso una movilización nacional el 4 de noviembre de 2008

4 Un análisis del proceso de contrarreforma penal con la instalación de la Comisión Nacional para la reforma de las leyes del sistema penal y penitenciario se halla disponible en Martens y Orrego (2005: 119-120).

5 En este mismo capítulo se dispone de un artículo sobre las principales modificaciones y peligros para la vigencia de derechos humanos del proyecto de modificación del CPP.

6 Daniel González Álvarez, presidente de la sala de Casación Penal y profesor de Ciencias Penales en la Universidad de Costa Rica, en el prólogo al libro "Proceso penal y derechos fundamentales" (Houed, 1997: 9).

7 *Lugo califica resolución de la Corte como "desatinada"*. Diario ABC Color, Asunción 17 de febrero de 2009. Disponible en <<http://archivo.abc.com.py/2009-02-17/articulos/496697/lugo-califica-resolucion-de-la-corte-como-desatinada>>, consultado el 17 de noviembre de 2009. *Analizan promover juicio político a ministros de la Corte Suprema*. Diario ABC Color, Asunción 17 de febrero de 2009. Disponible en: <http://archivo.abc.com.py/2009-02-17/articulos/496620/analizan-promover-juicio-politico-a-ministros-de-la-corte-suprema>, consultado el 20 de noviembre de 2009.

exigiendo la salida de los siete ministros y la ministra<sup>8</sup> y del fiscal general del Estado, Rubén Candia Amarilla.

Las pretensiones políticas de gobernar al Poder Judicial no contribuyen al fortalecimiento de su independencia: un Poder Judicial subordinado a los intereses de la clase política no podrá ejercer a cabalidad las funciones de impartir justicia y velar por el fiel cumplimiento de la Constitución y las leyes en nuestro país. Esta situación es particularmente preocupante cuando también intereses económicos, religiosos y hasta gremiales influyen en la justicia.

- Inamovilidad hasta los 75 años

Las pretensiones de enjuiciar políticamente a los ministros y la ministra de la CSJ para destituirlos generó una reacción en bloque, por lo que se fueron declarando inamovibles hasta los 75 años, mediante una interpretación del artículo 252 de la Constitución, a través de acciones judiciales que presentaban ante la misma CSJ.

Antonio Fretes fue el primero en ser declarado inamovible<sup>9</sup>. Lo siguió Alicia Pucheta<sup>10</sup>. En los meses siguientes, los ministros Miguel Oscar Bajac, Víctor Núñez, Sindulfo Blanco y Raúl Torres Kirmser también fueron declarados inamovibles. Con relación al ministro César Garay, su cargo ya había sido llamado a concurso cuando no fue confirmado por el Senado, pero la CSJ suspendió el llamado a través de una medida cautelar<sup>11</sup>. El ministro José Altamirano fue el único que no usó este recurso y se retiró de la Corte, el mismo día en que el Senado no lo confirmó.

Estas decisiones y la escasa influencia de Lugo en el Congreso truncaron sus promesas de renovar la Corte. El propio Lugo y sus colaboradores más cercanos, como el ministro del Interior, Rafael Filizzola, calificaron de inconstitucionales las decisiones de inamovilidad e incluso insistían en la realización del juicio político. La inamovilidad en la magistratura, no sólo de los ministros de Corte, sino de los jueces y juezas en general, es uno de los instrumentos que permitirá afianzar la independencia del Poder Judicial. Sin embargo, de no garantizarse la objetividad de los sistemas de ingreso y remoción de jueces y juezas, actualmente en el Consejo de la Magistratura (CM) y el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM), termina convirtiéndose en una herramienta para perpetuar en el poder a quienes fueron nombrados por “cuoteos políticos” y que benefician en sus fallos a sus madrinas y padrinos políticos.

- Rechazo de Lugo al candidato propuesto

Por decreto 2780 del 25 de agosto de 2009, Lugo no dio su acuerdo a que el candidato propuesto por la Cámara de Senadores, Agustín Lovera Cañete, integrara la máxima

8 Si bien la Corte está conformada por nueve integrantes, desde la jubilación de Wildo Rienzi no se ha nombrado a otro u otra.

9 Primeramente, Fretes intentó la reconfirmación por parte del Senado; al no conseguirla, recurrió a la CSJ.

10 Resolución CSJ 1924/09, del 17 de febrero.

11 Resolución CJS 1488/09, del 14 de septiembre.

instancia judicial<sup>12</sup>. De esta manera culminó el proceso para designación del reemplazante de Wildo Rienzi, ya jubilado. Varias hipótesis se tejieron en torno a la atribución que tenía Lugo de rechazar la terna<sup>13</sup>, pero la Constitución es muy clara: un ministro de la CSJ es designado de una terna elaborada por el Consejo de la Magistratura y por la Cámara de Senadores, previo acuerdo del presidente de la República (art. 264). Lugo, entonces, justificó su decisión sosteniendo que:

Ningún sector político ni grupo económico alguno, por poderosos que fueran, tiene razón alguna para burlar la voluntad de un pueblo que clama por una justicia íntegra, organizada y funcionando en el marco de los más altos principios republicanos. Si prestásemos el acuerdo a la elección del nuevo miembro de la Corte Suprema de Justicia, entraríamos en plena contradicción con nuestra propuesta de gobierno y con la voluntad del pueblo, ya que no conseguiríamos quitarnos de encima la rémora de la partidización de la justicia, el cuoteo político, y la dependencia de los más altos representantes judiciales de los intereses meramente políticos [...]. Desde el fin de la dictadura y tras una larga transición democrática, hasta el momento la justicia no se pudo ajustar a los “altos ideales republicanos” de ser independiente, enteramente imparcial, rápida y accesible para todos los ciudadanos<sup>14</sup>

En tono vehemente, el presidente siguió fustigando a las autoridades del Poder Judicial, a quienes acusó de buscar torcer la voluntad popular de renovación de la justicia<sup>15</sup>. Varias organizaciones de la sociedad civil manifestaron su conformidad por la decisión adoptada por el titular del Ejecutivo<sup>16</sup>. Al cierre de este informe, la CSJ no se había expedido aún sobre el planteamiento de inconstitucionalidad plateado por Lovera Cañete en contra de la decisión de Lugo.

En este momento, la Corte Suprema cuenta sólo con siete miembros, lo que dificulta el normal funcionamiento de las salas, pues deben ser integradas por camaristas, con la obligación de atender tareas propias de sus tribunales y decidir cuestiones relativas a la competencia de la CSJ.

## EL ESTADO PRIORIZA LA PERSECUCIÓN PENAL

El derecho a una defensa técnica eficaz con capacidades y oportunidades de ofrecer y producir pruebas constituye uno de los puntos centrales de las garantías del debido

12 Lovera Cañete presentó un recurso de inconstitucionalidad contra este decreto, arguyendo que viola los derechos que le son reconocidos en virtud del artículo 47, incisos 2 y 3, sobre el derecho de igualdad ante las leyes para el acceso a la función pública no electiva, que adolece de una debida fundamentación que lo torna nulo, que se trata de una cuestión absolutamente sustancial que violenta no sólo sus derechos, sino el mismo principio constitucional de separación de poderes.

13 La terna estaba integrada por los camaristas Emiliano Rolón Fernández y Agustín Lovera Cañete y la camarista Irma Alfonso.

14 *Lugo rechazó designación de Lovera Cañete para la Corte y fustigó cuoteo*. Diario La Nación, Asunción 26 de agosto de 2009. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.py/noticias-264255.htm?noticiasPage=4>>, consultado el 20 de noviembre de 2009.

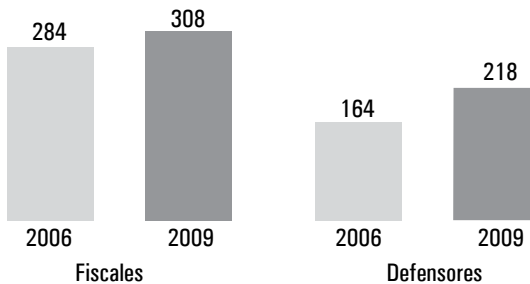
15 Ídem.

16 Principalmente organizaciones no gubernamentales (ONG) aglutinadas en el denominado Frente Anti Cuoteo: Semillas para la Democracia, Inecip-Py, entre otras.

proceso. Así, la Constitución establece que la defensa en juicio de todas las personas es un derecho inviolable (art. 16), que se debe garantizar un defensor de confianza y que el Estado debe proveer de un defensor gratuito, en casos de no disponer de recursos económicos para solventarlo (art. 17, incs.5 y 6).

Sin embargo, en la práctica el Estado paraguayo favorece la persecución penal antes que garantizar la defensa, pues dota de mayores recursos humanos y materiales al Ministerio Público, dejando prácticamente sin recursos a la Defensa Pública, dependiente todavía de la CSJ, sin contar siquiera con una ley orgánica. El gráfico muestra una comparación entre la cantidad de defensores y defensoras y de fiscales y fiscalas en actividad en 2006 y en 2009.

**GRÁFICO. Comparación de crecimiento de recursos humanos entre el Ministerio Público y el Ministerio de la Defensa Pública (2006 y 2009)**



Fuente: elaboración propia a partir del presupuesto general de gastos de la nación.

Desde 2000, el Ministerio Público cuenta con una ley orgánica que le garantiza autonomía funcional y administrativa (ley 1560/00). Desde entonces viene creciendo de manera sistemática, contando a la fecha con unidades fiscales prácticamente en todos los municipios del país.

Al tiempo del cierre del informe había 5,9 fiscales y fiscalas por cada 100.000 habitantes; en tanto que sólo 4,2 defensoras y defensores públicos. El salario que perciben en la Defensa Pública es inferior al de la Fiscalía. Para tener una idea, cada fiscal y fiscalala le cuesta anualmente a cada paraguayo y paraguaya G 310, y en tanto cada defensor y defensora, G 182, sin contar los gastos de representación.

Al comparar entre el número y salario de jueces y juezas con el número y salario de fiscalas y fiscales, vemos que el Estado paraguayo privilegia con menor cantidad de trabajo y mayor salario a quienes trabajan en la Fiscalía, por encima de los propios jueces y juezas, garantes del cumplimiento de las normas del debido proceso. Así, un juez sólo le cuesta G 276 anuales a cada paraguaya y paraguayo, y hay 5,2 jueces y juezas por cada 100.000 habitantes.

**CUADRO 1. Comparativo entre salarios de jueces, fiscales y defensores (2009)**

	Jueces y juezas	Fiscales y fiscalas	Defensoras y defensores
Salario mensual*	G 5.220.000 (USD 1.044)	G 5.200.000 (USD 1.044)	G 4.309.900 (USD 862)

\*Este es el salario neto. Además, los fiscales y las fiscalas perciben en forma mensual G 2.900.000 (USD 580) por gastos de representación, y G 2.100.000 (USD 420) en concepto de bonificación, por lo que mensualmente perciben G 10.200.000 (USD 2.040).

Fuente: elaboración propia a partir del presupuesto general de gastos de la nación.

**CUADRO 2. Costo *anual* por habitante en relación a salario y número de jueces, fiscales y defensores (2009)**

	Jueces y juezas	Fiscales y fiscalas	Defensoras y defensores
Costo <i>anual</i> por habitante	276	310	182

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público y el presupuesto general de gastos comparados con el "Censo nacional de población y viviendas" de 2002 (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - DGEEC, 2003).

**CUADRO 3. Comparativo entre el número de jueces y juezas, de fiscales y fiscalas y de defensoras y defensores públicos (2009)**

	Jueces y juezas	Fiscales y fiscalas	Defensoras y defensores
Total de funcionarias y funcionarios en todos los fueros	273	308	218

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público y el presupuesto general de gastos comparados con el "Censo nacional de población y viviendas" de 2002 (DGEEC, 2003).

- Necesidad de una ley orgánica en la Defensa Pública

Los postulados constitucionales de una defensa eficaz y gratuita se podrán garantizar con la modificación estructural del Ministerio de la Defensa Pública (MDP), a través de una ley orgánica, que sería la primera promulgada en toda la historia paraguaya, dado que depende de la CSJ.

En este sentido, es auspicioso que se reedite el estudio en el Congreso del proyecto de ley orgánica de la Defensa Pública, presentado el 24 de mayo de 2006, pero que no fuera impulsado en el período parlamentario anterior, por lo que fue nuevamente presentado el 26 de noviembre de 2008. Una ley orgánica que dote de mayores recursos a la Defensa Pública redundará en beneficio de quienes recurren a sus servicios cuando se ven afectados por el poder punitivo del Estado: éstas son las personas de escasos recursos económicos, principales "clientes" de nuestro sistema penal clasista y discriminatorio en su criminalización secundaria<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Se denomina criminalización secundaria al sistema en el cual las personas sometidas al proceso penal son seleccionadas por los agentes responsables de su aplicación.

Actualmente, defensores y defensoras públicas ven rebasadas sus capacidades de intervención debido a la falta de recursos materiales y humanos que les permitan ejercer su labor conforme a los mandatos legales. Entonces, se posibilita que, antes que ejercer una defensa técnica, legitimen arbitrariedades y violaciones a reglas procesales. Los defensores y las defensoras de oficio son quienes asumen en su mayoría la defensa de las personas privadas de libertad en prisión preventiva<sup>18</sup>.

La exposición de motivos del proyecto de ley resalta también la abismal diferencia entre el MP y la MDP en cuanto a sus capacidades de intervención. El documento sostiene que:

El extraordinario crecimiento del Ministerio Público Fiscal, cada vez más con más agentes y fiscalías barriales [...], hace decrecer, paradójicamente, el nivel de cobertura de la Defensa Pública, toda vez que se ve superada material y humanamente por la evolución de la institución que por antonomasia es adversa, sin perder de vista que hoy en día proliferan preocupantemente los conflictos penales de acción penal privada en los que el Ministerio Público no es parte, pero la Defensa Pública debe estar prest[a] para intervenir en ellas cuando el querellado requier[a] de sus servicios.

En otra parte, el mismo documento apunta que la Defensa Pública es poco menos que una oficina virtual, donde los defensores y defensoras públicas están con sobrecarga de trabajo y, no obstante, el enorme esfuerzo que despliegan, no alcanzan a cumplir a cabalidad con su función, en tanto no existe igualdad de recursos entre las partes en el marco del proceso penal en que intervienen.

El proyecto de ley ubica a la Defensa Pública dentro del Poder Judicial, otorgándole autonomía normativa, administrativa y funcional; asimismo, le garantiza autarquía financiera en la administración de sus recursos (art. 1).

El proyecto introduce el principio del **interés predominante del asistido y la asistida**, por el cual los y las representantes de la Defensa Pública actúan en cada caso a favor de los intereses que le son confiados, procurando en su cometido el resguardo del debido proceso y la justa aplicación de la ley. Ninguna instrucción general o particular de un superior jerárquico afecta el criterio profesional del defensor y la defensora pública actuante durante el trámite de un caso concreto (art. 3, inc. 3). Se establece una estructura integrada por el o la defensora general, los defensores y las defensoras adjuntas, el consejo de coordinación del MDP, los defensores y las defensoras públicas, y el funcionariado auxiliar de la defensa pública. Se establecen defensoras y defensores especializados en lo civil, en niñez y adolescencia, en lo laboral y en lo penal.

A los defensores y defensoras penales se les obligaría a realizar, al menos una vez al mes, visitas a los institutos penitenciarios y centros educativos de adolescentes privados de su libertad, con el fin de informar a sus asistidas y asistidos en forma personal sobre su situación jurídica-procesal y coordinar la estrategia defensiva seguida y, a seguir, atender los reclamos de quienes se encuentren en esos centros y ponerse a su

18 Testimonios recogidos por los autores de defensores y defensoras públicas para este informe, en los departamentos de San Pedro, Central, Itapúa, Alto Paraná y Concepción, dan cuenta que debido a la falta de tiempo, en muchas ocasiones van a audiencias sin que hayan tenido siquiera la oportunidad de revisar una sola vez los expedientes.

disposición para ofrecerles el servicio gratuito cuando no estén en condiciones de solventar los gastos de una defensa privada, informarse de las condiciones en que se encuentran y el tratamiento que reciben en el centro, para detectar y denunciar a las autoridades posibles situaciones de torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes a que estén expuestas estas personas, solicitando se dispongan las urgentes medidas que correspondan (art. 31, párr. 5).

Se crea un tribunal de disciplina para evaluar el cumplimiento por parte de los defensores/as públicos de sus funciones, estableciéndose con precisión las faltas que podrán ser objeto de una sanción disciplinaria, entre las que se incluyen ejercer la profesión de abogado y abogada al margen de su función, en cualquier jurisdicción; tramitar asuntos judiciales de terceros o tener empleo en un estudio de abogados, escribanía, procuraduría, estudio contable o martillero; y solicitar a los y las litigantes o de cualquier persona dinero o promesas, aún en concepto de gastos (art. 65). Estas acciones constituyen hoy los principales vicios en el funcionamiento de la Defensa Pública, lo que sumado a los condicionamientos estructurales, dificultan de sobremano una defensa eficaz a quienes sirven.

Salvando la histórica discriminación salarial, el proyecto de ley establece que sus salarios serán equiparados con los del Ministerio Público (art. 94).

## **REINSTALACIÓN DE PRÁCTICAS ESCRITAS Y AUSENCIA DE JUECES EN LAS AUDIENCIAS**

El CPP instaló en 1998 el paradigma de las audiencias orales en la tramitación de los procesos, en cumplimiento de la garantía de ser juzgados en juicios públicos, salvo en los casos contemplados por los magistrados para salvaguardar otros derechos (art. 17, inc. 2).

La oralidad es considerada como uno de los principios y garantías del CPP (art. 1), al establecer que en el procedimiento se observarán especialmente los principios de oralidad, publicidad, inmediatez, contradicción, economía y concentración<sup>19</sup>, siguiendo la tradición acusatoria<sup>20</sup>.

Todos los actos procesales están organizados en base a estas directrices, por lo que la figura del juez y la jueza es central para dar cumplimiento a estos mandatos. Sin embargo, la tradición inquisitiva<sup>21</sup> escrita del antiguo procedimiento, que rigió por cerca de 100 años en nuestro país, continúa presente en la práctica de los operadores y las operadoras de justicia. La violación a los principios de oralidad e inmediatez es tal que prácticamente sólo los juicios se realizan de manera oral y pública, a 12 años de la entrada en vigencia del CPP.

19 Por el principio de publicidad las actuaciones judiciales deben estar accesibles a cualquier persona, con excepciones previstas en la ley. El principio de contradicción determina que las partes puedan acceder a los órganos jurisdiccionales a hacer oír sus propias pretensiones, sus razones respectivas. El principio de economía procesal determina la necesidad de utilizar los menores recursos, tiempo y actividad procesal sin menoscabar los resultados obtenibles. Por el principio de concentración se determina que los actos procesales deben sucederse con la menor dilación de tiempo posible.

20 El sistema acusatorio es aquel en el que prevalecen los procesos contemplando los principios descritos y los órganos jurisdiccionales resuelven mediando acusación de un órgano o persona. Se sustenta en el principio del mismo nombre, por el cual el rol de investigación y resolución de un conflicto penal recae en diferentes órganos o personas.

21 En el sistema inquisitivo, el órgano jurisdiccional tiene la facultad de iniciar el proceso penal, entonces los roles de investigación y resolución recaen en la misma persona, por lo que no se puede garantizar la necesaria imparcialidad de órgano juzgador.

La exigencia de concentración, atención, conocimientos procesales y penales que exigen las audiencias orales, así como la actitud complaciente de los abogados y las abogadas litigantes e integrantes del Ministerio Público, podrían señalarse como las principales causas de esta mala práctica.

Muy por el contrario de lo que establece la norma, lo ordinario es que las audiencias, hasta las preliminares<sup>22</sup>, se realicen solamente ante la presencia del actuario o la actuario, e incluso sólo ante el dactilógrafo o dactilógrafa; y que, tras horas o días, el juez o la jueza, en su despacho, sin entrar en contacto con la víctima, el imputado o la imputada ni las partes, decida. Sin embargo, en todos los documentos figura que esas audiencias se realizan en presencia del juez o la jueza. Quienes consienten esta irregularidad podrían ser pasibles de penas privativas de libertad, pues la producción de documentos públicos de contenido falso constituye un delito (art. 251, Código Penal).

Los actuarios tienen tan internalizada la realización de audiencias sin la presencia del juez o la jueza que incluso se muestran sorprendidos cuando se les exige su presencia<sup>23</sup>. Sin embargo, los autores de este artículo no han tenido ningún registro de que los jueces y juezas se hayan negado a asistir a las audiencias, en los casos que sean abogados y abogadas o agentes del Ministerio Público quienes exijan su presencia.

## RECOMENDACIONES

- Aprobar el proyecto de ley orgánica del Ministerio de la Defensa Pública.
- Establecer mecanismos de ingreso y egreso de magistratura con criterios objetivos que permitan afianzar la independencia del Poder Judicial.
- Insistir en la necesidad que los agentes fiscales exijan la presencia del juez o jueza durante las audiencias, tomando todos los recaudos para garantizar el cumplimiento de esta obligación, y que el fiscal general del Estado monitoree su efectiva concreción.

## BIBLIOGRAFÍA

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos – DGEEC (2003) **Resultados generales. Censo Nacional de Población y Viviendas 2002**. Fernando de la Mora: DGEEC.

Houed, Mario (1997) **Proceso penal y derechos fundamentales** San José de Costa Rica: Escuela Judicial de Costa Rica.

Martens, Juan y Orrego, Roque (2005) *Derechos a las garantías judiciales y al debido proceso: desilusiones y retrocesos por ineficacia de operadores de justicia en el sistema penal* en: Codehupy (2005) **Derechos humanos en Paraguay 2005. 10 años de informes** Asunción. Codehupy, pp. 115-131.

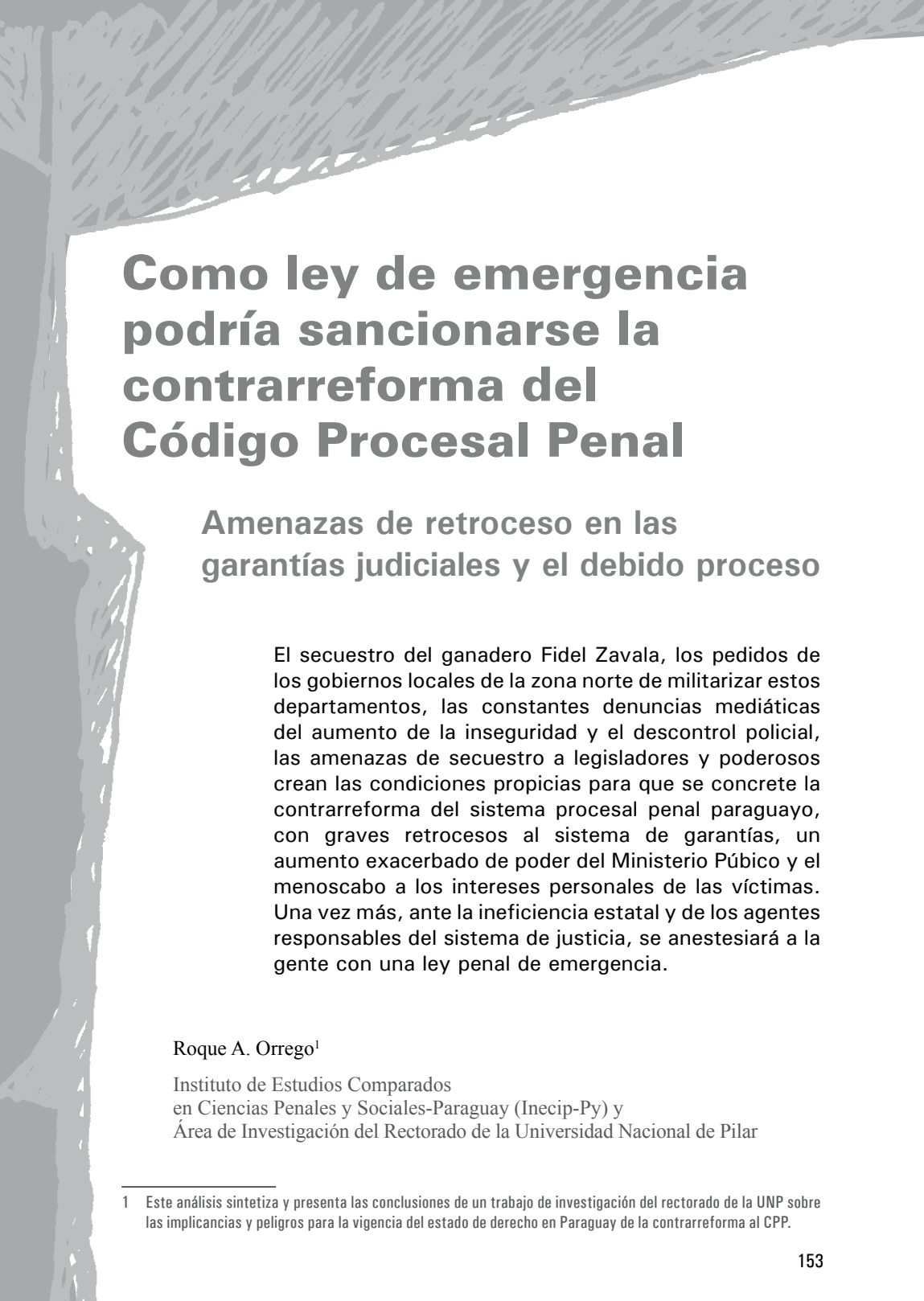
Ferrajoli, Luigi (1995) **Derecho y razón** Madrid: Trotta.

Cafferatta Nores, José I. y Arocena, Gustavo (2001) **Temas de derecho procesal penal (contemporáneo)** Mediterránea.

22 Esta audiencia es de trascendental importancia dentro del proceso penal. En ella se decide si el caso discutido irá o no a juicio oral y público o concluirá, ya sea con un sobreseimiento o una de las salidas alternativas previstas. El juez debe controlar la regularidad del proceso seguido hasta ese momento.

23 El área jurídica de Codehupy registró al menos cuatro audiencias preliminares, en el período del informe, en las cuales los actuarios se mostraron sorprendidos e incluso enojados porque se exigía la presencia del juez para empezar la audiencia. Estos casos se registraron en Asunción, San Pedro, Concepción y Central. En dos oportunidades se tuvieron que suspender las audiencias debido a que efectivamente el juez ni siquiera se encontraba dentro del edificio del Poder Judicial.





# Como ley de emergencia podría sancionarse la contrarreforma del Código Procesal Penal

## Amenazas de retroceso en las garantías judiciales y el debido proceso

El secuestro del ganadero Fidel Zavala, los pedidos de los gobiernos locales de la zona norte de militarizar estos departamentos, las constantes denuncias mediáticas del aumento de la inseguridad y el descontrol policial, las amenazas de secuestro a legisladores y poderosos crean las condiciones propicias para que se concrete la contrarreforma del sistema procesal penal paraguayo, con graves retrocesos al sistema de garantías, un aumento exacerbado de poder del Ministerio Público y el menoscabo a los intereses personales de las víctimas. Una vez más, ante la ineficiencia estatal y de los agentes responsables del sistema de justicia, se anestesiará a la gente con una ley penal de emergencia.

Roque A. Orrego<sup>1</sup>

Instituto de Estudios Comparados  
en Ciencias Penales y Sociales-Paraguay (Inecip-Py) y  
Área de Investigación del Rectorado de la Universidad Nacional de Pilar

---

<sup>1</sup> Este análisis sintetiza y presenta las conclusiones de un trabajo de investigación del rectorado de la UNP sobre las implicancias y peligros para la vigencia del estado de derecho en Paraguay de la contrarreforma al CPP.

## INTRODUCCIÓN

El secuestro de Fidel Zavala fue usado como bandera en la campaña mediática llevada a cabo por distintos sectores contrarios al cambio del sistema de exclusión social contra el cual se ha declarado el gobierno del presidente Fernando Lugo. Estos agentes de poder utilizaron este secuestro para abogar desde un discurso autoritario que reclama “mano dura” en contra de la delincuencia y los sectores organizados que disienten con el modelo capitalista imperante, que genera exclusión y explotación. En la campaña de defensa de Lugo se cometió el error, a final de octubre, de presentar la reforma del orden jurídico penal como uno de los aspectos centrales, sin el cual no es posible avanzar hacia un Estado con una política de seguridad eficaz<sup>2</sup>.

Efectivamente, a los reclamos de ineficiencia de la política de seguridad, realizados desde una perspectiva de la seguridad humana integral por parte de los movimientos sociales y organismos de derechos humanos, se sumó virulentamente la más rabiosa derecha, que llegó al punto de una apología de la violencia con el reclamo de un chileno integrante de la Asociación Rural del Paraguay (ARP), sector que viene abogando por una visión absolutamente reduccionista y bélica de la política de seguridad. Eduardo Avilés invitaba en la ocasión al uso civil de las armas para la eliminación de quienes denominaba comunistas<sup>3</sup>. Posteriormente, el 30 de octubre de 2009, ensayó una rectificación; téngase en cuenta que diversos sectores habían solicitado su procesamiento penal<sup>4</sup>.

Este clima de descontento creó una vez más el marco propicio para la aplicación de recetas simples de una legislación penal de emergencia<sup>5</sup>, entre ellas, la reforma del Código Procesal Penal (CPP), ley 1286/98, que aguarda su estudio en sede de la Cámara de Diputados. El ministro del Interior, Rafael Filizzola, mencionó que la contrarreforma del CPP es uno de los elementos necesarios para la concepción de una

2 *Filizzola pide ayuda al Congreso para el plan de seguridad*. Diario Última Hora, Asunción 31 de octubre de 2009. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/269563-Filizzola--pide-ayuda-al-Congreso-para-el-plan-de-seguridad>>, revisado el 21 de noviembre de 2009.

3 En publicaciones de prensa difundidas el 25 de octubre de 2009, Avilés proponía “juntar dinero, para poder liberar al amigo Fidel Zavala; juntar dinero para organizarnos, igual que ellos, pero en sentido contrario (en Chile, 1970, nos dio resultado); juntar dinero para que tengamos los AR-15, AK-47, etc.; perseguir, agarrar y liquidar físicamente a todos los comunistas que atentan contras nuestras vidas y pertenencias; comunicar públicamente al gobierno del señor Lugo que su fiesta comienza a terminarse, que su idilio con [Hugo] Chávez, [Evo] Morales, [Rafael] Correa, [Raúl y Fidel] Castro y otros, tiene los días contados. Que sepa cuellito Filizzola que o hace algo para terminar con todo esto o que pronto salga del país. Yo personalmente ya viví y pasé todo esto, no permitiré en lo posible que vuelva a pasar con mi nuevo y querido país, ni menos con mi familia y amigos. En estas situaciones debemos jugarnos el todo por el todo, estar dispuestos a matar y a morir, pero nunca a ojar, o si no, seremos víctimas igual que lo fueron los salvadoreños, lo son los cubanos, los colombianos, y los bolivianos. Por la formación del Comando Anticomunista Paraguayo (CAP)” en: *Chileno propone grupo armado para “liquidar a los comunistas”*, Diario Última Hora, Asunción 25 de octubre de 2009. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/268100-Chileno-propone-grupo-armado-para-liquidar-a-los-comunistas>>, consultado el 21 de noviembre de 2009.

4 *Avilés se rectifica*. Diario Última Hora, Asunción 30 de octubre de 2009. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/269360-AVIL% C9S-SE-RECTIFICA>>, consultado el 21 de noviembre de 2009.

5 Se denomina derecho penal de emergencia al que surge como reacción ligera y rápida ante situaciones de conflicto, pretendiendo que la norma penal disuada la comisión de hechos punibles.

política de seguridad<sup>6</sup>. Esta aseveración sorprendió a quienes creíamos que este ministro evitaría repetir la histórica postura de señalar los defectos de la ley como causa preponderante de las falencias del sistema de justicia. La ineficacia punitiva tiene como causa problemas estructurales que no dependen necesariamente de las falencias de la actual ley y son apenas un pequeño aspecto de la política de seguridad. Existe gran necesidad de que el análisis del funcionamiento del sistema penal origine políticas públicas a favor de una profunda transformación del sistema de justicia<sup>7</sup>.

De todos los cambios legislativos de emergencia que podrían impactar negativamente en el debido proceso, el planteado en la contrarreforma del CPP es uno de los más letales. Los detractores de este código vigente sostienen que el actual diseño legal no contiene herramientas procesales para actuar con eficacia; que el sistema de plazos imposibilita la conclusión de causas complejas; que una excesiva custodia de la libertad en la aplicación de las medidas cautelares facilita la fuga y la obstrucción de la investigación, etc. El rol que jugaron los empresarios morales<sup>8</sup> en la difusión de esta crítica fincó la imagen apta para la contrarreforma, denominando al CPP como “código diabólico”.

Bajo el estigma de estas críticas, se concluyó que el actual código procesal penal constituye una herramienta “muy garantista” para el apoyo del “combate frontal” a la delincuencia<sup>9</sup>. Desde distintos estamentos, se plantearon propuestas concretas de ajustes al CPP, sin romper el sistema de garantías<sup>10</sup>, lo que no primó en la redacción de la propuesta que actualmente se encuentra en estudio en la Cámara de Diputados.

En la referida propuesta de reforma del CPP, la fantasía autoritaria olvida u oculta el comportamiento clasista, machista, políticamente selectivo y corrupto del sistema de justicia y pretende que el bienestar general y la vigencia igualitaria de una justicia penal se construya con recetas que deponen el control de las víctimas y la ciudadanía sobre el sistema procesal, haciendo también tabla rasa de las garantías del imputado. Los resultados de estudios comparativos entre el actual CPP y las modificaciones que aguardan pronunciamiento legislativo, llevados a cabo por Inecip-Py, Codehupy y la Universidad Nacional de Pilar (UNP) permiten concluir que la propuesta normativa:

– no constituirá un avance hacia la vigencia del sistema procesal penal constitucional;

6 *Filizzola pide ayuda al Congreso para el plan de seguridad*. Diario Última Hora, Asunción 31 de octubre de 2009. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/269563-Filizzola--pide-ayuda-al-Congreso-para-el-plan-de-seguridad>>, revisado el 21 de noviembre de 2009.

7 Por ejemplo, el Ministerio de Justicia y Trabajo puede proponer un trabajo conjunto con la CSJ, el MP y el Congreso para analizar casos de negligencia o corrupción de magistrados y magistradas de grave repercusión social e impulsar el encausamiento de los y las responsables ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, con participación ciudadana. La corrupción e ignorancia de jueces, juezas, fiscales y fiscalas es una de las históricas causas, sumamente condenadas por la sociedad, del mal funcionamiento del sistema de justicia. Ver las facultades de estas instituciones en la ley que reglamenta el procedimiento de enjuiciamiento de magistrados en Paraguay.

8 Actores sociales que instan la aprobación de un derecho penal de emergencia.

9 Para una información completa sobre el proceso de contrarreforma del CPP, véanse Martens y Orrego (2005, 2006, 2007 y 2008).

10 El neologismo “garantismo” surgió en la cultura jurídica italiana de izquierda en la segunda mitad de los años 70, como respuesta teórica a la legislación y a la jurisdicción de emergencia que, por aquel entonces, redujeron de diferentes formas el ya de por sí débil sistema de garantías procesales. Uno de sus principales teóricos es el filósofo Luigi Ferrajoli, su obra más difundida es “Derecho y razón” (1995).

- facilitará la manutención de un sistema procesal al servicio de la desigualdad y la punición de las personas más vulnerabilizadas de la sociedad;
- legalizará el abuso del poder punitivo de los operadores de justicia; y
- establecerá un marco propicio para manipulaciones políticas partidariamente selectivas del poder punitivo.

El período de este informe se cierra a la espera de que los legisladores y las legisladoras rechacen esta propuesta de contrarreforma del CPP. Surgieron voces aparentemente favorables al rechazo, como las de quienes integran la Comisión de Asuntos Constitucionales, presidida por el diputado Oscar Tuma, del Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Punace), y el enérgico rechazo del diputado Víctor Ríos, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). En tanto, el senador Marcelo Duarte, del Partido Patria Querida (PPQ), encargado de la redacción final del proyecto del CPP en estudio, solicitó la aprobación del proyecto.

En este artículo se abordan aspectos centrales de la propuesta de contrarreforma que permite visualizar el eje ideológico inquisitivo<sup>11</sup> que desarrolla el proyecto.

## ENFOQUE INQUISITIVO DE LA PROPUESTA

- Se crea la figura del investigado, con características inconstitucionales

Se pretende introducir modificaciones al artículo 74 del CPP, estableciéndose una diferenciación conceptual entre investigado, imputado, acusado, condenado y encausado. La lectura intra sistémica de la norma permite afirmar que esta taxonomía se ejerce a favor del afianzamiento del poder de investigación penal, en desmedro de la cautela de las garantías que conforman el debido proceso constitucional. Mientras que la palabra “imputado”, en el actual código, describe a toda persona contra quien se dirige un relato incriminatorio, atribuyéndosele la comisión de un hecho punible, en la nueva clasificación abarca sólo a aquella persona contra quien existe un acta de imputación. A su vez, considera investigado a quien, sin contar con un acta de imputación, es sindicado como sospechoso de haber participado en la comisión de uno o más hechos punibles. Por otro lado, la palabra “encausado” incluye al imputado y al acusado, excluyendo al investigado y al condenado.

La contrarreforma del artículo 4 del CPP, al reglar el principio de inocencia, establece que el “encausado” goza de esta presunción. De esta manera, la contrarreforma revitaliza un antiguo alcance meramente formal de esta garantía, que excluye al investigado por la mencionada definición del artículo 74 del CPP.

<sup>11</sup> El sistema inquisitivo se caracteriza por plantear un modelo de concentración del poder en la agencia persecutoria penal, en desmedro de garantías penales del encausado. Ya sea el Ministerio Público y/o el juez sumariante son los responsables *de facto* en el verdadero juzgamiento de la causa. El juicio oral y público no resulta más que un mero pretexto para la legitimación de lo determinado, sin vigencia plena de la garantía de defensa. Históricamente, el sistema inquisitivo se acotó a un modelo procesal que si bien fue reformado en América latina, pervive a través de prácticas y legislaciones procesales penales de emergencia.

Esta interpretación es normativamente recogida y desarrollada en la propuesta de contrarreforma del art. 75 del CPP. El último párrafo establece que el investigado y el imputado gozan de las mismas garantías, con excepción de la del numeral 5, que establece el derecho que tiene el investigado de ser llamado por el Ministerio Público para que se lo oiga en su relato de defensa. Abona esta tesis de la lesión abierta de la garantía de defensa lo reglado en la contrarreforma del art. 86 del CPP, que modifica el párrafo de las advertencias preliminares, desobligando al Ministerio Público de poner al imputado en conocimiento de los elementos de pruebas existentes en su contra cuando le tomen declaración.

No sorprende la privación de la garantía de defensa a aquel sujeto a quien el anteproyecto de la comisión que elaboró la propuesta de contrarreforma denominaba simple y vulgarmente “sospechado”. Esta sola denominación devela abiertamente su sesgo inquisitivo.

El cambio semántico de aquel primer borrador al que tuvimos acceso, pasando de sospechado, ayer, a investigado, hoy, no hizo mella en el efecto destructor de la nueva taxonomía en lo que respecta a la garantía de defensa como integrante del debido proceso. No puede concebirse en el siglo veintiuno que el Estado democrático y republicano investigue y tome declaración escondiendo los elementos de pruebas que tiene en contra de aquel de quien sospecha. La memoria colectiva que funda y propone las garantías procesales guarda las innumerables violaciones de la que fueron objeto hombres y mujeres en sistemas como el que se pretende convertir en ley.

- “Policialización” del Ministerio Público

El movimiento de reforma del sistema procesal inquisitivo escrito que dio origen al actual código planteó rescatar el poder de investigación que históricamente usurpó el Poder Ejecutivo al Poder Judicial, a través de la Policía. En beneficio de los esquemas dictatoriales y autoritarios, se concibió y mantuvo un proceso de criminalización secundaria en el que el verdadero ejecutor del poder penal era la Policía, y no el juez; la Policía que tomaba noticia del hecho punible, hacía llegar la denuncia, motivaba la actuación del juez inquisidor ahogado en papeles y determinaba cuáles órdenes del juez cumplir y cuáles órdenes dejar en el olvido.

La estrategia del actual código fue establecer un Ministerio Público que controle efectivamente a la Policía, ejerciendo la acción penal en representación de la sociedad. Consecuentemente, la Fiscalía debía asumir la responsabilidad de un requerimiento acusatorio objetivo<sup>12</sup>, devolviendo a la esfera de lo judicial el poder de perseguir penalmente, un Ministerio Público que lleve a cabo la investigación y asuma el desafío de requerir conforme a toda la prueba recolectada. Bajo esta lógica se concibió el acápite del artículo 54 del actual CPP, denominando “objetividad” al principio rector de la actuación del Ministerio Público. En el texto de contrarreforma el nombre del acápite fue modificado denominándose simplemente “principio de actuación”, sin compromiso alguno con la objetividad en la que se pensó para aquel Ministerio Público.

<sup>12</sup> El sistema acusatorio es en el que se contemplan principios de debido proceso y los órganos jurisdiccionales resuelven mediando acusación de un órgano o persona. Se sustenta en el principio del mismo nombre por el cual el rol de investigación y resolución de un conflicto penal recae en diferentes órganos o personas.

Este cambio aparentemente inocente devela el nuevo rostro autoritario del Ministerio Público, concebido a la medida de las disfunciones que ha hecho alarde su proceso de “policialización”. No sólo podrá privar a la persona investigada de conocer los elementos en su contra, sino que la contrarreforma suma otras funciones peligrosas, tales como devolver a la Policía potestades que el actual CPP le impide ejercer para evitar abusos. Un ejemplo es el criterio de oportunidad por delación: el fiscal podrá ofrecer el “perdón” en la persecución a quien delate a otras personas implicadas, siempre que la conducta del “colaborador/a” sea menos reprochable que los hechos punibles cuya persecución facilite o cuya continuación evite (art. 19, inc. 5). En estos casos, la aplicación del criterio de oportunidad será controlada por el mismo fiscal general del Estado.

Lo que la criminalidad compleja requiere de este instituto puede y debe ser ampliamente debatido cuando se piensa en un Ministerio Público tan debilitado por la degradación generalizada en razón de la corrupción y el clientelismo político imperante.

Se considera que estructuralmente lo pensado para la criminalidad compleja se convertirá fácilmente en la moneda de cambio por parte de funcionarios corruptos o investigadores mediocres, que encontrarán con quien lavarse las manos para sacarse el bulto y ofrecer alguna solución al problema, sobre todo cuando el alarmismo mediático arrecie con críticas ciudadanas que los apelioren en sus cargos. Ni se ganó el Ministerio Público esta confianza, ni fue el argumento de los contrarreformistas, que prometieron una ley que dé seguridad y protección contra los abusos de jueces y fiscales en la mala aplicación de la ley.

Pero lo que podría ser una crítica conjetural no es así si percibimos que en este inciso puede estar inserta la destrucción de una exigencia rigurosa de que el Ministerio Público aprenda a investigar los rastros del delito más allá de la persona procesada. La mediocridad investigativa de la inquisición la redujo a ser un mero objeto más de la investigación, y no un sujeto de derecho. La contrarreforma pretende devolver al “investigado” su carácter de objeto, negándole el derecho de conocer los elementos habidos en su contra, le asigna adicionalmente el valor de moneda de cambio en una negociación utilitaria. La destrucción y cosificación del imputado, se llame o no investigado, es el camino ideológico que recorre la construcción de este nuevo poder de investigación que ya no requiere ser objetivo, “sólo eficaz”, en las manos de quien tiene el poder y el mando.

Vale sumar algunos ejemplos más para comprender el nuevo rostro de este Ministerio Público ante el cual se relaja la exigencia investigativa, facilitándole el trabajo y garantizándole un poder que nunca antes se reconoció, desde la ley, en ningún funcionario del sistema punitivo.

El efecto de la aplicación del inc. 5 está previsto en el segundo párrafo del proyecto de contrarreforma, art. 20. El proceso del “colaborador” quedará suspendido hasta “quince días de quedar firme la sentencia” en la que su colaboración habrá construido, a satisfacción del fiscal, la condena del delatado (ver tercer párrafo del art. 20 de contrarreforma); vale decir, el delator sabrá mientras declara en juicio cual será su suerte si no se encarga de decir la “conveniente verdad” que le haya reclamado su fiscal acusador; si esto vale en estados de alta institucionalidad y control popular del

poder jurisdiccional, recuérdese que se plantea en un esquema en que los abogados siguen criticando el histórico contubernio entre jueces y fiscales cuando se trata de condenar a aquel a quien el poder demanda una sanción.

Los artículos 112 a 114 del proyecto establecen, por su parte, un sistema en el que la función jurisdiccional y su poder sancionador se limitan a la defensa técnica y al abogado o la abogada de la víctima. En el caso de que algún juez o jueza quisiera sancionar la mala fe de este “súper” Ministerio Público, sólo podrá dar noticia a su superior jerárquico para que la inconducta procesal genere responsabilidad administrativa prevista en su ley orgánica. El sistema es construido a partir de la idea del descontrol jurisdiccional de la larga y opaca franja en el que al imputado se le llamará investigado, y por si surjan dudas y peligros ante el poder omnímodo del Ministerio Público, cuando se trate del encausado solo podrá sancionar al fiscal su superior jerárquico, limitándose el juez a dar noticias de la “falla” del fiscal actuante.

Una manifestación del rostro objetivo que se pretendió dar al Ministerio Público con el actual CPP fue el hecho que se le reservó el interrogatorio de quien fuese sujeto de indagación penal. Con el art. 297 (inc. 3 y 4) se aclaró que la Policía no debía interrogar a la persona de quien se sospecha. En el texto de contrarreforma, el art. 207 (inc. 5) devuelve a la Policía la función de “interrogar al investigado”, con las peculiaridades conocidas del actuar policial.

Manfred Nowak, relator especial de las Naciones Unidas contra la tortura, luego de su visita a Paraguay en 2006, señaló que las indagaciones policiales eran acompañadas generalmente de torturas. Esta es la denuncia que venimos reiterando sobre el estilo paraguayo y policiaco de indagar. En realidad, la facultad policial de vuelta reconstruye desde la ley lo que ha sido una lucha deconstruir en la práctica: la indagación inquisitiva que trata al indagado como objeto, y no como sujeto de derechos. Por el camino fácil de renunciar al perfeccionamiento profesional de los investigadores y las investigadoras se devolverá al poder policial el poder de indagación que el movimiento de reforma quiso retener en manos de un fiscal objetivo y ceñido a las normas del debido proceso. Se renuncia a un poder civil de investigación penal que garantice la eficiencia investigativa para un debido proceso orientador del perfeccionamiento de nuestra justicia republicana.

- La víctima continúa expulsada del proceso

Fue unánime la condena de la adhesividad de la querella<sup>13</sup> prácticamente desde la sanción del CPP. Sin embargo, el texto de contrarreforma sigue sin permitir que la víctima, a través de la querella, acceda al poder jurisdiccional con una acusación responsable más allá de lo consentido por el Ministerio Público. Tampoco se incorporó la posibilidad de que organismos no gubernamentales o cualquier persona con interés y posibilidad querellen en defensa de los derechos humanos, en contra de la corrupción pública y en defensa del medio ambiente, lo que fuera planteado por Codehupy e Inecip-Py y constituye un reclamo de participación popular en el control del ejercicio de la acción penal pública.

<sup>13</sup> Por la querella adhesiva la víctima queda condicionada a la actividad del fiscal para acceder a órganos jurisdiccionales, opuesta a la querella autónoma, por la cual la víctima puede accionar independientemente a esa actividad fiscal.

Consideramos que el derecho de tutela jurisdiccional debe permitir que la víctima, por sí sola e independientemente de los intereses objetivos de un ministerio fiscal acusador, acceda a la función jurisdiccional por sí misma. No es propio de un Estado respetuoso de la dignidad de quien es víctima cercenar su derecho a reclamar justicia y condicionarla a que sólo pueda hacerlo en la medida que la agencia estatal responsable lo haga. La decisión político-criminal devela la concepción autoritaria de un Estado que se apropia y se convierte en el único representante de los intereses de sus ciudadanos y ciudadanas. Asimismo, es indispensable crecer en un sistema penal que desarrolle mecanismos de control cívico en el ejercicio de la acción penal pública, a través de la participación popular, cuando se trata de intereses colectivos. Los excesos de los querellantes encontrarán en el poder de jurisdicción la contención ante cualquier irracionalidad jurídica.

- **Pésimo abordaje de control de duración del procedimiento y sus efectos**

En el desarrollo del proceso, el control de la duración de los plazos es una cuestión central. Históricamente ha sido crítica en Paraguay la ausencia de un control real de la duración de las causas en contra de los procesados. El actual código asumió un modelo en el que el incumplimiento de esos plazos generaba efectos a favor del procesado, pretendiendo de este modo instaurar un sistema de respeto hacia aquel sujeto de derechos. También se estableció un sistema de sanciones a la mala fe y al abuso de derecho del funcionario y la funcionaria negligentes, como complemento para que el sistema funcionara en un marco de razonable control de quienes intervienen en el proceso.

Se criticó en el actual código que el sistema de efectos en el procedimiento fue utilizado con abusos de derechos y mala fe por parte de la defensa, en perjuicio del poder de investigación, sin que se haya llegado a poner en práctica los mecanismos propuestos para sancionar y así proscribir ese tipo de prácticas de las costumbres tribunales. Una de las primeras leyes draconianas que modificó el esquema del actual CPP fue la ley 1160/97, conocida como “Ley Camacho”<sup>14</sup>, que penalizó de hecho el ejercicio del derecho a la defensa y amplió a cuatro años el tiempo de duración del proceso.

El texto de contrarreforma asume de nuevo dar respuestas a esta cuestión, sin escapar de los retrocesos ya operados con la sanción de la “Ley Camacho”. Si bien la duración máxima del proceso es de dos años, de una lectura acabada del art. 136 de la propuesta de contrarreforma surge que ese plazo es para el dictamiento de la sentencia en primera instancia, contados desde la imputación o la acusación, y de seis meses para la resolución de la apelación especial de la sentencia. Nótese que el período de investigación anterior a la presentación de la acusación o la imputación inicial no se cuenta, por lo que este período puede extenderse todo lo que permite el Código Penal (ley 1160/97) para la extinción del delito; en caso de un homicidio, 15 años.

Vale decir, la etapa preparatoria de hecho puede ser reemplazada por la investigación fiscal del período en el que el código permite al fiscal investigar sin imputar. Sólo imputará el fiscal, según el texto de contrarreforma del art. 302, si pide una medida cautelar,

14 El nombre popular de la ley se debe a la autoría del proyecto, del entonces senador Emilio Camacho.



en cuyo caso sí contará con un plazo para presentar acusación dentro de los seis meses de la presentación del acta de imputación. En los hechos, el fiscal preferirá investigar sin imputar e iniciar el proceso con la acusación. De este modo, todo el tiempo de investigación fiscal quedará exceptuado del período de duración del proceso.

El plazo para la sustanciación de los recursos extraordinarios de casación también queda exceptuado del período señalado, así como el de incidentes, excepciones, tiempo de duración de la audiencia preliminar y de la audiencia del juicio oral y público. El sistema puede considerarse draconiano y favorable a la mora, permitiéndose que los llamados jueces y juezas superiores, como los ministros de la CSJ, “cajoneen”<sup>15</sup> los recursos, sin que ello tenga efecto en la duración máxima del proceso.

El art. 136 del texto de contrarreforma introduce la obligación de que la defensa debe requerir la extinción de la acción para que ésta sea declarada. Es irrenunciable que sea competencia y obligación del juez o la jueza declarar la extinción de la acción sin necesidad de excitación alguna. Además, no corresponde a la defensa individualizar al funcionario responsable de la mora que generó la extinción, como lo exige el modelo de contrarreforma<sup>16</sup>.

Otra cuestión a destacar es que queda derogado el sistema de resoluciones fictas<sup>17</sup> a favor de la persona procesada, previsto actualmente en el art. 142 del CPP. La lógica de todo el sistema apunta a que la persona procesada siga cargando con la negligencia, el incumplimiento de los plazos de los funcionarios y funcionarias morosas, quienes además terminarán siendo protegidos a pesar del incumplimiento de sus deberes.

## CONCLUSIÓN

Muchos otros cambios ubican el texto de contrarreforma como un profundo retroceso del sistema de garantías y del tipo de justicia republicana acusatoria que pretendió plantear el movimiento de reforma. En este artículo sólo se señalaron algunos de ellos que visualizan el tono autoritario con que se pretende construir el sistema penal.

Puede condenarse la falta de participación de la sociedad civil organizada y de audiencias públicas en la construcción de este esquema procesal; sin embargo, los puntos anotados y otros han sido extensamente comentados en un trabajo elaborado por Inecip–Py para Codehupy en 2008. La propuesta de contrarreforma, en diversos puntos, es inconstitucional e ideológicamente acompaña dos cuestiones irrefutablemente incompatibles con una sociedad democrática: el tratamiento como objeto y no como sujeto de derecho a quien es sometido en el proceso de indagación y el relajamiento de los mecanismos de control sobre quienes ejercen el poder penal.

15 En la jerga tribunalicia se denomina “cajonear” al acto de guardar un expediente sin resolución alguna, incluso cuando el plazo fenece.

16 El sesgo inquisitivo vuelve a traducirse en que se obliga al defensor no sólo a fundar su pedido, sino a individualizar a los funcionarios y las funcionarias responsables, cuando que es el Estado quien de oficio debería sancionar a sus funcionarios y funcionarias negligentes.

17 Resolución arribada de aprobación por no haber contado con el pronunciamiento de la autoridad competente durante un período de tiempo determinado por ley.

La sanción de este texto implicará un claro retroceso y se perderá la oportunidad de avanzar hacia un sistema de justicia penal democrático, en el que la eficacia no se construye en desmedro de las garantías que integran el debido proceso.

## RECOMENDACIONES

---

- Rechazar el texto de contrarreforma por haber sido concebido sin una profunda y previa discusión democrática que legitime las decisiones político-criminales, que contienen además graves incoherencias con los postulados de un sistema procesal ceñido a la Constitución.
- Destinar fondos para que desde las universidades públicas se lleven a cabo estudios científicos del funcionamiento del sistema procesal, de manera tal que se aborden los ajustes al orden jurídico procesal en conocimiento de datos empíricos que puedan servir de base para la toma de decisiones.
- Incorporar en el marco de los ajustes al CPP:
  - la querrela autónoma, propuesta hecha por Inecip-Py y Codehupy, modificando el régimen adhesivo actual;
  - la acción popular para la defensa de los derechos humanos, los hechos de corrupción pública, la defensa de intereses difusos y del medio ambiente;
  - la eliminación de todas las decisiones que permitirían reinstaurar las indagaciones inquisitivas secretas, sin plazo, “policializadas”, etc.;
  - los mecanismos de control de duración del procedimiento y el recto actuar de las partes diseñadas, sin desmedro de las facultades defensivas, incorporando una optimización de los recursos del Poder Judicial;
  - la incorporación del control popular a través de escabinos<sup>18</sup> y juicios por jurado;
  - la discusión y definición pública de una política de destitución de jueces y fiscales que abiertamente violen la ley por ignorancia o corrupción.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Ferrajoli, Luigi (1995) **Derecho y razón** Madrid: Trotta.

Martens, Juan y Orrego, Roque (2005) *Derechos a las garantías judiciales y al debido proceso: desilusiones y retrocesos por ineficacia de operadores de justicia en el sistema penal* en: Codehupy (2005) **Derechos humanos en Paraguay 2005. 10 años de informes** Asunción. Codehupy, pp. 115-131.

Martens, Juan y Orrego, Roque (2008) *Aumento del uso del sistema penal para perseguir a organizaciones sociales. Derecho al debido proceso* en: Codehupy (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción. Codehupy, pp. 161-181.

---

<sup>18</sup> El escabinado es el tipo de tribunal de jurado, compuesto por jueces o juezas profesionales y por ciudadanas y ciudadanos legos designados por sorteo.



# Tímidas intenciones ante persistentes precariedades

## Los derechos humanos de las personas privadas de libertad

Las personas privadas de libertad continúan sufriendo esta situación en condiciones precarias, a pesar de las intenciones manifiestas desde las autoridades por modificar la organización y la administración de los espacios de reclusión y asegurar contextos y servicios elementales para el ejercicio de todos los derechos que corresponden: goce de la salud, educación, acceso al empleo y ejercicio de los derechos sexuales.

Juan A. Martens Molas y María José Durán Leite

Área jurídica de la Codehupy

## INTRODUCCIÓN

Este artículo contiene un análisis de la situación de las personas adultas privadas de libertad en los trece centros de detención existentes en el país, entre octubre de 2008 y octubre de 2009<sup>1</sup>. Se analizan, particularmente, determinados aspectos del sistema de encierro que facilitan conculcaciones a los derechos humanos.

La asunción de Fernando Lugo como presidente de la República motivó cambios al frente de las direcciones de todas estas penitenciarías. Sin embargo, ello no significó una mejoría sustancial en las condiciones de vida de quienes sufren prisión en Paraguay.

El inicio de un censo penitenciario podría relevar datos para la implementación de medidas gubernamentales tendientes a evitar la reincidencia, así como para subsanar las continuas prácticas de detenciones ilegales en las mismas<sup>2</sup>. Sin embargo, a un año de las nuevas administraciones, no se vislumbran proyectos que garanticen el cumplimiento de mandatos constitucionales para evitar que el encierro signifique también la privación de otros derechos fundamentales como la salud, educación, alimentación, intimidad y otros.

## MARCO JURÍDICO

El Estado paraguayo continúa sin garantizar a las personas privadas de libertad una legislación adecuada a la Constitución y a los diferentes instrumentos internacionales de protección de derechos fundamentales. En noviembre de 2007, la Comisión Nacional de Reforma Penal y Penitenciaria, encargada de elaborar propuestas de modificación al Código Penal, Código Procesal Penal y Código de Ejecución Penal, remitió sendos proyectos a la Cámara de Diputados<sup>3</sup>. La actual ley penitenciaria (210) data de 1970. Además de estos instrumentos, el marco jurídico vigente está integrado por las resoluciones de la Dirección General de Institutos Penales, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT).

Este problema se ha visto acentuado con el incremento de la población penitenciaria y la ausencia de políticas integrales para el abordaje del sistema penitenciario. A la fecha, el proyecto de Código de Ejecución Penal está siendo revisado nuevamente para verificar que se ajuste a los nuevos programas y directrices impulsados dentro del proceso de reforma penitenciaria llevada adelante por el MJT.

1 Para la elaboración de este artículo el autor y la autora visitaron centros penitenciarios de personas adultas con el objeto de obtener entrevistas de los reclusos, reclusas y autoridades estatales a cargo. Fragmentos de estas entrevistas son reproducidos a lo largo del artículo.

2 Se recomienda la lectura del artículo sobre detenciones ilegales y arbitrarias, de este mismo capítulo, en que se documentan encierros arbitrarios e ilegales de hasta once años en la Penitenciaría Nacional.

3 Información recabada del Sistema de información legislativa (SIL). Disponible en: [http://www.congreso.gov.py/silpy/main.php?pagina=info\\_proyectos&paginaResultado=info\\_tramitacion&idProyecto=209](http://www.congreso.gov.py/silpy/main.php?pagina=info_proyectos&paginaResultado=info_tramitacion&idProyecto=209), consultado el 28 de noviembre de 2009. Por ley 2403/04 se conformó la Comisión Nacional para el estudio de la Reforma del Sistema Penal y Penitenciario con el mandato de elaborar propuestas de modificación al Código Penal, Código Procesal Penal, Régimen Penitenciario y establecer una Ley de Faltas.

## DIFICULTAD DE ACCESO A LAS PRIVADAS<sup>4</sup>

El acceso a las privadas<sup>5</sup> sigue constituyendo un problema central para los prisioneros<sup>6</sup> en el penal de Tacumbú<sup>7</sup>. Es un “negocio” manejado por los propios internos, sin reglas claras en cuanto a las condiciones de acceso a las mismas.

Las nuevas administraciones ni siquiera se han ocupado de al menos regular y racionalizar el uso de estos espacios, de tal manera a garantizar la igualdad de oportunidades para su disfrute, sin privilegio alguno. Algunos internos que llevan años reclusos ganan dinero aprovechando esta falta de regulación existente, consiguiendo turnos para usufructuar y luego “vender” sus lugares; en ocasiones, al triple del valor ordinario. Como no existe un precio reglado, ni límites en la frecuencia de uso, se constituye en práctica y negocio de algunos.

Con relación al año anterior, los precios no variaron. Se mantienen entre G 20.000 y G 150.000 (USD 5 y USD 30), de acuerdo al confort que ofrecen las habitaciones y las disponibilidades. Tampoco se aumentó la cantidad existente: dos VIP y treinta comunes para una población que supera las tres mil personas<sup>8</sup>. Esta exigua cantidad es la que facilita enormemente la asignación discrecional de los turnos.

- **Temor hasta para solicitar el uso**

En Tacumbú viven personas que tienen una preferencia sexual distinta a la heterosexual mayoritaria. Estas personas no acceden a las visitas íntimas de sus parejas. Existe una reglamentación que prohíbe incluso las visitas íntimas de parejas heterosexuales no estables e impone rigurosos controles de tinte moral para permitir el ingreso.

En este sentido, el considerando de la resolución 51/06 de la Dirección General de Institutos Penales, por el cual se establecen normas para el buen funcionamiento de las privadas, señala que tiene por objeto que los internos reciban en su lugar de reclusión:

[...] en carácter de visitas privadas, a sus legítimas esposas, concubinas y novias, como medio para garantizar la continuidad del vínculo familiar, respetando la dignidad de las personas reclusas, excluyendo todo tipo de discriminaciones<sup>9</sup>.

4 Para profundizar sobre estas situaciones se recomiendan los artículos referidos a los derechos sexuales, en este mismo capítulo, y a la discriminación hacia personas lesbianas, gays, transgénero, bisexuales e intersex, en el capítulo de derecho a la igualdad.

5 Con este nombre se denomina a las habitaciones destinadas para visitas íntimas a internos.

6 Personas que sufren prisión.

7 Tacumbú es la mayor penitenciaría del país. Tiene una capacidad aproximada para 1.300 personas. Sin embargo, su población diaria ronda entre 3.100 y 3.200.

8 Funcionan en tres turnos, mañana, tarde y noche. Las VIP cuentan con baño privado, ducha, lavatorio, aire acondicionado, televisor, cama y colchón. Las comunes tienen baños compartidos y camas de hormigón armado.

9 Para acceder a las privadas se debe contar con una antigüedad mínima de 30 días. Solo se puede cambiar de pareja una vez al año, previo examen de las circunstancias por las autoridades penitenciarias (Resolución 51/06 de la Dirección de Institutos Penales).

Por supuesto que esto constituye más bien un elemento para elevar el precio de las visitas o uso de las habitaciones, antes que impedir el ingreso efectivo de las personas que no se encuadran en esta disposición, pues existen mujeres que se dedican al trabajo sexual dentro del penal<sup>10</sup>.

Sin embargo, las personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual tienen temor hasta para plantear que sus parejas puedan visitarlas, pues no existen condiciones de que se les garantice confidencialidad de la visita.

Uno de los internos refirió que prefiere las visitas “normales” de su pareja<sup>11</sup>, pues teme a la represalia de las autoridades y la población, aunque aclaró que, en general, sus compañeros aceptan su opción sexual y lo respetan<sup>12</sup>. El mayor temor le provocan las autoridades penitenciarias.

El director de Tacumbú, Julio Acevedo, si bien sostuvo que la homosexualidad no está prohibida, aclaró que derivará a sus superiores de la Dirección General de Institutos Penales y la asesoría jurídica, en caso que reciba un pedido de acceso a las privadas por personas del mismo sexo<sup>13</sup>.

### • Personas travestis en Tacumbú

En medio de las precariedades existentes en el penal de Tacumbú, se resalta como positivo que las travestis puedan estar en un espacio separado de los otros internos y que puedan utilizar los atuendos propios del género con que se sienten identificadas, aunque sin ningún tipo de protección diferencial. Sin embargo, se les niegan derechos básicos como el acceso a visitas íntimas, aun de sus propias parejas, y se ven obligadas a dedicarse al trabajo sexual, como medio de sustento diario.

Al tiempo del cierre de este informe existían seis personas travestis dentro del penal. El lugar donde están recluidas está ubicado al fondo del penal, conocido entre los propios internos como un lugar peligroso o lugar de quienes no pueden pagar para estar en otro con mejores comodidades<sup>14</sup>. Es un tinglado. No tiene paredes. Está dividido con cortinas. En el mismo tinglado hay una letrina que sirve de baño y un grifo a la altura de la cabeza que utilizan para proveerse de agua y ducharse.

Travestis entrevistadas para este informe, que en algún tiempo sufrieron prisión en Tacumbú, relataron que las condiciones de permanencia son particularmente duras, pues casi diariamente deben evitar abusos sexuales por parte de otros internos. Explicaron que hay internos que las ven como objetos sexuales, no como personas y que creen tener el derecho de someterlas sexualmente las veces que quieran,

10 Testimonio recogido en Tacumbú, en octubre de 2009. El mismo no excluye otras situaciones que atentan contra la autonomía sexual de las mujeres que acuden a las privadas.

11 Usó la expresión normal para referirse a los días y las horas ordinarios de las visitas de familiares y amigos.

12 Entrevista realizada el 25 de noviembre de 2009.

13 Entrevista realizada el 25 de noviembre de 2009.

14 Algunos de estos lugares son la baldosería o admisión.

[...] nosotras por eso nos juntábamos para defendernos, pues un guardiacárcel puede ver que te están por violar, por matar y no te van a defender, porque sos una travesti pues, por eso nomás<sup>15</sup>.

De acuerdo a las informaciones recogidas por las autoridades del penal, no existen previsiones de mejorar las condiciones de vida de las mismas, al menos mientras permanezcan en Tacumbú. Por su parte, el vice ministro de Justicia y Derechos Humanos, Carlos María Aquino, explicó que en el nuevo penal cuya construcción proyectan en la zona de Villa Hayes habría un lugar destinado especialmente para travestis<sup>16</sup>.

## **NO EXISTE DIFERENCIACIÓN ENTRE PERSONAS CONDENADAS Y PREVENIDAS**

La Constitución Nacional es clara en cuanto a la prohibición de la reclusión conjunta de personas prevenidas y quienes purgan condena (art. 21). Esta disposición se incumple en todas las penitenciarías del país.

La falta de infraestructura adecuada, el desinterés de las autoridades penitenciarias, la lentitud de los procesos, así como la inmensa cantidad de personas prevenidas en las cárceles podrían explicar esta flagrante violación constitucional. No existe cárcel alguna donde la cantidad de personas condenadas sea mayor que la de prevenidas<sup>17</sup>.

En Tacumbú, al cierre del informe, de los 3.171 reclusos, 2.638 estaban en calidad de reclusos y sólo 533 condenados; en Encarnación, 282 prevenidos y 158 condenados; en Coronel Oviedo, 336 prevenidos y 105 condenados; en Ciudad del Este, 573 prevenidos y 100 condenados; en Pedro Juan Caballero, 150 prevenidos y 56 condenados<sup>18</sup>.

Otro problema que se observa en Tacumbú es que no existe diferenciación en cuanto al tipo de hechos punibles cometidos, lo que genera mayor inseguridad a los mismos internos. Un recluso refirió:

Homicidas, violadores y delincuentes menores estamos conviviendo, incluso durmiendo juntos. Hay gente que te puede matar por cualquier *vyrerei*<sup>19</sup> y está contigo siempre. Esto te obliga a estar en un estado de alerta permanente e incluso tener que pagar a otros internos para tu protección<sup>20</sup>.

## **PERSISTENTE TORTURA Y MALOS TRATOS**

Es particularmente preocupante que los directores y las directoras de las penitenciarías y guardiacárceles se muestren favorables a la aplicación de este método como

15 Este testimonio se recogió en talleres realizados a travestis entre los meses de mayo y agosto de 2009, por el Área de Acceso a la Justicia de Inecip-Py.

16 Entrevista realizada el 2 de noviembre de 2009.

17 La excepción es el penal de "La Esperanza", construido especialmente para condenados que tengan buena conducta e intenciones de trabajar. Cabe señalar que en él operan varias empresas.

18 Parte diario de la Dirección General de Institutos Penales, 10 de noviembre de 2009.

19 Nimiedad.

20 Entrevista realizada el 20 de octubre de 2009.

medio para la obtención de una confesión de los supuestos autores o autoras de hechos punibles violentos o de gran impacto social.

En una entrevista realizada al director de una de las penitenciarías, en julio de este año, por miembros del área jurídica de Codehupy y familiares de una víctima de tentativa de ejecución extrajudicial, por sicarios brasileños, el director ofreció sus buenos oficios para sacar al supuesto autor de la cárcel, en un horario a convenir, y “apretarle” para hacerle “cantar”<sup>21</sup>. De lo contrario –explicó–, no hablaría, pues el interno se mostraba particularmente renuente a las conversaciones y el crimen quedaría en la impunidad.

A su vez, un guardiacárcel con once años de antigüedad y con servicios prestados en tres penitenciarías admitió que deben utilizar la fuerza para “hacerse respetar”. De lo contrario, “abusan”:

Vos sabés, doctor, que cuando uno está en la cárcel se convierte en una fuerza bruta, pierde la conciencia y la violencia se controla solamente con violencia<sup>22</sup>.

El relato de este custodio coincide con lo constatado en la cárcel de Tacumbú en 2008:

Los custodios, principalmente del turno nocturno, siguen utilizando el *teju ruguái*<sup>23</sup> como un elemento propio de la labor que realizan. Los portadores del *teju ruguái* requeridos por los motivos de su tenencia, respondieron que los usan para “hacernos respetar” (Rodi y otros, 2008: 198-211).

Con relación a la aplicación y el uso de las celdas de castigos o calabozos se han observado situaciones y escuchado relatos de prácticas arbitrarias. En general, la exigencia de mejores condiciones de reclusión o confort y la reivindicación de derechos fundamentales son tomadas como agresiones o “falta a la autoridad” de los guardiacárceles, por tanto, penados con confinamiento e incluso golpizas.

## • Pabellón VIP<sup>24</sup> como Centro Educativo

Si bien se anunció la supresión de los pabellones VIP en Tacumbú ni bien asumieron las nuevas autoridades, éstos siguen. Este pabellón se encuentra en la planta alta del sector de las oficinas administrativas. A él sólo acceden quienes pueden abonar importantes sumas de dinero para permanecer<sup>25</sup>. Caso contrario, son derivados con el resto de la población penal, es decir, “en el fondo”, como se denomina a ese sector<sup>26</sup>.

21 En la jerga policial y penitenciaria se utiliza esta expresión para referirse a los métodos violentos utilizados contra los internos o sospechosos para obligarles a confesar su crimen.

22 Entrevista realizada el 17 de mayo de 2009, en Asunción.

23 Expresión en guaraní que designa un instrumento de azote o látigo construido con cuero y alambres, con una dimensión aproximada de 1,5 m de longitud y 5 cm de diámetro, más grueso en el mango y más fino en la punta. La traducción literal del guaraní es “cola de lagarto”.

24 Sigla en inglés de *Very Important People*, literalmente gente muy importante, utilizada para designar sectores exclusivos en espacios como aeropuertos, hoteles, salones de recepción, ampliado también a las penitenciarías.

25 Las habitaciones en el sector VIP cuentan con heladera, aire acondicionado, televisor, algunas hasta con un pequeño estar.

26 Manifestaciones de uno de los internos del pabellón, entrevista realizada en fecha 23 de noviembre.



Varias de las habitaciones del pabellón están siendo reacondicionadas como salones de lectura donde se realizan actividades educativas. La intención, a largo plazo, es convertir ese pabellón en un centro educativo<sup>27</sup>.

## SITUACIÓN DE LA SALUD

La vulneración del derecho a la salud en las penitenciarías sigue vigente. La atención se centra en la situación de los internos e internas con algún tipo de discapacidad psicosocial o física y problemas de adicción, manteniéndolos separados del resto de la población carcelaria<sup>28</sup>. Mantener bajo custodia, sin tratamiento médico, a una persona en tales condiciones, en lugar de ubicarla en instituciones de salud como corresponde, constituye una violación a la prohibición de infligir tratos inhumanos, crueles o degradantes, dado que no se resguarda la integridad física y síquica<sup>29</sup>.

Tacumbú cuenta con un equipo de 9 profesionales médicos, 8 profesionales en psicología, 6 en enfermería y 1 en psiquiatría, pero éstos no cumplen horario y la atención que realizan no es suficiente para cubrir todas las necesidades del penal<sup>30</sup>.

Las demás penitenciarías regionales tampoco tienen personal médico permanente, sólo enfermeros y enfermeras que hacen todo el trabajo. Si una interna o interno está enfermo de gravedad se lo traslada a Emergencias Médicas o a la Policlínica Policial Rigoberto Caballero. Las cárceles no cuentan con ambulancias para ser utilizadas en casos de emergencia; la mayoría de las veces, cuando alguna persona debe ser trasladada a un centro asistencial, es llevada en vehículos reservados para el traslado de internos e internas, del MJT.

El presupuesto para la atención de la salud es ínfimo. En las penitenciarías sólo se puede gastar unos G 16.934 en cada recluso o reclusa<sup>31</sup>. No se dispone de medicamentos y no se los puede comprar por falta de recursos. Los médicos y las médicas trabajan con “muestras gratis” o solicitan donaciones a ciertos laboratorios para poder brindar medicamentos a las internas y los internos<sup>32</sup>.

Sin embargo, hay que mencionar que actualmente se están realizando jornadas de capacitación con personas recluidas y guardiacárceles para que contribuyan a la disminución de la incidencia de la tuberculosis entre las personas privadas de libertad<sup>33</sup>. La población de enfermos de tuberculosis en el penal de Tacumbú es de 53 personas.

27 Manifestaciones del director de Tacumbú, Julio Acevedo, en entrevista realizada en fecha 23 de noviembre de 2009.

28 En la penitenciaría de Tacumbú existen dos pabellones habilitados que implementan programas para la rehabilitación y el control de las adicciones. El pabellón Libertad y el de la Fundación Remar.

29 Una propuesta a largo plazo, dentro del proceso de reforma penitenciaria, promovida desde la Dirección General de Institutos Penales, es la posibilidad de contar con un hospital penitenciario, donde los reclusos puedan ser trasladados, que contemple atención de primeros auxilios, internación y cirugías menores, según manifestó Olga María Blanco, directora general. Entrevista realizada el 20 de noviembre de 2009.

30 Manifestaciones del director de Tacumbú, Julio Acevedo, en entrevista del 23 de noviembre de 2009.

31 Control de Ejecución y Evaluación Presupuestaria. Ejercicio Fiscal 2009-Tercer Trimestre, pp. 179-185.

32 En el dispensario de la penitenciaría sólo se encuentra aspirina; ésta es suministrada a los reclusos ante cualquier tipo de dolencias. Manifestaciones de internos de Tacumbú en entrevista realizada en fecha 23 de noviembre de 2009.

33 Actualmente hay 34 promotores voluntarios trabajando en Tacumbú; en Ciudad del Este hay 32 guardiacárceles, 15 personales administrativos y 3 personales de salud en la penitenciaría de varones, y 12 guardiacárceles y 6 personales administrativos en la de mujeres.

Una alianza entre el MJT y el Programa Nacional de Lucha contra el Sida (Pronasida) permite controlar la infección por tuberculosis y VIH a través de un plan que hace posible una vigilancia de infección de VIH en pacientes con tuberculosis. Esto se implementó en tres regiones sanitarias<sup>34</sup>. Además, se realiza una campaña de educación y concienciación en las penitenciarías sobre los métodos de prevención de la transmisión del VIH.

La población de personas en reclusión con algún tipo de discapacidad psicosocial asciende a 74, de las cuales 72 se encuentran en Tacumbú. Las mismas autoridades del penal dicen que es urgente su traslado, pero no hay institución capaz de recibirlos<sup>35</sup>.

Este pabellón no tiene que existir, es una bomba de tiempo. Cerca de la mitad de los internos sufren de esquizofrenia. El esquizofrénico es un enfermo mental que no se cura (sic). Tiene que hacer un tratamiento especial. Se tiene que aplicar una terapia que consista no sólo en medicamentos, sino ejercicios físicos, trabajos manuales y terapia grupal. Así como funciona este pabellón, es urgente que estos internos sean trasladados a un lugar mejor<sup>36</sup>.

En cuanto a la alimentación, continúa siendo deficiente. Los recursos asignados en el presupuesto no son suficientes para cubrir las necesidades alimentarias de las personas reclusas. Las comidas que se sirven en el penal no reúnen los nutrientes indispensables para que una persona pueda mantenerse en condiciones físicas y mentales aceptables.

Reciben tres comidas diarias: desayuno, almuerzo y cena. El primero se sirve a partir de las 5:30 de la mañana y consiste en un jarro de cocido negro con dos galletas, a veces tiene un poco de leche. El almuerzo se sirve entre las 11:30 y 14 horas. La cena se sirve antes de las 20 horas, momento en que todas las personas reclusas deben estar en sus celdas. Hay un alto número de personas que no come a diario las raciones de la cárcel; todo lo que se sirve es insuficiente. Algunas optan por volver a cocinar en sus celdas<sup>37</sup>.

La Dirección General de Instituciones Penitenciarias ha venido desarrollando actividades tendientes a mejorar la salud, la educación, la alimentación y el apoyo psicosocial de las personas privadas de libertad, si bien esto resulta aún imperceptible, por los profundos cambios que requiere todo el sistema. La siguiente tabla muestra en cifras algunos de los avances registrados:

34 *Indígenas y reclusos: grupos prioritarios en prevención y control de la tuberculosis*. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 24 de marzo de 2009. Disponible en: [http://www.mspbs.gov.py/ver\\_noticia.php?id=3431](http://www.mspbs.gov.py/ver_noticia.php?id=3431), consultado el 28 de noviembre de 2009.

35 Manifestaciones del director de Tacumbú, en entrevista realizada en fecha 23 de noviembre de 2009.

36 Aníbal Garcete, médico encargado del pabellón de personas con discapacidad psicosocial, entrevista realizada en noviembre de 2009.

37 En el pabellón de las travestis en Tacumbú, ellas mismas se preparan sus comidas con lo que ganan trabajando en la prostitución. Entrevista realizada en fecha 23 de noviembre de 2009.

**CUADRO. Asistencia jurídica y sanitaria en penitenciarías y correccionales (período)**

Penitenciarías Correccionales	Asistencia Jurídica		Asistencia a la Salud				
	Defensor Público	Defensor Privado	Asistencia Médica	Asistencia Odontológica	Asistencia Psicológica	Asistencia Psiquiátrica	Rehabilitación (droga, alcohol, etc)
Penitenciaría Nacional	147	0	2.477	1.068	415	110	0
Penitenciaría Industrial La Esperanza	106	139	18	351	856	207	18
Penitenciaría Regional de Encarnación	270	120	450	75	0	0	0
Penitenciaría Regional de Misiones	100	77	60	90	0	0	0
Penitenciaría Regional de Concepción	117	142	1.035	48	0	0	0
Penitenciaría Regional de Coronel Oviedo	172	257	300	0	0	0	0
Penitenciaría Regional de San Pedro	91	19	0	0	0	0	0
Penitenciaría Regional de Villarrica	120	65	170	0	0	0	0
Penitenciaría Regional de Pedro J. Caballero	228	S/D	1.559	108	103	0	0
Penitenciaría Regional de Ciudad del Este	0	0	0	0	0	0	0
Correccional de Mujeres "Casa del Buen Pastor"	82	108	420	350	212	8	6
Correccional de Mujeres "Juana María de Lara"	46	6	52	52	52	0	16
Granja Semiabierta Koe Pyahu	6	11	15	5	15	0	0
Granja Semiabierta Ita Porá	1	3	0	1	0	0	0
<b>Totales</b>	<b>1.486</b>	<b>947</b>	<b>6.556</b>	<b>2.148</b>	<b>1.653</b>	<b>325</b>	<b>40</b>

Fuente. Dirección General de Institutos Penales.

## PARTICULARIDADES DE LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN RECLUSIÓN<sup>38</sup>

Existen patrones de violencia que se reproducen de manera recurrente en los distintos centros penitenciarios. La constante entre los problemas observados es la falta de un enfoque de género en el sistema penitenciario.

Lo anterior se ve reflejado en la aplicación inequitativa de los distintos instrumentos, tanto legales como administrativos, y prácticas discriminatorias en el acceso a la defensa y representación legal, entre otras situaciones.

El sistema penitenciario se rige, fundamentalmente, por un modelo masculino, desde el diseño arquitectónico de las prisiones, hasta los reglamentos y manuales que explican su funcionamiento, todo esto bajo el argumento de que las mujeres representan un porcentaje significativamente menor de la población penitenciaria. Asimismo, las mujeres reclusas carecen de programas educativos adecuados y sólo cuentan con la posibilidad de acceder a trabajos que “reproducen los roles de género” y les brindan pocas oportunidades de elevar y superar su condición (Cejil, 2006)<sup>39</sup>.

Hay casos documentados en los cuales se muestra que no se respeta la separación entre hombres y mujeres en algunos centros penitenciarios, así como la violencia a la que están sujetas las mujeres en esta situación (Inecip-Py, 2007: 141).

También se ha identificado el problema relacionado con el internamiento de los hijos e hijas de las reclusas, ya que, o se les separa de sus madres a edad muy temprana o cuando se permite la estancia de los y las menores dentro de los centros de reclusión, no existen las condiciones, actividades y personal calificado para atenderlos (Ibid.).

El hecho de que las mujeres no accedan a medicamentos y otros insumos necesarios para el tratamiento de las dolencias que padecen las afecta gravemente<sup>40</sup>.

A todas estas formas de violencia contra las mujeres se suman la violencia física, todo tipo de maltrato que reciben por parte de guardiacárceles y funcionarios/as de la penitenciaría, acoso sexual, violaciones e intento de violaciones son comunes en estos centros penitenciarios. Son víctimas de todo tipo de vejámenes y maltratos, siendo incluso obligadas a prostituirse. “Un estudio reciente de la Comisión Interinstitucional de Visitas a Cárceles hizo público que las mujeres de la cárcel del Buen Pastor son obligadas a prostituirse a las personas que le[s] son asignadas por algunos guardias o celadores en la cárcel de Tacumbú”. Este esquema de violencia se organiza cuando las mujeres concurren a la cárcel de Tacumbú para realizar la visita íntima a su pareja. Al respecto se denunció que en dicho centro penitenciario existe un álbum con fotos de las presas de la cárcel del Buen Pastor. Mensualmente, esta actividad reporta un promedio de 300.000.000 [de] guaraníes [USD 600.000] a la Penitenciaría Nacional de Tacumbú<sup>41</sup>.

38 Entrevista a Olga Blanco, directora general de Institutos Penales, 20 de noviembre de 2009.

39 Para la elaboración del informe participaron por Paraguay las siguientes organizaciones: Cladem Paraguay, Co-dehupy, CMP e Inecip Paraguay.

40 Manifestaciones de una reclusa del Buen Pastor en entrevista realizada en fecha 21 de noviembre de 2009.

41 Moragas, Mirta. *Mujeres, Derecho Penal y Cárcel: Otra forma de Violencia de Género*. Informativo Mujer Digital. 2009.

## GUARDIACÁRCELES: ¿CUSTODIAN O PROMUEVEN LA (IN)SEGURIDAD EN LAS CÁRCELES?

Los y las guardiacárceles son responsables de la seguridad de la población penitenciaria. Sin embargo, esta tarea está caracterizada por la violencia y la arbitrariedad en las intervenciones y el trato para con las internas y los internos en las diferentes penitenciarías, quienes constantemente denuncian las malas condiciones de vida, los maltratos físicos y los abusos contra sus familiares en los procedimientos de visitas. Los y las guardiacárceles carecen de formación terciaria y/o técnica. Desempeñan su trabajo en condiciones insalubres con un bajo salario (Rodi y otros, 2008: 191-211).

Con la nueva administración, y ante la imperiosa necesidad de profesionalización del personal de las penitenciarías, el MJT inició varios cursos de formación y capacitación para guardiacárceles. A más de esto, se está estudiando la redacción de un Estatuto del Personal Penitenciario.

## RECOMENDACIONES

---

Por considerarse vigentes las dadas en el informe de 2008, se la reitera en esta edición:

- Diseñar programas de formación que permitan a los internos e internas la adquisición de capacidades laborales, de manera a facilitar su incorporación al sistema económico formal, una vez concluido el periodo de reclusión.
- Eliminar las barreras que impiden que las personas solteras, así como personas con preferencia sexual diferente a la heterosexual puedan recibir visitas privadas.
- Establecer estrategias de inserción laboral a quienes recuperan su libertad.
- Dotar de presupuesto adecuado al sistema penitenciario, que le permita contar con un sistema sanitario digno.
- Establecer un régimen de formación para los y las guardiacárceles, incluyendo la perspectiva de género, de no discriminación y de derechos.
- Establecer políticas públicas penitenciarias atendiendo a las necesidades diferenciadas por la condición de género.

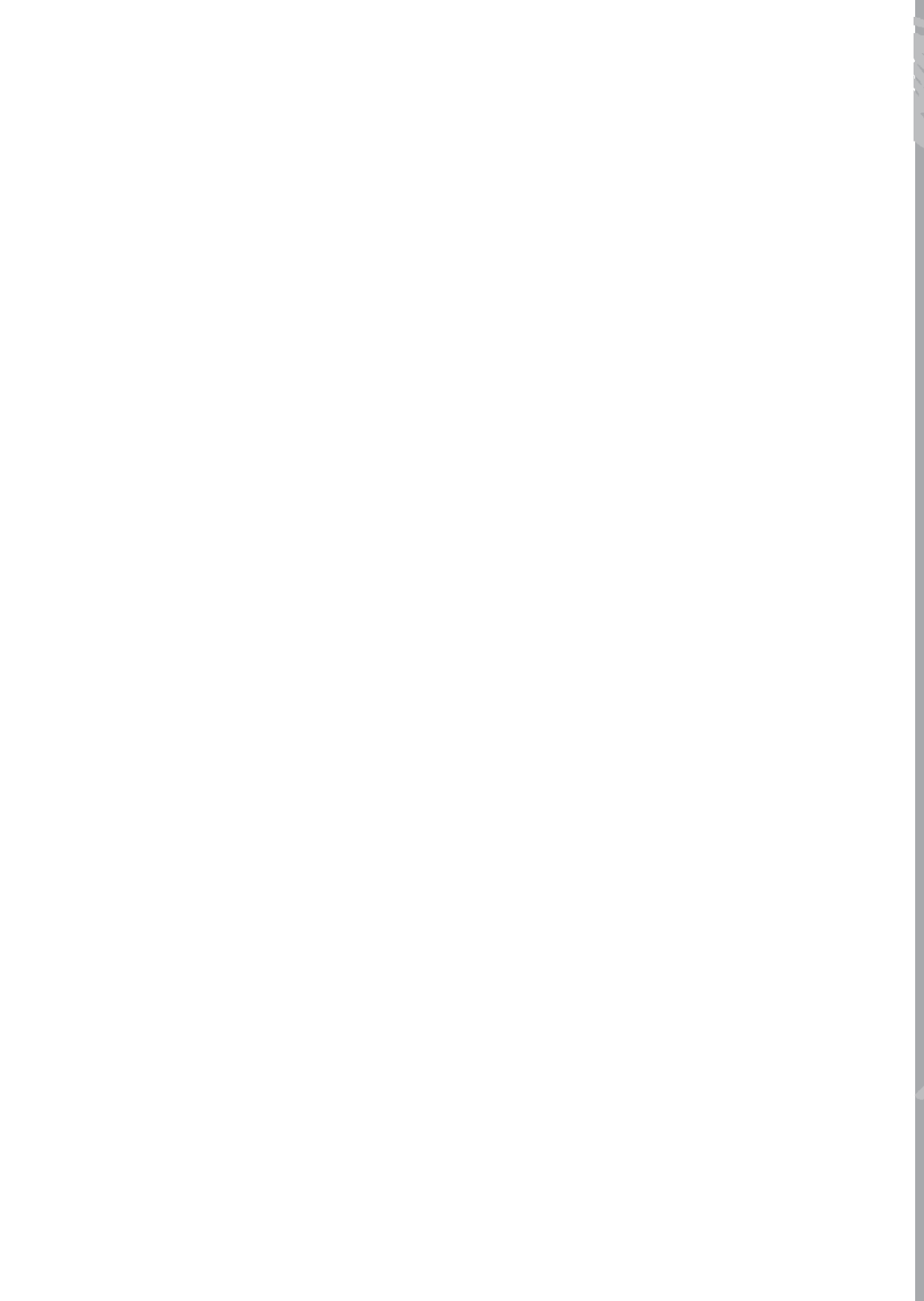
## BIBLIOGRAFÍA

---

Centro para la Justicia y el Derecho Internacional - Cejil (2006), **Mujeres privadas de libertad. Informe regional: Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay**. Washington: Cejil.

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales – Inecip-Py (2007) *Inaceptables condiciones de vida de las personas privadas de libertad* en: Codehupy (2007) **Derechos Humanos en Paraguay 2007**. Asunción: Codehupy, p. 141.

Rodi, Lourdes y otros (2008) Precarias condiciones de encierro, persistentes discriminaciones. Derecho al trato humano de las personas privadas de libertad en: Codehupy (2008) **Derechos Humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 198-211.





# Se necesitan políticas públicas para garantizar la pluralidad de voces

## El derecho a la libertad de expresión

La libertad de expresión es un triunfo obtenido por el pueblo paraguayo tras décadas de opresión impuesta por la dictadura stronista, asociada a las demás dictaduras en América del Sur. Pero esta victoria debe ser defendida día a día contra agresores que sistemáticamente cercenan los derechos de las mayorías a exponer su realidad y verse reflejadas en los grandes medios de comunicación.

Vicente Páez, Pedro Benítez Aldana,  
Marco Castillo, Zulema Alcaraz y Jorge Zárate

Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)

## INTRODUCCIÓN

La libertad de expresión es consagrada como derecho con rango constitucional junto a la libertad de prensa (art. 26), que el país está comprometido a garantizar al haber ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, art. 19) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, art. 13). Asimismo, a escala regional se cuenta con los Principios sobre libertad de expresión elaborados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2000).

La Observación General N° 10 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH) sobre el artículo 19 relativo a la libertad de opinión y expresión afirma que:

Muchos Estados se limitan a mencionar que la libertad de expresión está garantizada por la Constitución o por las leyes. Ahora bien, a fin de conocer el régimen preciso de la libertad de expresión en la legislación y en la práctica, el Comité necesita además información adecuada sobre las normas que definen el ámbito de la libertad de expresión así como otras condiciones que en la práctica afectan al ejercicio de este derecho. Es el equilibrio entre el principio de la libertad de expresión y esas limitaciones y restricciones lo que determina el ámbito real del derecho de la persona (CDH, 1983: párr. 3).

En Paraguay, aproximadamente el 80% de la tierra, principal medio de producción nacional, está en manos del 1% de la población. El mismo modelo impuesto en el acceso a la tierra se repite en el campo del espectro radioeléctrico: los grandes grupos empresariales acaparan la mayoría de las frecuencias de radio y televisión en todo el país, en tanto que existe una persistente negación de los derechos de las comunidades a contar con sus emisoras propias, sean de radio o televisión, a través de las cuales la gente pueda difundir su propia realidad. Por otro lado, los medios de comunicación del Estado son escasos y están en fase de reestructuración y fortalecimiento.

Es así que el presente artículo hace referencia a las situaciones que vulneran los derechos a la expresión y la información, presentando casos denunciados y acompañados por el SPP.

## ATAQUES Y VIOLENCIA REITERADA CONTRA COMUNICADORES Y COMUNICADORAS

- Homicidios

Los casos de homicidios de periodistas en su mayoría siguen impunes, con excepción del asesinato de Samuel Román, cuyos responsables fueron sentenciados por la justicia brasileña. Los y las demás periodistas asesinados y asesinadas ya en época democrática son ocho.



**CUADRO 1. Periodistas asesinadas y asesinados en época democrática**

Periodista	Lugar del homicidio	Año
Santiago Leguizamón	Pedro Juan Caballero (Amambay)	1991
Calixto Mendoza	Yby Yaú (Amambay)	1997
Salvador Medina	Capiibary (San Pedro)	2000
Yamila Cantero	Santa Rosa (Misiones)	2002
Samuel Román	Capitán Bado (Amambay)	2004
Ángela Acosta	Mayor Otaño (Itapúa)	2006
Tito Palma	Mayor Otaño (Itapúa)	2007
Martín Ocampos	Concepción (Concepción)	2009

Fuente: elaboración propia.

Durante el período que analiza este artículo, el 12 de enero de 2009 en la colonia *Huguã Ñandu* (departamento de Concepción) fue asesinado por sicarios Martín Ocampos Páez. Él era director de la radio comunitaria *Huguã Ñandu FM*; además, era miembro del comité de productores en formación de esa localidad. La radio funciona en una escuela construida por la comunidad. El asesinato ocurrió en el mismo momento en que se realizaba un operativo militar de gran dimensión en varias zonas del norte del país<sup>1</sup>. Varios pobladores realizaron denuncias por tortura en el marco de este operativo militar, así como escenarios de amedrentamiento contra los activistas sociales<sup>2</sup>. A pesar de las denuncias y los reclamos por el esclarecimiento de este crimen, hasta el momento fueron nulos los avances en la investigación. La divulgación de varios de los violentos operativos fiscales-policiales en asentamientos campesinos y urbanos fue censurada por diversos medios de comunicación comercial.

En febrero de 2009, Aldo Lezcano, corresponsal del diario ABC Color en Ybycuí (departamento de Paraguarí), recibió amenazas de muerte en Acahay (del mismo departamento), presumiblemente por unas publicaciones que involucraban a Hugo Montiel en hechos irregulares en el local de la Unión Paraguaya de Veteranos de la Guerra del Chaco de la ciudad de Acahay. Igualmente, los comunicadores Richard Villasboa y Blas Salcedo, del canal 13 de televisión, fueron agredidos en el centro penal industrial “La Esperanza” por dos guardias de seguridad al intentar realizar un reporte sobre esta unidad, con autorización previa del director de la misma<sup>3</sup>. También este año fue víctima de un amedrentamiento el periodista Narciso Meza, corresponsal del diario Última Hora en Colonias Unidas (departamento de Itapúa), cuando la fiscalía Olga Araújo, de la Unidad Penal N° 1 de la fiscalía zonal, realizó una citación para obligarlo a concurrir mediante fuerza pública a tratar “temas de su interés”<sup>4</sup>.

1 Para ampliar información sobre el caso en *Huguã Ñandú*, remitimos al artículo sobre ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas en el capítulo relativo al derecho a la vida.

2 *Comunicado de Codehupy*. Asunción, 13 de enero de 2009. Este comunicado se produjo tras una misión de trabajo realizada en la zona. Disponible en: <[www.codehupy.org](http://www.codehupy.org)>, consultado el 21 de noviembre de 2009.

3 Ambos casos se encuentran detallados en el comunicado de la SPP del 11 de febrero de 2009, disponible en <[http://www.ifex.org/paraguay/2009/02/11/correspondent\\_aldo\\_lezcano\\_assaulted/es/](http://www.ifex.org/paraguay/2009/02/11/correspondent_aldo_lezcano_assaulted/es/)>, consultado el 21 de noviembre de 2009.

4 Relato relevado del Observatorio Latinoamericano para la Libertad de Expresión: <[aepolperu.blogspot.com/2009/03/observatorio-latinoamericano-para-la.html](http://aepolperu.blogspot.com/2009/03/observatorio-latinoamericano-para-la.html)>, consultado el 21 de noviembre de 2009.

Un avance importante para el esclarecimiento de estos hechos en instancias fiscales fue obtenido con la resolución del fiscal adjunto de Ciudad del Este, Eber Ovelar. Esta resolución dispuso que las agresiones a periodistas sean tratadas como delitos de acción penal pública, con lo que se exime de la necesidad de querrela privada para que las causas sean investigadas por la fiscalía. Esta resolución puede llegar a ser implementada a escala nacional, según manifestaciones del fiscal general del Estado, Rubén Candia Amarilla, pero hasta el momento esto no se concretó<sup>5</sup>.

Por otra parte, el presidente Fernando Lugo anunció en abril pasado, en el marco de la conmemoración del Día del Periodista, que impulsará la investigación del asesinato de Santiago Leguizamón y el castigo a los culpables. La iniciativa fue recibida con agrado, pero aún son escasos los avances en la práctica, cuestión que se extiende a los otros casos de periodistas asesinados.

### • Presiones judiciales

El periodista Esteban Acevedo, que trabajaba para el diario Última Hora, fue sobreseído tras una denuncia presentada en su contra por el empresario Rodolfo Max Friedman, asentado en el departamento del Guairá, con referencia a un supuesto pedido de dinero que el trabajador de prensa había hecho al empresario. Acevedo, a raíz de esta denuncia, fue despedido del diario. Al finalizar el proceso, inició una demanda por daños y perjuicios contra Friedman; sin embargo, no fue reintegrado a su trabajo en el diario.

Antonio Caballero, corresponsal del diario ABC Color en Caazapá (departamento de Caazapá), fue procesado en el marco de un operativo realizado por el fiscal Arnaldo Giuzzio. El fiscal solicitó al juez de garantías César Acosta Maldonado, de San Juan Nepomuceno, el arresto domiciliario de Caballero, mientras se investigaba la denuncia presentada por una comerciante local. El periodista estuvo con prisión domiciliaria durante 17 días y durante dos días estuvo aprehendido en la comisaría local. Además, tuvo que depositar una caución de 30.000.000 de guaraníes. El juez fundó su resolución en el argumento de que el periodista “influye en la opinión de la gente”<sup>6</sup>. En junio de 2009, Caballero fue sobreseído, lo cual lo desvinculó de los hechos investigados.

Por otra parte, Ramón Giménez, director de la radio *Joaju*, de Tavaí (departamento de Caazapá), fue condenado en octubre de este año a dos años de prisión por invasión de inmueble. El periodista es integrante también de la Organización de Lucha por la Tierra (OLT). El trasfondo del procesamiento, indicado por la organización campesina, fue su labor de difusión de la realidad a través de la emisora comunitaria.

Por otra parte, Aldo Zuccolillo Moscarda, director del diario ABC Color, fue condenado al pago de la máxima pena prevista en el ordenamiento penal paraguayo para la sanción de multa, como autor de los delitos de difamación, calumnia o injurias, así como a la pena adicional de composición, consistente en el pago de una suma de

5 Directivos del SPP se reunieron en mayo con el fiscal general del Estado, quien se comprometió a impulsar la reglamentación a escala nacional.

6 A.1 N° 175 del 2 de junio de 2008.

dinero a favor del querellante, Juan Carlos Galaverna, senador e influyente político en Paraguay, por no haber podido probar la verdad de sus afirmaciones realizadas en distintos artículos de prensa.

El caso fue presentado por Zuccolillo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), alegando la violación de los artículos 13 (libertad de expresión), 9 (principio de legalidad y de retroactividad), 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial), en relación con la obligación general de respetar los derechos establecidos en el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). La CIDH declaró admisible la petición el 20 de diciembre de 2008 respecto a la presunta violación de los derechos consagrados en los referidos artículos<sup>7</sup>.

La admisión de la petición por parte de la CIDH no representa necesariamente la confirmación de que esos derechos fueron violados, sino que establece que se han cumplido los requisitos de forma para que la CIDH proceda al estudio del fondo de la petición. Este caso llega a tribunales supranacionales porque el Estado paraguayo no ha tomado en consideración su experiencia en el caso “Ricardo Canese vs. Paraguay” ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2004). En aquella ocasión, se había hecho referencia a la inadecuación de la tipificación, la aplicación y la interpretación de los hechos punibles de injurias, difamación y calumnia como limitantes del ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y expresión en asuntos de interés público, los cuales pueden considerarse necesarios en una sociedad democrática.

- Precarización laboral y deterioro informativo

El deterioro de las condiciones de trabajo constituye limitaciones en el ejercicio de la libertad de expresión y de prensa e influye sustancialmente en la disminución de la calidad informativa<sup>8</sup>. En una encuesta entre periodistas<sup>9</sup>, el 90% manifestó no contar con el seguro del Instituto de Previsión Social (IPS), el 30% afirmó recibir menos del ya de por sí escaso salario mínimo, entonces de G 1.341.000 mensuales (USD 259).

La salud de los trabajadores y las trabajadoras de prensa en Paraguay también presenta serios riesgos, comprobados a través de un estudio médico realizado por la Federación Latinoamericana de Periodistas (Felap).

Los trabajadores y las trabajadoras en este estudio afirmaron que el 30% de los casos de censura y autocensura se debió al temor de perder el empleo, y el 18% para no desagradar a los patrocinantes. Esta es una situación recurrente en varios

7 Cf. CIDH (2008) *Informe N° 94/08. Petición 664-06. Admisibilidad: Aldo Zuccolillo Moscarda vs. Paraguay*. Washington, 20 de diciembre de 2008. Disponible en: <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/Paraguay664-06.sp.htm>>, consultado el 20 de noviembre de 2009.

8 Esta relación es un tema ampliamente debatido en el seno del SPP como organización sindical, así como desde la Codehupy. Internacionalmente también se debate este tema, principalmente en el contexto del proceso de reformas de tipo neoliberal producidas en las últimas dos décadas. Para más referencias ver Utpba, 2001; Zurdo Alaguero, 2004; Sotelo Valencia, 2003; Castillo, 2006).

9 Encuesta realizada en 2008 como parte de un trabajo del SPP, con el apoyo de la Federación Internacional de Periodistas (FIP) y el Centro de Solidaridad de la Federación Norteamericana del Trabajo - Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO, por su sigla en inglés), una central de trabajadores estadounidenses.

países de América del Sur, de acuerdo a los datos proporcionados por la Federación de Periodistas de América Latina y el Caribe (Fepalc).

El Viceministerio de Trabajo y Seguridad Social persiste con la inacción y avala estas violaciones a la legislación. Es necesaria la inspección de las empresas de comunicación que infringen las leyes laborales. Hay aproximadamente 500 empresas periodísticas en Paraguay. Igualmente, el IPS tiene la obligación legal de fiscalizar las empresas que no están realizando el aporte por sus trabajadores y trabajadoras. Se cometen muchas irregularidades, como el descuento de la patronal no transferido al IPS. Existe entonces una evasión a gran escala, que históricamente posterga el bienestar de los trabajadores y las trabajadoras en la tercera edad, ya que a consecuencia de esta deficiencia de la previsual, muchas personas no pueden jubilarse. La regularización de la condiciones de trabajo y la eliminación de los contratos “basura”<sup>10</sup> son deberes pendientes de parte del Estado<sup>11</sup>.

## INFORMACIÓN Y FUENTES

En relación a la libertad de expresión, la Corte interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha establecido su alcance como:

[...] no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Es por ello que la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social, a saber: ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno (CIDH, 2004: párr. 7).

Es decir, debe garantizarse la diversidad de expresiones y visiones y la posibilidad de comunicarlas. Puesto que esto está íntimamente ligado a la naturaleza misma de la comunicación, partimos de la idea de que la única forma de lograr una información no manipulada es que los ciudadanos y las ciudadanas puedan acceder a la mayor cantidad de fuentes de información, a fin de adoptar la posición que cada persona juzgue correcta. La información transmitida por cualquier medio puede tener sesgos relacionados con posiciones ideológicas, económicas, políticas y editoriales; la información se moldea, en fin, de acuerdo a intereses explícitos o implícitos de quienes comunican.

- **Publicidad del Estado en medios privados**

La presencia de publicidad del Estado en los medios de comunicación, significando un aporte importante en las empresas, fue en los últimos años un elemento distorsionador de la calidad informativa, a lo que se suman las presiones de parte de los

10 Contrato “basura” es una expresión para referirse a las condiciones laborales que se ven obligadas a aceptar las personas en contextos de precarización y que implican una supuesta renuncia a sus derechos consagrados.

11 Para ampliar información sobre el derecho al trabajo y las libertades sindicales, referimos a los artículos respectivos en el capítulo relativo a los derechos económicos, sociales y culturales.

patrocinadores privados. Los montos pautados no fueron divulgados detalladamente, pero se mantienen grandes sumas destinadas a las empresas de comunicación para el pautaje de avisos de Itaipú, Yacyretá, los ministerios de Hacienda y de Obras Públicas y Comunicaciones, por citar los contratantes más importantes.

Si bien se rediseñó el tono de los avisos, que apuntan en cierta medida a campañas educativas, persiste la propaganda para ensalzar las obras de gobierno, tal como se efectuaba en el ejercicio del ex presidente Nicanor Duarte Frutos. La difusión de información de interés público no requiere de patrocinio. Entre los hechos más graves se encuentra la utilización indebida de la imagen de una persona asociándola a un cuadro de desnutrición en un espacio publicitario, lo que motivó una demanda contra el Estado<sup>12</sup>.

## • Medios públicos

La ciudadanía reclama calidad y diversidad en la información. En este campo, la televisión pública es una herramienta pedagógica de gran valor y alcance para universalizar la educación primaria, secundaria y técnica. Por ello, su fomento es de elevada trascendencia.

El Estado dio un paso adelante para iniciar el proceso de la televisión pública con la creación del canal educativo *Arandu Rape*<sup>13</sup>. El incipiente medio es divulgado a través de la señal de cable o televisión privada. Es un signo débil pero destacable para avanzar en el campo de la televisión pública, educativa, noticiosa y de entretenimiento, que apunte a la democratización de la comunicación. La televisión pública abierta es aún inexistente.

El portal de noticias IP Paraguay fue otro innovador avance: este sistema opera a través de internet, difundiendo acciones públicas y novedades de diversos ámbitos, con enlaces a escalas local e internacional<sup>14</sup>.

Las radios son los medios de mayor alcance en el país. En este marco, se inició un proceso de reestructuración para potenciar Radio Nacional del Paraguay, radio ZP 12 Carlos Antonio López, de Pilar (departamento de Ñeembucú), y también siguen en vigencia las radios Cámara, de la Cámara de Diputados, y la Voz de la Policía. Sin embargo, las carencias aún son ostensibles, y la ausencia de radios públicas predomina en las ciudades de frontera como Encarnación, Pedro Juan Caballero y Ciudad del Este, y en los departamentos de la región Occidental.

## • Emisoras comunitarias

La Asociación Paraguaya de Comunicación Comunitaria (Comunica) presentó al Poder Legislativo en 2008 una propuesta de proyecto de ley de fomento a las radios

12 *Mujer demanda a publicitaria por el uso de su imagen*. Diario Última Hora, Asunción, 4 de septiembre de 2009, disponible en: <[www.ultimahora.com/notas/252113-mujer-demanda-a-publicitaria-por-el-uso-de-su-imagen](http://www.ultimahora.com/notas/252113-mujer-demanda-a-publicitaria-por-el-uso-de-su-imagen)>, consultado el 21 de noviembre de 2009.

13 Para ampliar información sobre el alcance del canal educativo *Arandu Rape* referimos al artículo sobre derecho a la educación, en el capítulo relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, y al artículo sobre discriminación lingüística, en el capítulo sobre derecho a la igualdad.

14 Cf. <[www.ipparaguay.com.py](http://www.ipparaguay.com.py)>.

y televisión comunitarias. Entonces, se instaló una mesa de trabajo en la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) para plantear reivindicaciones con las organizaciones sociales que cuentan con emisoras radiales.

El presidente de la República, Fernando Lugo, manifestó su aprobación con respecto a que las emisoras comunitarias tengan condiciones reales de funcionamiento y llegada a la población. Está pendiente la oficialización del reglamento de radiodifusión comunitaria, cuya versión preliminar se encuentra en fase de elaboración por parte de las organizaciones sociales y Conatel.

- **Empresas privadas y medios de comunicación**

El cuadro 2, relativo a la concentración de los medios de comunicación, muestra cómo esta situación puede atentar contra derechos reconocidos por el Estado paraguayo al ratificar las convenciones internacionales.

**CUADRO 2. Concentración de los medios de comunicación en Paraguay**

Grupo empresarial	Medios
Grupo Vierci (de Antonio J. Vierci, importador)	Canales 4 - Telefuturo y 11 - La Tele Diario Última hora Radios La Estación y Urbana
Grupo Zuccolillo (de Aldo Zuccolillo, negocios inmobiliarios, importación, entre otros)	Diario Abc Color Participación en telefonía celular
Grupo González (transnacional México-Miami)	Canales 9 - Cerro Corá y 5 - Paravisión
Grupo Domínguez (de Osvaldo Domínguez Dibb, tabaco, ganado y hotelería)	Diarios La Nación y Crónica Radios 970 AM y Montecarlo FM
Grupo Wasmosy (de Juan Carlos Wasmosy, construcción, siderurgia, ganadería, etc.)	Diario Popular Radios Uno y Popular
Grupo Riveros	Radios Primero de Marzo (780 AM), Latina y Canal 100, junto a otras 17 emisoras en el interior del país.
Red Guaraní	Canal 2 Radio Obedira y varias repetidoras en el interior.
Holdings de Radio (de Humberto Rubín, empresario de medios)	Radios Ñandutí (Asunción) y Mburucuyá (Pedro Juan Caballero), en AM; y Rock & Pop, Concert, Disney y Farra, todas en FM.
Grupo Chena Internet	Canal 13

Fuente: elaboración propia.

## MEDIOS, INFORMACIÓN Y DISCRIMINACIÓN

En el marco de la reducción de la discriminación, la utilización del lenguaje de señas fue un aliciente ejemplo que se registró en varios medios televisivos privados. Pero requiere de masificación entre todos los medios<sup>15</sup>.

Sin embargo, en cuanto a las mujeres, los medios suelen dejar de lado las noticias sobre las luchas por sus derechos, relegando gran parte del bagaje de notas a secciones y programas de hogar, moda, decoración, familia y actividades sociales, así como la utilización de la imagen femenina asociada al consumo y reproduciendo el machismo y el patriarcado. Los medios contribuyen de este modo a reforzar estereotipos, actitudes y costumbres que discriminan a las mujeres. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha recomendado que el Estado adopte las medidas eficaces para garantizar que los medios respeten a la mujer y promuevan su respeto (Cedaw, 1992, párr. 24, inc. d). De hecho, cuando el Estado paraguayo ratificó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de *Belém do Pará*, se comprometió a alentar a los medios de comunicación a que elaboraran directrices adecuadas de difusión que contribuyeran a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realizar el respeto a la dignidad de la mujer (art. 8, inc. g)<sup>16</sup>.

Niñas, niños y adolescentes también se constituyen en un sector de población sobre el que los medios tienden a brindar información sesgada: en estudios de seguimiento a la prensa escrita se ha encontrado que la mayor parte de las notas referidas a niñez y adolescencia entre 2004 y 2007 se asocian a la violencia y la educación, 20,4% y 20,1%, respectivamente (cf. Agencia Global de Noticias, 2008: 15). Aún cuando el imaginario generalizado transmitido en los medios refuerza la relación entre juventud y delincuencia, en otros estudios se ha demostrado que:

[E]l mayor número de hechos [de violencia] a nivel nacional han sido cometidos por personas adultas, lo cual permite afirmar, si se quiere, que la asociación entre la actual sensación de inseguridad y niños, niñas y adolescentes como los principales agentes de violencia, se encuentra totalmente alejada de la realidad (cf. Capdevila y otros, 2009: 62).

La tendencia en la prensa escrita entre 2004 y 2009 es que todavía se presenta un persistente uso de términos despectivos para referirse a niñas, niños y adolescentes, principalmente en la notas vinculadas a la violencia, una óptica más factual y de mero relato antes que de análisis y propuestas de solución, y amplia presencia de noticias vinculadas a las zonas urbanas antes que a las rurales, y con niños y adolescentes varones como protagonistas en desmedro de niñas y adolescentes mujeres. Preocupa que se ha registrado en general un primer aumento y luego una disminución en la consulta a los mismos niños, niñas y adolescentes como fuente de información para las notas referidas a sus vidas (cf. Agencia Global de Noticias, 2008: 15-23).

15 Para ampliar información sobre la discriminación a personas con discapacidad, referimos al artículo respectivo en el capítulo sobre derecho a la igualdad.

16 Para ampliar información sobre los derechos de las mujeres, referimos a los artículos de la discriminación hacia las mujeres, en el capítulo del derecho a la igualdad, y de violencia familiar, en el capítulo del derecho de familia.

La Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República ha iniciado la conformación del Observatorio de Comunicación, destinado a monitorear la imagen de la mujer en los medios de comunicación, principalmente en temas de violencia. Por su parte, la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia ha incluido en su planificación estratégica una línea de acción orientada a mejorar el tratamiento de la cuestión de la niñez y la adolescencia en los medios.

## CONCLUSIONES

---

La libertad de expresión aparece condicionada por una estructura opresiva –propia del cuadro de concentración de la riqueza, y de los medios de comunicación por correlato–, por parte de una oligarquía que día a día expone las prioridades de su modelo de acumulación como agenda pública.

Las amenazas y amedrentamientos que sufren las y los periodistas son los mismos a los que están sometidos trabajadores y trabajadoras, campesinos y campesinas, de parte de una estructura cuasi feudal. Por ello, se hace fundamental abrir espacios de protección a la comunicación alternativa y a los esfuerzos de la sociedad por difundir otras visiones de la realidad que incluyan las necesidades de estos sectores sociales, cuyas necesidades son soslayadas sistemáticamente por el sistema de medios de comunicación.

El cambio de gobierno, ocurrido el año pasado, no es garantía directa de la defensa de las conquistas de las trabajadoras y los trabajadores ni de la libertad de expresión porque el cuadro estructural continúa vigente y demandará arduas luchas modificarlo.

Existen los llamados “contratos basura”, hay complicidad del IPS con las empresas en la evasión del aporte obrero-patronal, se han registrado ataques y destrucción de las organizaciones sindicales, acuerdos espurios entre patronales e inspectores del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) que, al precarizar las condiciones laborales, reducen la calidad informativa.

## RECOMENDACIONES

---

- Terminar con la impunidad. El Estado debe investigar y sancionar a las personas responsables de atropellos, amenazas y asesinatos de periodistas, en especial investigar el asesinato de Santiago Leguizamón, Calixto Mendoza, Salvador Medina, Yamila Cantero, Ángela Acosta, Tito Palma y Martín Ocampos.
- Inspeccionar de oficio a las empresas de comunicación en un trabajo conjunto entre el MJT y el IPS y garantizar que la libertad sindical y el derecho a la organización de los trabajadores y trabajadoras puedan ser ejercidos sin presiones ni miedos.
- Crear mecanismos para evitar el uso discrecional de la publicidad estatal, en que se incluya el acceso a la información pública. El Estado, además de custodiar el ejercicio de la comunicación de los grupos corporativos, debe sentar bases de igualdad para el desenvolvimiento de medios comunitarios, garantizando equidad y acceso.



- Permitir la apertura de las frecuencias para que se escuchen todas las voces. Se recomienda la sanción de una ley de radiodifusión y televisión comunitaria y un fortalecimiento del sistema de medios públicos.
- Sancionar una ley que garantice la emisión de programación nacional en los canales de televisión, tanto para generar puestos de trabajo como para garantizar la difusión de nuestra realidad.
- Generar mecanismos para que el Estado otorgue avisos pagados únicamente a las empresas que estén al día en el cumplimiento de las obligaciones laborales, como ser el seguro del IPS, así como sus tributos.
- Asegurar a través de las instituciones públicas respectivas las orientaciones y directrices para apoyar a los medios de comunicación en el procesamiento adecuado de la información relativa a los diferentes sectores de la población, particularmente las mujeres de todas las edades, los niños y las niñas, las y los adolescentes, así como otros grupos y sectores tradicionalmente postergados, como las y los aborígenes y las y los campesinos.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Agencia Global de Noticias (2008) **Niñez y adolescencia en la prensa paraguaya 2007**. Asunción: Global Infancia.

Capdevila, Rubén; Cabrera, Cristhian y Chamorro, Javier (2009) **Violencia social y derechos de la niñez en Paraguay**. Asunción: CDIA Observa.

Castillo, Marco (2006) *Libertad de expresión en Paraguay. Derecho a la información y a la libertad de expresión* en: Codehupy (2006) **Derechos humanos en Paraguay 2006**. Asunción: Codehupy, pp. 191-200.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer – Cedaw (1992) *Recomendación general N° 19. La violencia contra la mujer*. Nueva York: Cedaw.

Comunica (2008): *Propuesta de anteproyecto de ley de radiodifusión y televisión comunitarias*. Asunción: Comunica. Documento no publicado.

Obra Social de la Utpba-Felap (2007). *Informe sobre la situación de la salud de los periodistas en América Latina. Capítulo Paraguay*. Buenos Aires: Utpba.

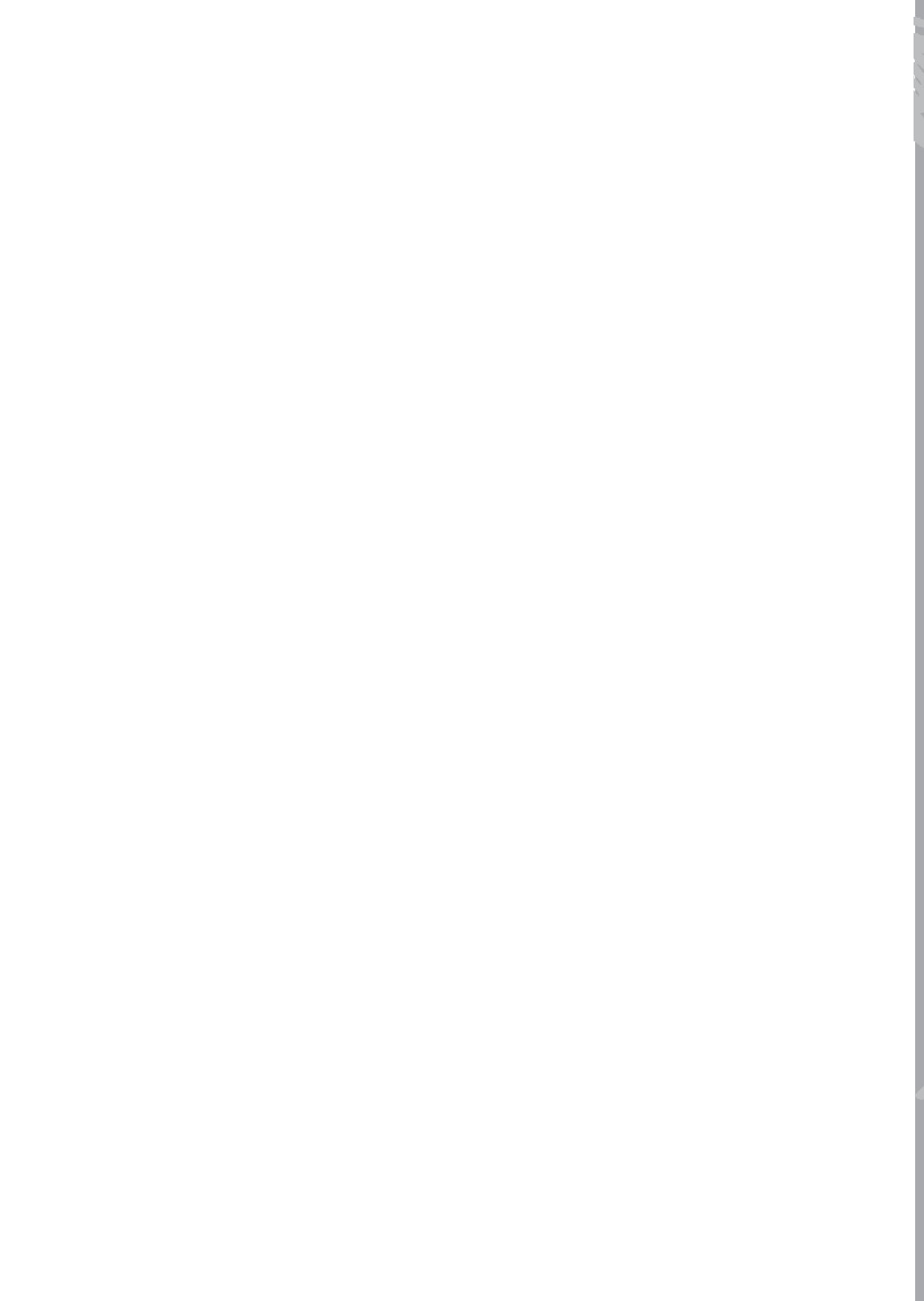
Sindicato de Periodistas del Paraguay - SPP (2008): *Encuesta de condiciones laborales de los periodistas en Paraguay*. Asunción: SPP. Presentado en octubre de 2008.

Sotelo Valencia, A.(2003) **La reestructuración del mundo del trabajo, superexplotación y nuevos paradigmas de la organización del trabajo** México: Itaca – UOM – ENAT.

Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires - Utpba (2001) **No hay democracia informativa sin democracia económica. Voces múltiples del primer congreso mundial de la comunicación**. Buenos Aires: Ediciones Utpba - Centro de Capacitación y Comunicación.

Páez, Vicente y Castillo, Marco (2007) *Discriminación, exilio y muerte, libertad de expresión a la deriva* en: Codehupy (2007) **Derechos humanos en Paraguay 2007**. Asunción, pp. 182-192.

Zurdo Alaguero, Ángel (2004) *El voluntariado como estrategia de inserción laboral en un marco de crisis del mercado de trabajo. Dinámicas de precarización en el sector español* en: Cuadernos de Relaciones Laborales N° 2, pp.11-33. Madrid, España.





# Proyectos legislativos difusos y punitivos

## La objeción de conciencia al servicio militar obligatorio

En este año de gestión parlamentaria se han presentado dos proyectos referentes a la objeción de conciencia, con claras intenciones de limitar el ejercicio de este derecho. A pesar de todo, cada vez son más los jóvenes que se niegan a prestar servicio en las unidades militares.

**Emilio Ferreira**

Movimiento de Objeción de Conciencia-Paraguay (MOC-Py)

**Vidal Acevedo**

Servicio Paz y Justicia-Paraguay (Serpaj-Py)

## INTRODUCCIÓN

El derecho a la objeción de conciencia es un derecho humano fundamental que puede ser utilizado en muchos ámbitos de la esfera social. En este capítulo del informe nos ocuparemos del derecho a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio en nuestro país.

La lucha antimilitarista no es sólo estar en contra de la estructura militar sino contra todas las formas que la originan y la reproducen. En un sentido amplio, la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio adquiere un compromiso de carácter colectivo y político de trabajar por una sociedad con más justicia social y desmilitarizada.

La propuesta de lucha de la objeción de conciencia es la no colaboración con los instrumentos a los que recurre el militarismo: fuerzas armadas, servicio militar, guerras, gastos militares, uso de violencia para resolución de conflictos, así como también es la no colaboración con las causas que caracterizan al militarismo: autoritarismo, intolerancia, sumisión, obediencia ciega, uniformidad, machismo e injusticias.

Los objetores y las objetoras de conciencia se afirman en los valores de justicia, paz, solidaridad, no violencia y compromiso por la transformación de la sociedad, donde su defensa pasa por el respeto irrestricto de los derechos humanos y la renuncia a la guerra, a su preparación y a toda forma de surgimiento del militarismo.

Si bien las mujeres están exentas del servicio militar obligatorio, la Constitución establece que “las mujeres no prestarán servicio militar sino como auxiliares en caso de necesidad, durante conflicto armado internacional” (art. 129). Los datos de la cantidad de objetores hacen referencia a los varones, no así a la de mujeres, aunque varias ya se han declarado objetoras de conciencia, en solidaridad y al no estar de acuerdo con una institución que fomenta el machismo, la sumisión, la jerarquía en las relaciones y en contra de los gastos militares. Sin embargo, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados no otorga los respectivos carnés a las mujeres objetoras de conciencia ni las registra y de esta forma el Congreso va en contra de la disposición constitucional relativa al derecho a la igualdad (cf. art. 46).

## MARCO LEGAL

En nuestra Carta Magna de 1992 la objeción de conciencia está garantizada como derecho fundamental por razones éticas y religiosas (art. 37) y se asegura su ejercicio en relación al servicio militar obligatorio (art. 129, párr. 5), otorgando la posibilidad de realizar servicios en beneficio de la población civil. Así también, la prohibición constitucional de molestar, indagar u obligar a declarar por causa de las creencias o ideologías propias (art. 24) y la inviolabilidad de la intimidad personal y familiar y de la vida privada de las personas (art. 33) brindan la seguridad jurídica necesaria ante cualquier cuestionamiento en cuanto a los motivos por los cuales se ejerce la objeción de conciencia.

En el ámbito del derecho internacional, la libertad de conciencia se encuentra consagrada en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH, art. 18), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, art. 18), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (CADH, art. 12.),

todos ellos firmados y los últimos dos ratificados por Paraguay, por tanto son fuente de obligaciones exigibles como Estado parte de estos instrumentos.

En el período que se informa fueron presentados dos proyectos de ley referentes a la objeción de conciencia con relación al servicio militar obligatorio que, de ser aprobadas, estarían limitando el ejercicio de este derecho constitucional.

## AUMENTO DE LA CANTIDAD DE OBJETORES DECLARADOS

El ejercicio del derecho a la objeción de conciencia se concreta aun cuando las autoridades parlamentarias no lo reglamentan, puesto que la Constitución reza que la “falta de reglamentación de una ley no puede ser invocada para negar ni menoscabar algún derecho o garantía” (art. 45). Es por esta argumentación jurídica que los jóvenes<sup>1</sup> se acogen a los beneficios garantizados para la objeción de conciencia (art. 37). Desde 1993 y hasta octubre de 2009 son más de 136.000 los jóvenes que rechazan el servicio militar obligatorio y se declaran objetores de conciencia. Cada año va en aumento la cantidad de objetores declarados en la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados y en las juntas departamentales.

Inicialmente, fue esa comisión parlamentaria la única instancia que expedía los carnés de objeción de conciencia. Luego, mediante acciones de organizaciones sociales, y con el fin de ir acercando a la ciudadanía el acceso a este derecho y posibilitando que los jóvenes del interior pudieran declararse objetores, se fue implementando la expedición de carnés a través de las 17 juntas departamentales. Actualmente, nueve de ellas brindan el acceso de los jóvenes al ejercicio de este derecho, pero las de Ñeembucú y Caaguazú han dejado de expedirlos, argumentando que los carnés sólo son válidos si son expedidos por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

**CUADRO 1. Cantidad de objetores registrados hasta octubre de 2009**

Institución	Cantidad de objetores
Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados	113.977
Junta Departamental de Central	4.001
Junta Departamental de Paraguari	1.875
Junta Departamental de Misiones	1.070
Junta Departamental de Caaguazú	3.414
Junta Departamental de Itapúa	1.590
Junta Departamental de Ñeembucú	1.274
Junta Departamental de Alto Paraná	6.499
Junta Departamental de Canindeyú	1.289
Junta Departamental de San Pedro	1.407
<b>Total de objetores</b>	<b>136.396</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados y de las juntas departamentales.

<sup>1</sup> Durante todo el artículo utilizamos el masculino porque hace referencia a los varones, por las razones que se exponen en la introducción al capítulo.

Las juntas departamentales, por medio de resoluciones, se declararon aptas para la recepción de la declaración de objetor de conciencia al servicio militar obligatorio y la expedición de los carnés respectivos, sin embargo, debido a desconocimientos jurídicos o a intereses políticos partidarios en desmedro de este derecho, las dos juntas departamentales citadas han dejado de expedirlos.

La primera junta departamental en hacerlo fue la de Caaguazú, en 2003, y desde 2008, la de Ñeembucú lo hizo a pedido del presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Junta Departamental –quien pertenece al Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Punace). Hay que resaltar que otros miembros de este partido en diferentes instancias de representación nacional y regional tienen la misma política. Ya el año pasado la diputada Fabiola Oviedo, de este partido, se había negado a firmar los carnés en su carácter de presidenta de la referida comisión parlamentaria (cf. Meza y Acevedo, 2008: 233). Tras diversas negociaciones de distintos sectores, el diputado José López, del mismo partido, propuso a la Comisión Permanente del Congreso que se reactivaran la entrega y recepción de pedidos de objeción de conciencia, por lo que la diputada Oviedo admitió que se continúen emitiendo esos documentos, mientras se aguarda su reglamentación<sup>2</sup>. De estos hechos se puede inferir que algunos miembros de este partido político están en absoluto desacuerdo con la objeción de conciencia al servicio militar y con este tipo de acciones buscan obstaculizar el acceso de los jóvenes a este derecho constitucional, siendo que la falta de reglamentación no implica en ningún caso la falta de acceso a este derecho.

Las juntas departamentales de Caaguazú y Ñeembucú simplemente hacen caso omiso a las resoluciones que en su momento fueron aprobadas por el pleno, dado que tampoco las han derogado, por lo que siguen vigentes. En informes de años anteriores ya se denunció que algunos concejales y algunas concejalas departamentales, legisladores y legisladoras utilizan para fines proselitistas la tramitación del carné.

Con referencia a la cantidad de objetores declarados, desde setiembre del año pasado hasta octubre de este año se contabilizan 4.460 jóvenes más que se declararon objetores.

Para 2009, las Fuerzas Armadas presupuestaron gastos destinados a 5.694 conscriptos, quienes conforman el llamado personal militar de reemplazo, según datos del Serpaj-Py. Sin embargo, no se tiene confirmado que esta cifra corresponda efectivamente a la cantidad de jóvenes que se presentan al servicio militar. Cabe recordar que ya en años anteriores había salido a la luz la existencia de “soldados fantasmas”<sup>3</sup>. Por otro lado, la cantidad anual de objetores declarados es una muestra considerable del rechazo de muchos jóvenes al servicio militar.

Se debe señalar que la promoción del derecho a la objeción de conciencia sigue siendo materia pendiente por parte del Estado, quedando ésta a cargo de las organizaciones sociales que trabajan el tema.

2 Conceden pedidos de objeción de conciencia. Diario ABC Color, Asunción 28 de febrero de 2009. Disponible en: <<http://archivo.abc.com.py/2009-02-28/articulos/499755/conceden-pedidos-de-objecion-de-conciencia>>, consultado el 22 de noviembre de 2009.

3 Denominación dada a la cantidad de conscriptos presupuestados por las FFAA y que en realidad no existen.

## PROYECTOS DE LEY SOBRE LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA

El senador Hugo Estigarribia Gutiérrez, de la Asociación Nacional Republicana (ANR) - Partido Colorado, presentó el 16 de diciembre de 2008 un proyecto de ley de reglamentación del derecho a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio en la que propone establecer un servicio civil sustitutivo de carácter obligatorio<sup>4</sup>.

En la exposición de motivos de este proyecto de ley se presenta un fragmento de los antecedentes de reconocimiento de la objeción de conciencia al servicio militar, extraídos textualmente de un artículo del informe de la Codehupy “Derechos Humanos en Paraguay 1996” (Valiente, 1996: 164). Sin embargo, aún habiendo recogido este antecedente, hace caso omiso al resto del artículo, pasando por alto las violaciones detectadas al derecho de objeción de conciencia y a las claras recomendaciones dadas en el artículo en cuestión. Posteriormente esgrime:

Nuestro país necesita imperiosamente el establecimiento del servicio civil sustitutivo al servicio militar obligatorio para beneficio directo de la población civil tan carenciada que lastimosamente tiene el Paraguay, en un alto porcentaje. Con esto tendremos mayor eficiencia a través de recursos humanos jóvenes y deseosos de servir a la patria, a la que no pueden servir con el servicio militar obligatorio, por razones de conciencia fundadas en la ley suprema de la Nación, pero a la que servirán, desde la promulgación de esta norma, en centros asistenciales bajo jurisdicción civil<sup>5</sup>.

Con estas argumentaciones, Estigarribia sostiene como fundamento el logro del desarrollo sostenible de nuestro país en sus diferentes ámbitos sociales. Pero una obligación impuesta a los jóvenes de realizar trabajos forzosos<sup>6</sup> para el Estado no contribuirá de manera significativa al desarrollo anhelado.

En este sentido, el Serpaj-Py y el MOC-Py integraron una mesa de trabajo para tratar el tema de la objeción de conciencia tras la presentación del proyecto de ley, de modo a plantear críticas a la propuesta. El proyecto de ley presentado contiene 26 artículos, a continuación se señalan algunos de los principales y las críticas a éstos, producto del análisis realizado por la mesa de trabajo mencionada.

4 Proyecto de ley “Que reglamenta el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio y establece el servicio sustitutivo al mismo en beneficio de la población civil”, girado a las comisiones de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública y a la de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo. Al cierre de este informe, aún no contaba con dictamen de alguna de estas comisiones.

5 Citado según la versión disponible en: <[http://www.senado.gov.py/silpy/main.php?pagina=info \\_ proyectos& idProyecto=2451](http://www.senado.gov.py/silpy/main.php?pagina=info _ proyectos& idProyecto=2451)>, consultada el 10 de noviembre de 2009.

6 **Nota del equipo académico.** La definición internacionalmente aceptada de trabajo forzoso es “todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente” (art. 2, párr. 1, Convenio 29 sobre el trabajo forzoso, ley 1930/67). Los autores plantean que al volverse obligatorio el servicio civil sustitutivo, podría configurarse una situación de trabajo forzoso.

**CUADRO 2. Críticas principales al proyecto de ley relativo al servicio civil sustitutivo**

Artículos	Críticas
<p>Artículo 5. La Declaración de Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio deberá contener: a) Los datos personales del objetor; b) Las razones éticas o religiosas que la originan; c) El lugar donde el objetor desea prestar el servicio en beneficio de la población civil; d) La firma del objetor, debidamente constatada como tal al momento de la recepción de la Declaración.</p>	<p>La Constitución establece que sólo es necesaria la simple declaración del objetor de conciencia (cf. art. 129, párr. 5º) y expresa claramente que “nadie puede ser indagado u obligado a declarar por causa de sus creencias o de su ideología” (art. 24). Por lo tanto, el inciso b) de este artículo del proyecto de ley es inconstitucional.</p>
<p>Artículo 6. El Defensor del Pueblo se encargará de recibir las solicitudes y de someterlas, sin más trámite, a la consideración del organismo de aplicación de la presente ley. Recibido el escrito de declaración de objeción de conciencia al servicio militar obligatorio, esa institución comunicará a las Fuerzas Armadas de la Nación la declaración formulada dentro del plazo de cinco días y, en su caso, la condición de objetor de conciencia al servicio militar obligatorio de quien lo declare dentro del plazo previsto en esta ley, a los efectos pertinentes en la legislación vigente.</p>	<p>El artículo cambia la denominación de “declaración” por “solicitud”, dejando así abierta la posibilidad de que sea aceptada o rechazada. Más aún, esto se refuerza a partir de que establece que las “solicitudes” se someterán a la consideración del organismo de aplicación de la presente ley. Con ello, queda claro que la declaración del objetor queda sujeta a un proceso de análisis por parte de ese organismo, y esto es inconstitucional, teniendo en cuenta el contenido del párrafo 5º del artículo 129 de la Carta Magna, que establece la declaración del objetor como único mecanismo para el ejercicio efectivo de este derecho.</p>
<p>Artículo 7. Créase como órgano de aplicación de la presente Ley, el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio, con sede en el local de la Defensoría del Pueblo, cuyos miembros durarán cinco años en sus funciones y no percibirán remuneración alguna en tal carácter. Este organismo se integrará, por Decreto del Poder Ejecutivo, de la siguiente forma: [...] un representante del Ministerio de Defensa Nacional designado por el respectivo Ministro; [...]. Esta institución deberá también elegir de su seno a un Vicepresidente y a un Secretario, quienes cumplirán funciones durante su tiempo de mandato.</p>	<p>La objeción de conciencia es un asunto de carácter civil. Resulta contradictoria la presencia de un representante del Ministerio de Defensa Nacional cuyas competencias no se corresponden con la materia.</p>



Otro proyecto de ley fue presentado por el diputado de Itapúa Edgar Ortiz Riveros, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), el 24 de septiembre de 2009, para ampliar los artículos 36 y 40 de la ley 569/75 del servicio militar obligatorio<sup>7</sup>. El objetivo de este proyecto de ley<sup>8</sup> es:

[...] Dotar a los jóvenes que se enrolan de profesiones u oficios durante su estadía en el cumplimiento del servicio militar obligatorio y destinar sólo 2 (dos) meses del plazo establecido en la ley vigente a la instrucción militar propiamente dicho (sic), y el resto, se destinará al aprendizaje de una profesión u oficio.

El art. 36 introduce como ampliación que:

[...] los ciudadanos que tengan aprobada la educación media podrán optar por inscribirse en cursos dictados por el Sistema Nacional de Promoción Profesional (SNPP) o por el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal). En estos casos, será obligatoria la instrucción militar en instituciones castrenses durante un periodo de dos meses.

El art. 40 introduce el inciso c, que considera cumplido el servicio militar para:

[...] los Egresados del Sistema Nacional de Promoción Profesional (SNPP) o por el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal) que han cumplido con dos meses de instrucción militar en instituciones castrenses.

Con este proyecto de ley se pretende extender el brazo militar a los cursos de promoción profesional, pudiendo esto significar que la formación de personas de escasos recursos, como es la mayoría de quienes acuden a estos centros de capacitación, se vea truncada por este requisito. Esto también significa militarizar un espacio público destinado a que los jóvenes se capaciten para su inserción laboral.

Considerando un proyecto de este tipo y el aumento del número de los jóvenes que se oponen al servicio militar obligatorio, se puede entrever que el estamento militar, en alianza con algunos congresistas, está dando “manotazos de ahogado” y de cualquier forma pretende volver a legitimar el servicio militar obligatorio, que tanto daño ha causado a numerosas familias paraguayas y a la vida de sus hijos e hijas.

Otro punto a señalar sobre la presentación de este proyecto son las argumentaciones a la que recurre el diputado Ortiz, que, entre otras cosas, menciona que:

[la objeción de conciencia] se convirtió en una artimaña mentirosa para eludir el servicio militar, muy pocos, son los que entienden que se trata de una actitud de rechazo a todo lo que signifique apelación a la violencia fundada en razones éticas o religiosas que llevan a un estilo de vida respetuoso hacia todas las demás personas, las leyes y la moral. La objeción de conciencia es un profundo

7 El proyecto de ley fue girado a las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Defensa Nacional, Seguridad y Orden Interno. Al cierre de este informe, contaba con dictamen de ésta última comisión citada, recomendando la aprobación con modificaciones del proyecto de ley. La modificación recomendada por la comisión es mínima, no alterando la propuesta del proyecto de ley.

8 Las citas del proyecto de ley fueron tomadas de la versión disponible en: <[http://www.diputados.gov.py/silpy/main.php?pagina=info\\_projectos&idProyecto=2951](http://www.diputados.gov.py/silpy/main.php?pagina=info_projectos&idProyecto=2951)>, consultada el 10 de noviembre de 2009.

compromiso de conducta [...]. Nuestra realidad, sin embargo, muestra otra cosa. Cantidad de JÓVENES condenados a prisión por delitos violentos –homicidios, lesiones graves, violaciones, etcétera– no han prestado servicio militar porque en su momento se declararon objetores de conciencia. Mintieron, obviamente, pero esa mentira no les acarrió consecuencia perjudicial alguna.

Estas argumentaciones, carentes de fuentes o sustento fáctico, restan seriedad al proyecto de ley, que no presenta datos sobre el número de personas encarceladas que son objetoras de conciencia, ni sobre la correlación entre la población objetora responsable de hechos punibles y la población que habiendo hecho el servicio militar ha cometido crímenes o delitos, más allá de que hayan terminado condenadas a la privación de libertad. ¿Cómo es posible que Ortiz argumente semejante aberración? Además, su exposición de motivos es casi una copia fiel de un editorial del diario ABC Color<sup>9</sup>. Es una forma ligera de interpretación de la ley y lo que hace es criminalizar a los jóvenes, aparte de desconocer la relación directa entre la ausencia estatal por medio de políticas sociales y económicas y el aumento de los índices de criminalidad.

Ambos proyectos de ley crean una categorización de servicio a la patria como atribución exclusiva de los jóvenes hombres, dejando de lado al resto de la sociedad, dado que se parte de la premisa de que solamente ellos deberían hacer actos de patriotismo. Asimismo, plantean una noción de patriotismo distorsionada e insostenible, pues no se trata de una iniciativa ciudadana, sino de una imposición del Estado.

Queda claro que la actitud es imponer leyes exclusivamente según las percepciones de los proponentes, sin recurrir a estudios serios sobre el tema. En ninguno de los casos los proyectistas convocaron a las partes interesadas, en especial a las organizaciones sociales que trabajan el tema de objeción de conciencia. En el caso de que así se hubiera procedido, se hubiesen asegurado una visión más completa y un avance más sólido en el tema.

## RECOMENDACIONES

---

- Difundir y asegurar el libre ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución, promoviendo la objeción de conciencia en las diferentes instancias nacionales, departamentales y municipales.
- Realizar una enmienda constitucional del art. 129 referente a la obligatoriedad del servicio militar, estableciendo la voluntariedad o abolición del servicio militar obligatorio.
- Rechazar el proyecto de ley de reglamentación de la objeción de conciencia presentado por el senador Hugo Estigarribia y el proyecto presentado por el diputado Edgar Ortiz Riveros para modificar de la Ley del Servicio Militar Obligatorio (569/75), por contener propuestas inconstitucionales, infundamentadas y violatorias de derechos.

---

9 *Urge reglamentar la objeción de conciencia*. Diario Abc Color, editorial, Asunción, 28 de febrero de 2009. Disponible en: <<http://archivo.abc.com.py/2009-02-28/articulos/499815/urge-reglamentar-la-objecion-de-conciencia>>, consultado el 1 de noviembre de 2009.

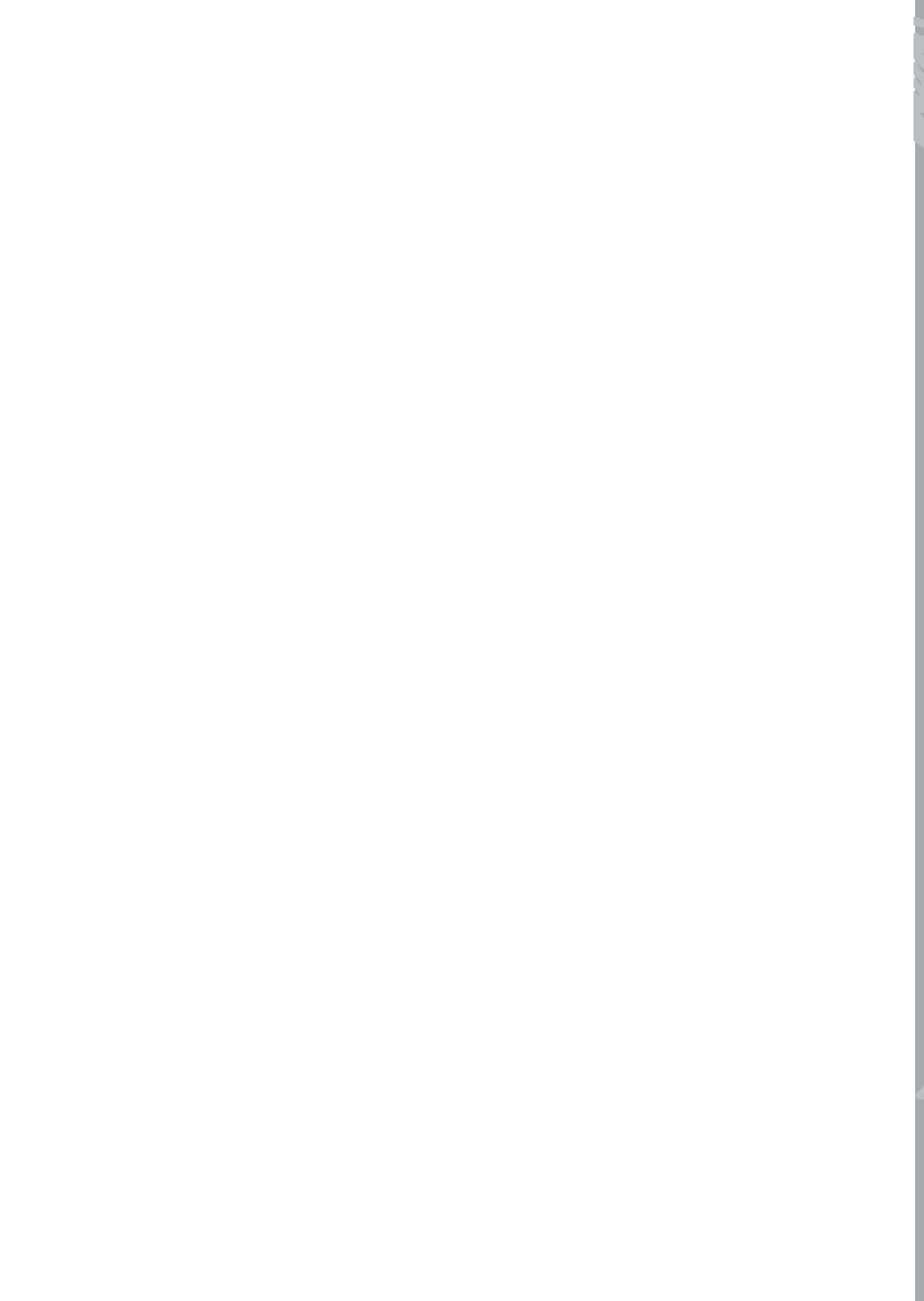
- Contemplar en todas las iniciativas legislativas y normativas sobre objeción de conciencia la convocatoria oficial a las organizaciones sociales, principalmente a las que vienen desarrollando el tema desde hace más de 15 años, dado que éstas se constituyen en las únicas instancias que han promocionado y trabajado este derecho.
- Ampliar la descentralización en la expedición de carnés de objeción de conciencia, ya sea a través de juntas departamentales u otras autoridades que faciliten y garanticen la expedición de estos documentos.
- Cumplir con la obligación de garantizar el acceso y ejercicio del derecho a la objeción de conciencia a todas aquellas mujeres que deseen declararse objetoras al servicio militar.
- Retomar la recepción de declaraciones y emisión de los carnés de objetores de conciencia en las juntas departamentales de Ñeembucú y Caaguazú, conforme lo establecen las resoluciones vigentes (Resolución N° 135/00 del 17 de abril de 2000 de la Junta Departamental de Caaguazú y Resolución N° 4/99 del 9 de abril de 1999 de la Junta Departamental del Ñeembucú).

## BIBLIOGRAFÍA

---

Meza Barboza, María Elena y Acevedo, Vidal (2008) *Quince años de tire y afloje. La objeción de conciencia al servicio militar obligatorio* en: Codehupy (2008) **Derechos Humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 228-236.

Valiente, Hugo (1996) *Objeción de conciencia al servicio militar* en: Serpaj-Py editor (1996) **Derechos Humanos en Paraguay 1996**. Asunción: Serpaj-Py, pp.163-171.





# Todavía bajo opresión en tiempos de cambio

## Derechos de reunión y de manifestación

El tema de la manifestación es siempre polémico. Es un derecho ejercido por numerosas organizaciones sociales, políticas y gremiales como mecanismo para exigir al Estado, principalmente al Poder Ejecutivo, demandas que hacen al cumplimiento de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Aunque hay intentos de la nueva administración de evitar desmanes, las fuerzas del orden siguen con su política de las represiones violentas.

Estela Ruiz Díaz

## INTRODUCCIÓN

Incontrolables. Así estaban los policías (cascos azules) cuando empezó el enfrentamiento con los miembros del Frente Social y Popular que dejó cerca de 60 heridos entre llantos de criaturas, desmayo de ancianos y gritos de los funcionarios de la Fiscalía General del Estado, el epicentro de la protesta.

De esta manera empezaba el diario Última Hora el relato de la brutal represión del 5 de noviembre del 2008, a solo tres meses de la asunción del “gobierno del cambio” del ex “obispo de los pobres”, como era llamado Fernando Lugo.

La Policía, especialmente violenta, reprimió la manifestación de un grupo que en ese momento salió a las calles enarbolando una consigna del gobierno pos colorado: el cambio de la Fiscalía General del Estado y de la Corte Suprema de Justicia, dos instituciones que siguen ajenas a los nuevos vientos.

La introducción vale para señalar que los derechos a la manifestación y a la libertad de expresión, consagrados en la Constitución y la misma Declaración Universal de los Derechos Humanos, siguen siendo letra muerta en el país. Y que la violencia policial, en tiempos de la dictadura no es un simple abuso casual, sino un sistema gubernamental que no ha sido desmontado a pesar de la instalación de un nuevo gobierno tras sesenta y un años de hegemonía del Partido Colorado.

## DERECHOS Y RESTRICCIONES: TODO SIGUE IGUAL

Durante el período que se informa (de octubre del 2008 a octubre del 2009) no se ha registrado cambio alguno en la legislación referente al derecho de reunión y manifestación.

Son derechos consagrados universalmente. La Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en su artículo 20 que “toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y asociaciones pacíficas”. En nuestro país, estos derechos están protegidos en el artículo 32 de la Constitución que señala:

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.

Su contracara, la ley 1066/97, conocida como Ley del Marchódromo, reglamenta esta disposición constitucional. El núcleo de esta ley restrictiva señala que:

- en Asunción, se podrán ejercer los derechos de reunión y manifestación pacíficas desde las diecinueve hasta las veinticuatro horas en días laborales, y los domingos y feriados a partir de las seis horas;
- no podrán realizarse reuniones y manifestaciones públicas frente al Palacio de Gobierno o a cuarteles policiales y militares; aunque frente al primero podrán darse reuniones de hasta cincuenta personas;
- ninguna manifestación pública podrá bloquear puentes, vías férreas, rutas o caminos públicos.

## EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN

En la era Lugo son pródigas las protestas de todos los órdenes: no ha bajado el histórico reclamo por la tierra, que ha logrado superlativo interés por las características del nuevo gobierno; la protesta por el abuso de los agrotóxicos por parte de los grandes productores y productoras de soja; los pueblos indígenas que, con su extrema pobreza, se instalan en las plazas céntricas de Asunción cobran mayor visibilidad.

A esto se suma el intento de líderes y movimientos de izquierda que buscan mayor protagonismo con manifestaciones en todo el país al amparo del “gobierno del cambio”. Un hecho llamativo sucedió con el grupo de las personas “sintechos”, que floreció en la era del presidente colorado Nicanor Duarte Frutos. La administración Lugo logró sacarle la máscara y mostrarlo como una organización cuasi violenta utilizada con fines partidarios. Sus líderes hoy están en franca decadencia.

### • Golpe a golpe

La política de la represión no ha cambiado en este nuevo gobierno. Así lo muestran las crónicas. Y aquí se citan algunos ejemplos sólo para demostrarlo:

- En Quiindy (departamento de Paraguari) 16 campesinos y campesinas quedaron heridas tras un enfrentamiento con la policía a raíz de un pleito por un campo comunal<sup>1</sup>.
- En Minga Guazú (departamento del Alto Paraná) se desató un enfrentamiento por el alambrado de un inmueble reclamado por campesinos y campesinas. Una niña de 8 años fue herida. Y hubo numerosas personas detenidas<sup>2</sup>.
- En Hernandarias (departamento del Alto Paraná), la policía reprimió con violencia a manifestantes que reclamaban al director paraguayo de la Entidad Binacional Itaipú, Carlos Mateo Balmelli, por marginar a la ciudad en cuanto a obras de infraestructura. De hecho, esta resultó ser una protesta que surtió efecto, por el traslado ya decidido oficialmente de la clínica “Pa’i Coronel” a esa ciudad. Pero se abrió un frente en Ciudad del Este que reclama su permanencia en la capital del Alto Paraná<sup>3</sup>.

### • Más allá de las marchas

Organizaciones diversas hicieron acto de presencia ciudadana para manifestar y visibilizar sus reclamos.

- Estudiantes de secundaria siguen con su lucha por la efectiva aplicación del boleto estudiantil, el cual, a pesar de contar con una legislación taxativa, es resistido por el

1 *Evitan alambrado de campo comunal*. Diario ABC Color, Asunción 27 de mayo de 2009. Disponible en: <<http://archivo.abc.com.py/2009-05-27/articulos/525533/evitan-alambrado-de-campo-comunal>>, consultado el 20 de noviembre de 2009.

2 *Niña de 8 años, usada como escudo por sintierras, fue herida por policías*, ABC Color, 01 de julio de 2009. Disponible en: <<http://archivo.abc.com.py/2009-07-01/articulos/535865/nina-de-8-anos-usada-como-escudo-por-sintierras-fue-herida-por-policias>>, consultado el 20 de noviembre de 2009.

3 *La Policía reprimió con violencia a manifestantes en Hernandarias*. Diario ABC Color, Asunción 20 de marzo de 2009. Disponible en: <<http://archivo.abc.com.py/2009-03-20/articulos/505379/la-policia-reprimio-con-violencia-a-manifestantes-en-hernandarias>>, consultado el 20 de noviembre de 2009.

empresariado del transporte y dificultado por las gestiones burocráticas a que deben someterse para poder utilizarlo.

- El arte ha sido también una vía de expresión para la protesta. Así aparecieron teatros breves callejeros, intervenciones urbanas, marchas de murgas para exigir derechos de grupos como el de familiares y víctimas del incendio en el ex supermercado Ycuá Bolaños.
- Cuando dos mujeres se negaron a alquilar una casa alegando que una de las candidatas a inquilina era una reconocida activista lesbiana, en febrero de este año, el grupo Catarsis Colectiva Feminista, el Grupo de Afinidad Antimilitarista de Asunción y la revista Periférica entregaron una carta de protesta a las dueñas y realizaron una acción contra la lesbofobia frente a la casa recurriendo a la música y el baile como formas de expresar la alegría que significa poder vivir en la diversidad<sup>4</sup>.
- El 7 de febrero, mujeres organizadas en el Movimiento Popular Revolucionario Paraguay *Pyahurã*, en la Federación Nacional Campesina (FNC), en la Corriente Sindical Clasista (CSC) y en las Asambleas Populares marcharon frente al Panteón de los Héroes de Asunción exigiendo el cumplimiento del decreto 10540 de atención gratuita a embarazadas y a las niñas y niños recién nacidos. Con la nueva política de la gratuidad de la salud pública se han visibilizado más las protestas de mujeres exigiendo atención básica en los asentamientos campesinos.
- En marzo se realizaron manifestaciones y marchas con motivo Día Internacional de la Mujer Trabajadora, tanto en Asunción como en otras ciudades. Uno de los actos tuvo como lema “Somos todas nuestras voces. *Ko'ava ha'ê ore ñe'ê* ¡Día Internacional de la Mujer Trabajadora!”, convocado por numerosas organizaciones sociales y políticas. El acto se inició frente al Panteón de los Héroes y luego se realizó una marcha hasta la zona conocida como Clorinda-i. Asimismo, la organización feminista *Kuña Rôga* y el Centro de Investigación Multidisciplinario para el Desarrollo (Cidem), ambas de Encarnación (departamento de Itapúa), hicieron una marcha, en que mujeres con rostros y cuerpos tapados representaron la situación de maltrato y explotación laboral en la que se encuentran muchas mujeres<sup>5</sup>
- En marzo de 2009, militantes del Partido Humanista organizaron una colorida y peculiar manifestación, desnudándose frente al Panteón de los Héroes, por la paz mundial, atrayendo la atención pública y la de los medios de comunicación.
- Otra manifestación importante de la ciudadanía es la que se realiza como consecuencia del secuestro del ganadero Fidel Zavala, acaecido el 15 de octubre de 2009. Como expresión de repudio al hecho y compartir los anhelos de un país con paz interna, una parte importante de la ciudadanía adoptó el símbolo del lazo blanco. Tal es así que lazos, bandera y pañuelos blancos son exhibidos en automóviles, domicilios particulares, en la propia vestimenta, para comunicar esa expresión ciudadana.

4 *Cronología febrero 2009*. Informativo Mujer Digital. Disponible en: <[www.cde.org.py/informativomujer/?p=465](http://www.cde.org.py/informativomujer/?p=465)>, consultado el 26 de noviembre de 2009.

5 *Cronología febrero 2009*. Informativo Mujer Digital. Disponible en: <[www.cde.org.py/informativomujer/?p=469](http://www.cde.org.py/informativomujer/?p=469)>, consultado el 26 de noviembre de 2009.



- Represión a indígenas: un hecho sin precedentes en la era democrática

El 1 de diciembre 2008 se registraron violentos incidentes frente a *Mburuvicha Róga*, la residencia presidencial. Un grupo de indígenas, liderado por Antonio Portillo, solicitaba la destitución de la titular del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), Margarita Mbywângi (hoy fuera de la institución)<sup>6</sup>, intentó sobrepasar la barrera policial y fue golpeado por la policía antimotines. La represión dejó personas heridas y contusas y pasó a formar parte de la triste historia de la primera represión a indígenas en la era democrática, algo que no había hecho ningún gobierno colorado<sup>7</sup>. Los golpes a estas personas tuvieron un doble dolor: sucedió en un gobierno que prometió dignificarlas y reivindicarlas.

- La silenciosa protesta indígena: una estampa de Asunción

El nombramiento de Margarita Mbywângi, del pueblo Aché, así como de los sucesivos nombramientos de responsables frente del INDI, desató una interna entre las diferentes poblaciones indígenas, manifestada en protestas en su contra desatando una crisis institucional sin precedentes: hubo manifestaciones y breves cortes de ruta hasta su destitución.

Una de las protestas más llamativas fue la del pueblo Mbyá Guaraní que se instaló por meses en la plaza Uruguaya marcando presencia con sus “casas” de hule, donde acamparon con sus miserias a cuestras, bloqueando intermitentemente las calles con el consecuente disgusto de los y las automovilistas de la ciudad.

La dolorosa y larga presencia finalizó el 27 de agosto tras la mediación de la nueva titular del INDI, Lida Acuña, quien convenció a las y los indígenas de retornar a sus comunidades con la promesa de reubicarlos en asentamientos.

“Nos vamos con la fe en que todo empieza a cambiar para nosotros; gracias a todos y disculpen hermanos asuncenos por estar tanto tiempo en las plazas de la Capital”, dijo como despedida Tomás Domínguez, líder de la comunidad *Mondaymy* de la etnia Mbyá-Guaraní<sup>8</sup>.

Sin embargo, la cuestión indígena es un problema lacerante que no finaliza con el cambio de la dirección en el INDI, que solamente resultó más mediática que los dramas ancestrales de estos pueblos.

Tal el caso de las comunidades del pueblo Enxet, que como forma de protesta llegaron hasta la plaza Uruguaya el 8 de noviembre de 2008 reclamando al Poder Ejecutivo que solicite al Congreso Nacional un proyecto de expropiación a favor de la comunidad indígena *Yakye Axa*, para dar cumplimiento a la condena de la Corte Interameri-

6 Para profundizar sobre la crisis institucional del INDI referimos al capítulo sobre derechos de los pueblos indígenas.

7 *Indígenas sufrieron represión policial durante manifestación*. Diario La Nación, Asunción 2 de diciembre de 2008. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.py/noticias-216410-2008-12-02.htm>>, consultado el 20 de noviembre de 2009.

8 *Los indígenas dejan las plazas de Asunción tras cinco meses*. Diario Última Hora, Asunción 28 de agosto de 2009. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/250141-los-ind%C3%ADgenas-dejan-las-plazas-de-asunci%C3%B3n-tras-cinco-meses>>, consultado el 20 de noviembre de 2009.

cana de Derechos Humanos (Corte IDH), que pesa sobre el Paraguay desde el 2005. Las tierras pertenecen a una agroganadera propiedad de la familia Domínguez Dibb. El plazo impuesto al Estado para la restitución de las tierras a la comunidad venció en julio de 2008. Presionado, el Ejecutivo remitió el documento al Congreso, que, finalmente, fue rechazado por el Senado<sup>9</sup>.

## • La izquierda y sus reivindicaciones

Desde que asumió la presidencia Fernando Lugo, aclaró desde el principio que no es de derecha ni de izquierda, sino de centro *poncho jurúicha* (como la boca del poncho). Sin embargo, los sectores de izquierda de la mano de Lugo han logrado posicionarse en el escenario político, provocando reacciones de la derecha.

La manifestación más importante de estos sectores se realizó en agosto de 2009, en ocasión del primer aniversario del gobierno de Lugo, como una muestra de apoyo.

La convocatoria se anunció como una contramarcha para contrarrestar el “tractorazo”<sup>10</sup> con que amenazaron los gremios de la producción (principalmente sojeros) para objetar un decreto de uso de plaguicidas<sup>11</sup>. Las Jornadas de lucha por el cambio, lideradas por el gobernador liberal del departamento de San Pedro, José *Pakova* Ledesma, y el dirigente campesino Elvio Benítez, duraron cinco días y tuvieron un tibio arranque en Asunción y en otras regiones del país.

Aunque la escasa presencia marcó toda la jornada de protesta, los medios le dieron amplio destaque: algunos como información, otros como crítica. Dirigentes de los sectores movilizadas señalaron que esta manifestación logró un objetivo: el inicio de un proceso de unidad de sectores de izquierda, que históricamente actúan divididos en Paraguay.

## CONCLUSIONES

Viejos y nuevos grupos sociales han ejercido su derecho a la reunión y manifestación instalando sus temas en la agenda pública, a pesar de una ley que, pretendiendo reglamentar, cercena un derecho humano fundamental.

Aunque soplan nuevos vientos políticos, persisten en la Policía Nacional y en el Ministerio Público prácticas violentas sostenidas en una visión represiva. Aunque debe rescatarse que el nuevo gobierno ha dado señales de nuevas formas de intervención policial, persiste la represión como arma para aquietar la exigencia de derechos por medio del ejercicio legítimo del derecho a la reunión y manifestación.

Y aunque la misma Constitución y las leyes garantizan la manifestación pacífica, no se encontró aún la fórmula para evitar las molestias a personas que no forman parte de esos reclamos, quienes ante los continuos cortes de rutas o arterias de las ciudades se

9 Para mayor ampliación del caso, referimos al capítulo sobre derechos de los pueblos indígenas y al artículo sobre cumplimiento de los compromisos internacionales.

10 “Tractorazo” es el nombre con el que los productores y las productoras agrícolas denominan a su movilización, saliendo a las rutas con sus tractores y otras maquinarias agrícolas.

11 Para mayor información sobre este decreto se recomienda la lectura del artículo del derecho al ambiente saludable en el capítulo del Derecho a la Vida.

transforman de aliadas en enemigas. Diferentes sectores intentan por este hecho y bajo ese argumento deslegitimar el ejercicio de los derechos analizados en este artículo.

Cabe reflexionar, entonces, sobre esta aparente colisión de derechos, y ante la cual se debe categorizar o jerarquizar el derecho conculcado, ya sea el derecho violentado y reivindicado por las y los manifestantes como el de terceras personas.

En ese sentido, bajo ciertos criterios de análisis, como la legitimidad del derecho reclamado, la intención de visualizar una injusticia social, el bien colectivo perseguido, los métodos pacíficos y no violentos de manifestación, entre otros, además del rango del derecho reclamado (por ejemplo, vida, alimentación, etc.) en relación al derecho “conculcado” de otras personas (ejemplo, limitación por un periodo de tiempo del derecho a la circulación), corresponde establecer cuál es el derecho que debe ser especialmente protegido.

## RECOMENDACIONES

---

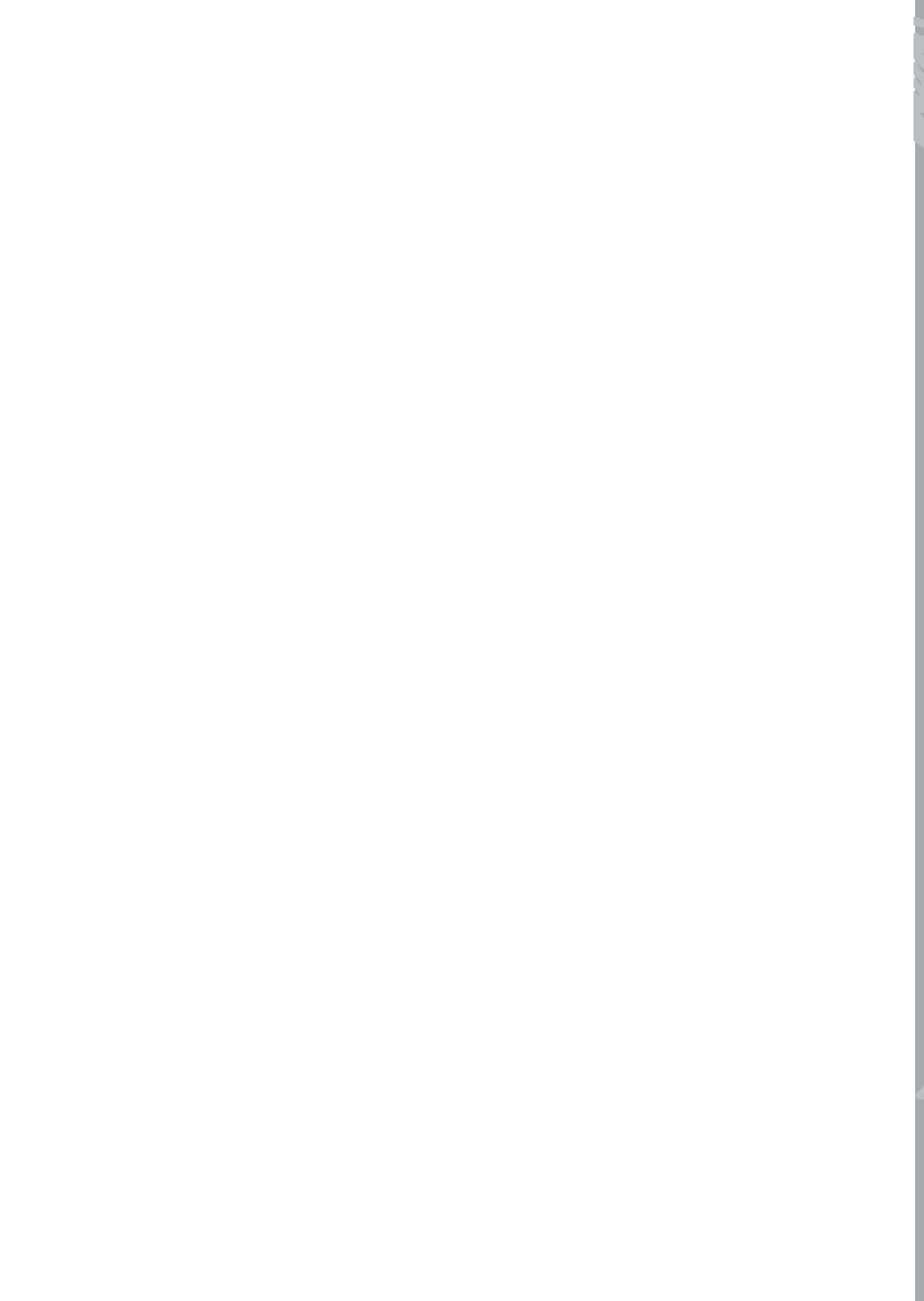
En razón a que durante el presente año se reprodujeron las mismas prácticas registradas en el anterior, reproducimos, en consecuencia, las recomendaciones realizadas en esa ocasión (Leguizamón, 2008):

- Cumplir con la observación vinculante del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que recomienda la modificación de la Ley 1066/97 para asegurar el libre ejercicio del derecho a la manifestación pacífica.
- Erradicar el uso de la violencia y la portación de armas de fuego en las manifestaciones y movilizaciones pacíficas.
- Investigar a los funcionarios y las funcionarias policiales y a representantes del Ministerio Público que utilizan formas no permitidas en contra de manifestantes.
- Capacitar al personal policial en el uso racional del empleo de la fuerza y el respeto irrestricto a los derechos humanos, incorporando los instrumentos de las Naciones Unidas como los Principios básicos de uso de la fuerza y el Código de Conducta para el funcionariado encargado de hacer cumplir la ley.
- Dotar exclusivamente de armas no letales a fuerzas policiales que realicen intervenciones en manifestaciones.
- Incorporar transversalmente en el currículo de las escuelas de formación policial los derechos humanos con el fin de otorgar seguridad a la ciudadanía.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Leguizamón, Corina (2008) *Erradicar la violencia sin límite de las fuerzas del orden contra las y los manifestantes. El derecho a la libertad de reunión y manifestación* en: Codehupy (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 253-263.





# *Che rete ha'e che mba'e* **Mi cuerpo es mío**

## **Derechos sexuales**

Los derechos sexuales en la Constitución pueden ser develados sobre la base de la Declaración del 13<sup>er</sup> Congreso Mundial de Sexología y comparados con los avances del Ejecutivo y el Legislativo: el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2009-2013 y la aprobación de modificación la ley de VIH y sida, respectivamente.

Mirta Moragas Mereles y Rosa M. Posa Guinea

Articulación nacional de la Campaña por una Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos

## INTRODUCCIÓN: LOS DERECHOS SEXUALES Y LA CONSTITUCIÓN

Los derechos sexuales se encuentran amparados constitucionalmente en el artículo 25, relacionado con la libre expresión de la personalidad, que establece:

Toda persona tiene el derecho a la libre expresión de su personalidad, a la creatividad y a la formación de su propia identidad e imagen.

Así, este marco de libertad crea para el Estado la obligación de abstención, en el sentido de no obstaculizar el disfrute de este derecho y garantizar que los y las particulares no obstaculicen la libre expresión de la personalidad, que incluye la libertad de vivir la sexualidad sin injerencias, coerciones ni discriminaciones.

Al mismo tiempo, esta disposición impone al Estado la obligación de remover los obstáculos legales, sociales y culturales y de cualquier otra índole, que existan para el pleno y libre ejercicio de la sexualidad. Así:

Los derechos sexuales se refieren al ejercicio de la sexualidad de todas las personas. Esta vivencia expresa la manera en que cada persona configura su identidad sexual, identificándose, o no, con los patrones masculinos y femeninos establecidos socialmente; la manera en que vive su sexualidad y quién es objeto de su deseo sexual, pudiendo éste ser alguien del mismo sexo o del sexo opuesto. Cuando hablamos de derechos sexuales, estamos afirmando que el ejercicio de la sexualidad de cada persona debe ser respetado por todas las otras personas e instituciones sociales y religiosas, y debe ser protegido por el Estado. Una práctica individual se convierte en derecho solamente cuando el Estado hace que el respeto de esa práctica sea obligatorio. Cada vez que se discrimina a una persona homosexual o transexual, o que se ejerce control sobre las prácticas sexuales de las mujeres en base a principios de orden religioso, no se está respetando ese derecho<sup>1</sup>.

Así, cuando hablamos de derechos reconocidos por el Estado paraguayo como el derecho a la educación, a la vivienda, al trabajo, a la salud, estamos hablando de todas las dimensiones de estos derechos, incluida la dimensión sexual. Esta dimensión sexual se da, por ejemplo, en el derecho a expresar el género como la persona lo entienda, o el derecho a expresar la preferencia sexual sin sufrir discriminación. En la educación, en el derecho a recibir educación sexual amplia, científica, integral y libre de prejuicios.

Este es el espíritu de los Principios de Yogyakarta, que abordan una amplia gama de normas de derechos humanos y su aplicación a los asuntos de la orientación sexual y la identidad de género, la obligación primordial de los Estados de implementar los derechos humanos, acompañando también recomendaciones<sup>2</sup>. Los principios abarcan todos los derechos humanos reconocidos en su dimensión sexual. De hecho, si Paraguay no hubiera votado en contra de los Principios en el 2008, el Mercosur sería el primer bloque de países en adoptarlos (Posa, 2008: 368).

1 Manifiesto de la Campaña por una Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos, 2007. Disponible en: <[www.convencion.org.uy](http://www.convencion.org.uy)>, consultado el 21 de noviembre de 2009.

2 Disponibles en <[www.yogyakartaprinciples.org/index.php?item=1](http://www.yogyakartaprinciples.org/index.php?item=1)>, consultado el 21 de noviembre de 2009.

Por otra parte, la libertad en el ejercicio de la expresión de la personalidad se ve limitada con la vinculación de cuestiones relacionadas a la sexualidad con ciertos delitos<sup>3</sup> o con el matrimonio o familia, reduciendo la amplitud de los mismos.

Además de lo expuesto anteriormente sobre la dimensión sexual de los derechos reconocidos, para identificarlos y nombrarlos nos remitiremos a la Declaración del 13<sup>er</sup> Congreso Mundial de Sexología<sup>4</sup>, donde se reconocen once derechos, que pasamos a analizarlos a la luz de la Constitución.

- **El derecho a la libertad sexual**

La libertad sexual abarca la posibilidad de la plena expresión del potencial sexual de los individuos. Sin embargo, esto excluye toda forma de coerción, explotación y abuso sexuales en cualquier tiempo y situación de la vida.

Como fue indicado, el artículo 25 de la Constitución señala que las personas tenemos derecho a la libre expresión de la personalidad, obviamente que la sexualidad es una dimensión de ésta. La violencia, explotación y abusos sexuales son delitos tipificados en el Código Penal (CP), ley 1160/97, y su modificatoria (3440/08)<sup>5</sup>. Los límites de la libertad sexual se encuentran en la libertad de las otras personas.

- **El derecho a la autonomía, la integridad y la seguridad sexuales del cuerpo**

Este derecho incluye la capacidad de tomar decisiones autónomas sobre la propia vida sexual dentro del contexto de la ética personal y social. También están incluidas la capacidad de control y disfrute de nuestros cuerpos, libres de tortura, mutilación y violencia de cualquier tipo.

El derecho a la integridad y la seguridad personal se encuentran en el artículo 4 de la Constitución sobre derecho a la vida: “Toda persona será protegida por el Estado en su integridad física y psíquica, así como en su honor y reputación”, todos estos aspectos incluyen la sexualidad. Asimismo el artículo 5 indica que “nadie será sometido a torturas”.

3 Algunos de los hechos punibles previstos en el Código Penal son el estupro (art. 137) y actos homosexuales con personas del mismo sexo (art. 138). Estos artículos recientemente fueron modificados por la ley 3440/08, que entró a regir en julio de este año. Las modificaciones reproducen discriminaciones contra las relaciones sexuales entre personas del mismo sexo cuando una de ellas tiene entre catorce y dieciséis años, estableciendo pena privativa de libertad de hasta dos años o multa (art. 138). No así entre las relaciones heterosexuales de un hombre mayor de edad con una joven de catorce a dieciséis, donde la pena es de multa y se podrá prescindir de la misma en caso de que ambos sean menores de edad (art. 137). Tampoco son penalizadas las relaciones de una mujer mayor de edad con un hombre menor de 14 a 16 años, evidenciando la doble moral genérica aplicada a las relaciones sexuales.

4 Declaración del 13<sup>er</sup> Congreso Mundial de Sexología, Valencia (España), 1997. Revisada y aprobada por la Asamblea General de la Asociación Mundial de Sexología (WAS, por su sigla en inglés), el 26 de agosto de 1999, en el 14<sup>o</sup> Congreso Mundial de Sexología, Hong Kong (República Popular China). Disponible en: <<http://www.indetectable.org/pages/dersex.htm>>, consultado el 21 de noviembre de 2009.

5 Coacción sexual (art. 128), abuso sexual en personas indefensas (art. 130), acoso sexual (art. 133) y abuso sexual en niños (art. 135) del Código Penal.

- **El derecho a la privacidad sexual**

Éste involucra el derecho a las decisiones y conductas individuales realizadas en el ámbito de la intimidad siempre y cuando no interfieran en los derechos sexuales de otros.

El artículo 33 garantiza el derecho a la intimidad:

La conducta de las personas, en tanto no afecte al orden público establecido en la ley o a los derechos de terceros, está exenta de la autoridad pública.

Aquí nos encontramos con un concepto utilizado como excusa para atropellar los derechos de las personas: el de “orden público”. Arbitrariamente ha sido utilizado para callar voces, asesinar disidencias y justificar malos tratos. Lo que haga una persona en su vida privada, mientras no vaya en contra de la ley o no afecte derechos de terceras personas, no debería tener consecuencias legales ni sociales, y mucho menos debería significar menoscabo en los derechos humanos.

- **El derecho a la equidad sexual**

Este derecho se refiere a la oposición a todas las formas de discriminación, independientemente del sexo, género, orientación sexual, edad, raza, clase social, religión o discapacidad física o emocional.

El artículo 46 de la CN nos indica que no se admiten discriminaciones. Este artículo aún no se encuentra reglamentado, ya que no existe una ley contra toda forma de discriminación, que explicita mecanismos concretos de denuncia y sanción en caso de discriminación. Sin embargo, este no es un obstáculo para que la igualdad sea garantizada y fomentada por el Estado<sup>6</sup>.

- **El derecho al placer sexual**

El placer sexual, incluyendo el autoerotismo, es fuente de bienestar físico, psicológico, intelectual y espiritual.

El artículo 73 de la Constitución, sobre “El derecho a la educación y sus fines”, señala que:

Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente [...]. Sus fines son el desarrollo pleno de la personalidad humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos [...] [y aboga por] la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio.

El derecho al placer sexual no es exigible como tal al Estado, pero sí que la educación garantice un marco favorable de información, libertad y responsabilidad para que todas las personas conozcan su cuerpo y accedan al placer. Esto implica una educa-

---

<sup>6</sup> Para profundizar y ampliar información sobre este proyecto de ley y sus implicancias referimos al capítulo sobre derecho a la igualdad.



ción sexual de calidad, no heterosexista, no discriminatoria, integral y sin sesgos de tipo moral o religioso.

- **El derecho a la expresión sexual emocional**

La expresión sexual va más allá del placer erótico o los actos sexuales. Todo individuo tiene derecho a expresar su sexualidad a través de la comunicación, el contacto, la expresión emocional y el amor.

El artículo 25, como se citó anteriormente, indica el derecho a la libre expresión de la personalidad. La sexualidad es una dimensión importante de la personalidad, en cualquiera de sus formas, no sólo definiéndola a través del objeto de deseo, o de la propia identidad.

- **El derecho a la libre asociación sexual**

Significa la posibilidad de contraer o no matrimonio, de divorciarse y de establecer otros tipos de asociaciones sexuales responsables.

Está reconocido el derecho de las personas a contraer matrimonio heterosexual en los artículos 51 y 52 de la Constitución. Sin embargo, eso no es obstáculo para el establecimiento de otro tipo de asociaciones sexuales responsables, ya que éstas se encuentran en el ámbito de la libertad e intimidad de las personas, derechos consagrados en los artículos 9 y 33.

- **El derecho a la toma de decisiones reproductivas, libres y responsables**

Esto abarca el derecho a decidir tener o no hijos, el número y el espacio entre cada uno, y el derecho al acceso pleno a los métodos de regulación de la fecundidad.

El Estado reconoce, en el artículo 61 de la Constitución, “el derecho de las personas a decidir libre y responsablemente el número y la frecuencia del nacimiento de sus hijos”, y el derecho a tener educación e información científica para que esto sea posible. Si bien existe una vinculación entre los derechos sexuales y los derechos reproductivos, es importante diferenciarlos como ámbitos separados tanto conceptualmente como en la vida de las personas.

- **El derecho a información basada en el conocimiento científico**

Este derecho implica que la información sexual debe ser generada a través de la investigación científica libre y ética, así como el derecho a la difusión apropiada en todos los niveles sociales.

El artículo 28 reconoce el “derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime” y agrega que:

Toda persona afectada por la difusión de una información falsa, distorsionada o ambigua tiene derecho a exigir su rectificación o su aclaración por el mismo

medio y en las mismas condiciones que haya sido divulgada, sin perjuicio de los demás derechos compensatorios.

Es decir, todas las personas afectadas por las falsas informaciones de las iglesias, los medios de comunicación e incluso de legisladores y legisladoras, por ejemplo: que la masturbación es mala para la salud, que los anticonceptivos son abortivos o que la homosexualidad es una enfermedad, deberían exigir su rectificación pública por tratarse de datos falsos y distorsionados.

- **El derecho a la educación sexual integral**

Este es un proceso que se inicia con el nacimiento y dura toda la vida y que debería involucrar a todas las instituciones sociales.

Ya citamos el artículo 73, por el cual se establece que la educación debe incluir una educación sexual sin prejuicios y no discriminatoria cuyos responsables son la familia, el municipio y el Estado (art. 75). La educación conservadora basada en el silencio y la doble moral es un factor decisivo en los embarazos no deseados, en la violencia sexual y en los crímenes de odio.

- **El derecho a la atención de la salud sexual**

La atención de la salud sexual debe estar disponible para la prevención y el tratamiento de todos los problemas, preocupaciones y trastornos sexuales.

La Constitución garantiza el derecho a la salud de todas las personas, en el que a nadie se le privará de asistencia (art. 68).

Como puede apreciarse, los derechos sexuales no son ajenos a la Constitución Nacional. Las personas tenemos una dimensión sexual que merece ser tomada en cuenta como un factor fundamental en el desarrollo y la plenitud.

## **AVANCES DEL ESTADO**

- **Avances en políticas públicas**

El Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2009-2013 impulsado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) señala en su introducción:

La vigencia de los derechos humanos posibilita el pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos que garantiza a las personas una vivencia de su sexualidad sana, placentera y sin riesgos, opuesta a toda forma de discriminación, coacción o violencia.

Este plan surgió de la evaluación del Plan 2003-2008 en 18 regiones sanitarias del país. Su objetivo es mejorar la salud sexual y reproductiva de la población del Paraguay a través de la ejecución de políticas y planes integrados, con enfoque de género y de derechos orientados por la política de salud y sus principios de universalidad, integridad, equidad, calidad y participación social.

Este plan contempla 8 ámbitos, entre los cuales está la educación de la sexualidad que prevé de forma conjunta con el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y cuyo objetivo es:

Una educación de la sexualidad accesible a todas las personas, con énfasis en niños, niñas, adolescentes y jóvenes garantizada por políticas públicas y estrategias específicas de educación y salud.

La educación sexual se encuentra en el Marco Rector Pedagógico del MEC, que todavía no ha sido publicado. Éste incluye la no discriminación como uno de sus ejes.

### • Avances legislativos

El 19 de noviembre de este año quedó aprobado por ambas cámaras del Congreso el proyecto de ley “Que establece derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA)”.

Este proyecto tiene como objetivo garantizar el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos en el tratamiento de las personas que viven y son afectadas por el VIH y el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (sida) y establecer las medidas preventivas para evitar la transmisión (art. 1). Con esta ley, se deroga la 102/91, que no aborda de manera correcta y desde una perspectiva de derechos humanos la problemática, además de contener sesgos discriminatorios relacionados, entre otros motivos, con las conductas sexuales de las personas<sup>7</sup>.

De este modo, el Estado se obliga a abordar de manera diferente esta temática, garantizando los derechos humanos no sólo de las personas que viven y conviven con el VIH y el sida, sino también una política institucional de salud, de prevención, de igualdad y no discriminación<sup>8</sup>.

Otro proyecto en trámite, con fuerte resistencia en la Cámara de Senadores, es el proyecto de ley de “Salud sexual, reproductiva y materno perinatal”. Éste define a la salud sexual como:

[...] el bienestar físico, psicológico y cultural en lo referente a la sexualidad como elemento del desarrollo pleno del ser humano, bajo los principios de libertad, igualdad y respeto en su ejercicio (art. 4, del proyecto).

Igualmente el proyecto reconoce:

[el] derecho a la salud sexual, la realización plena de la sexualidad personal comprendida dentro de los principios de derecho a la autonomía e integridad; derecho a la privacidad y derecho a la libre opción sexual. [Y prohíbe] cualquier práctica que implique discriminación por razón del sexo, la identidad de género o de las preferencias sexuales. (art. 6 del proyecto).

7 El art. 8 de la ley 102 considera grupo de mayor riesgo a “homosexuales, bisexuales, heterosexuales promiscuos, meretrices, proxenetas, drogadictos intravenosos, politrasfundidos, población carcelaria, niños, jóvenes de la calle y todo otro grupo así considerado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social”.

8 Para más información sobre este proyecto se recomienda la lectura del artículo sobre discriminación a personas que viven con VIH y sida, en el capítulo sobre derecho a la igualdad.

Además, el proyecto contiene importantes disposiciones que velan por el reconocimiento y la adopción de mecanismos eficaces para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales, fomentando y protegiendo el libre desarrollo de las personas en relación con su salud sexual y su salud reproductiva, respetando la opción de las personas, sus convicciones y sus decisiones respecto al libre ejercicio de su sexualidad (art. 1 del proyecto).

Hay fuertes presiones de grupos fundamentalistas para que el proyecto no sea aprobado por el Congreso<sup>9</sup>. Estos grupos vinculan falsamente el proyecto con temas como la legalización del aborto y el matrimonio entre personas del mismo sexo. Esta manipulación y desinformación, incluso entre legisladores y legisladoras, lleva a que se siga ignorando un grave problema, que es la alta tasa de mortalidad materna por causas vinculadas al aborto, e impide que se garantice a todos los ciudadanos y las ciudadanas el derecho a la información y métodos para el libre ejercicio de la sexualidad, sin discriminación.

## FLAGRANTE VIOLACIÓN AL GOCE DE LOS DERECHOS SEXUALES DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

Juliana<sup>10</sup> es una adolescente casada, actualmente privada de libertad en el centro Virgen de Fátima, de Asunción. Ella no puede acceder a visita íntima con su marido porque en el centro no hay “privadas” a disposición de las internas.

Esto muestra que la concepción que subyace es que las adolescentes no tienen actividad sexual. En contrapartida, la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2008 (Cepep, 2009) da cuenta que 2 de cada 5 adolescentes tienen relaciones sexuales.

Igualmente, continúa vigente la ley 210/70, de Penitenciaria, y la resolución 51/06, que establece el régimen de visitas en los establecimientos penitenciarios del país. La misma sólo permite visitas íntimas heterosexuales (art. 53). Cabe destacar que esta disposición discriminatoria rige en todos los centros de detención y refuerza la doble moral, coarta la libertad que tienen las personas de ejercer libremente sus derechos sexuales y viola así lo contemplado en los artículos 20 y 25 de la Constitución<sup>11</sup>.

## RECOMENDACIONES

- Aprobar el proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno perinatal.
- Implementar el Marco Rector Pedagógico del MEC.
- Modificar la ley 210/70 para que permita la visita íntima a personas del mismo sexo.

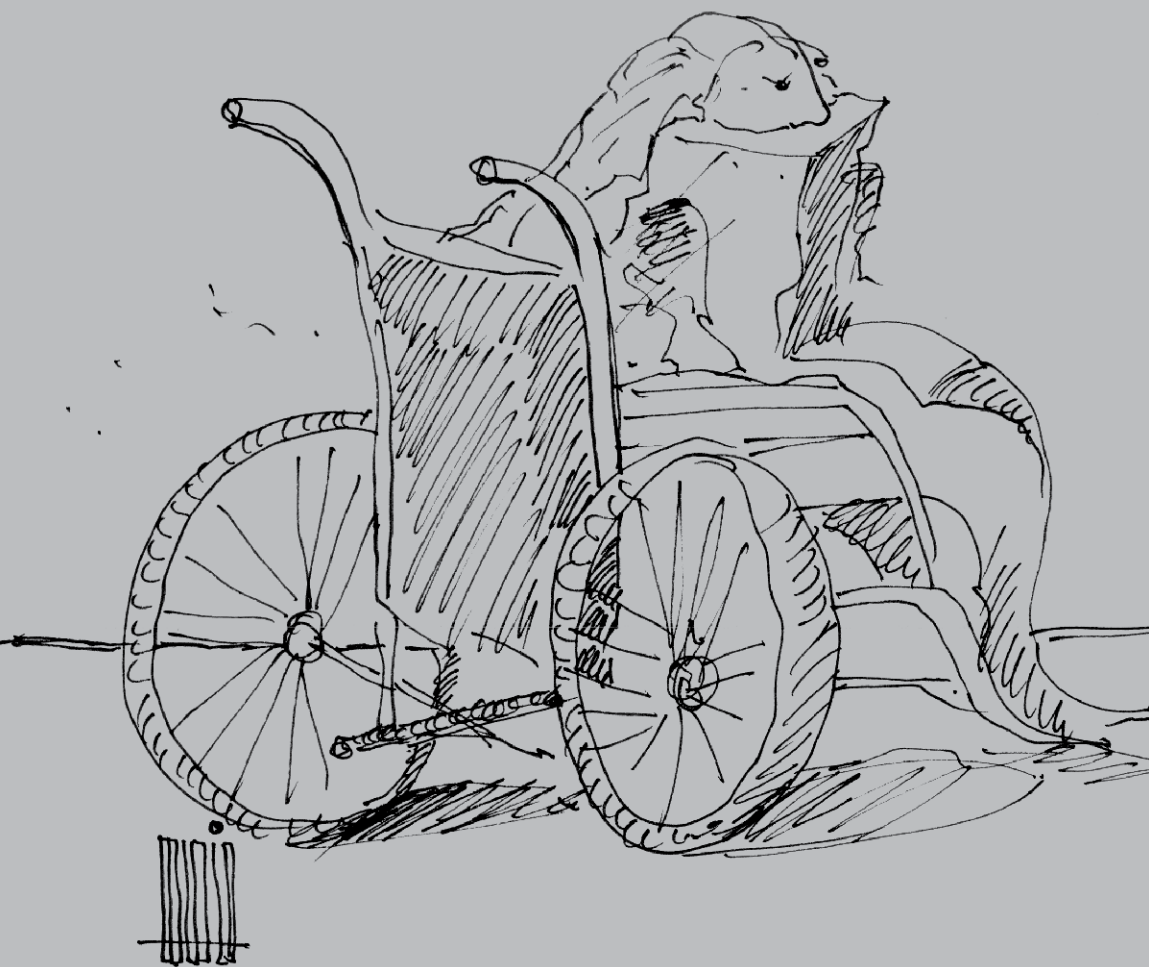
## BIBLIOGRAFÍA

Centro Paraguayo de Estudios de Población – Cepep (2009) **Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva 2008**. Asunción: Cepep. Disponible en: <[www.cepep.org.py](http://www.cepep.org.py)>, consultado el 25 de noviembre de 2009.

9 En 2007 el proyecto fue rechazado, y en el siguiente período parlamentario el senador Carlos Filizzola lo volvió a presentar.

10 El nombre ha sido modificado para preservar la identidad.

11 Para ampliar la información sobre esta disposición y práctica en las penitenciarias referimos al artículo sobre trato humano a personas privadas de libertad, de este mismo capítulo.



**DERECHO A LA IGUALDAD**



# Ha upéi, ¿y la ley?

## Una introducción al derecho a la igualdad y no discriminación

La esperada aprobación de la ley contra toda forma de discriminación continúa postergada, mientras se mantienen vigentes prácticas y creencias sostenidas en prejuicios y las poblaciones tradicionalmente discriminadas continúan viviendo en una sociedad sin mecanismos eficaces para modificar la situación de exclusión a la que son llevadas.

Itziar Gandarias y Eduardo Yael<sup>1</sup>

Red contra Toda Forma de Discriminación<sup>2</sup>

---

1 La autora y el autor agradecen la colaboración de Line Bareiro y Elba Núñez.

2 La Red contra Toda Forma de Discriminación está integrada por Aireana-grupo por los derechos de las lesbianas, Agrupación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos y Asesinados por Razones Políticas del Paraguay (Faddapy), Amnistía Internacional-Paraguay, Asociación Afro-paraguaya Kamba Cuá, Católicas por el Derecho a Decidir-Paraguay, Centro de Documentación y Estudios (CDE), Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem-Py), Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (Clibch), Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Rurales e Indígenas (Conamuri), Coordinadora Nacional para la Promoción de Derechos de las Personas con Discapacidad (Conaprodis), Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), Decidamos-Campaña por la expresión ciudadana, Equipo Feminista de Comunicación, Fundación Vencer, Fundación *Yvy Marãẽ'ỹ*, Grupo de Acción Gay Lésbico Transgénero (GAG-LT), Grupo Luna Nueva, Las Ramonas-organización de feministas jóvenes, ParaGay, Tierraviva-A los pueblos indígenas del Chaco, Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa), Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (Unifem), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con el apoyo del Sistema de las Naciones Unidas, la B'nai B'rít y la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo de la Cámara de Senadores.

## INTRODUCCIÓN

Se entiende por discriminación:

Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se establezca por motivos de raza, color, linaje, origen nacional, origen étnico, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, incluida la afiliación a un partido o movimiento político, origen social, posición económica, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, estado civil, nacimiento, filiación, estado de salud, discapacidad, aspecto físico o cualquier otra condición social, que tenga por propósito o resultado menoscabar, impedir o anular el reconocimiento, disfrute o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos, libertades y garantías reconocidos a todas las personas<sup>3</sup>.

Esta definición está recogida en numerosos tratados y convenciones internacionales de derechos humanos ratificados por Paraguay, que prohíben de manera absoluta toda forma de discriminación<sup>4</sup>. Además, la Constitución reconoce que “Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones” (art. 46).

A pesar de lo contundente de este artículo constitucional y de las afirmaciones de los tratados internacionales en la materia que Paraguay ratificó, pasando a ser parte de su ordenamiento jurídico (art. 137 y 141, Constitución), no existen aún mecanismos para garantizar el derecho ciudadano ante situaciones discriminatorias.

Es por esto que desde 2003, en un proceso conjunto entre el Centro de Documentación y Estudios (CDE), el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA, por su sigla en inglés) y la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, vienen impulsando un amplio debate ciudadano que concluyó el 24 de mayo de 2007 con la presentación del proyecto de ley contra toda forma de discriminación, asumido por los senadores Carlos Filizzola y Miguel Abdón Saguier.

Es así que en 2006 se conformó la Red contra Toda Forma de Discriminación, como articulación de organizaciones sociales, de derechos humanos e instituciones que impulsa y apoya la campaña para la aprobación del proyecto de ley contra toda forma de discriminación, y genera acciones favorables a la no discriminación en Paraguay.

## AVANCES Y RETROCESOS EN 2009

Si bien hubo incipientes avances en algunas áreas, éstos no se correspondieron con las expectativas de cambio esperadas al asumir el nuevo gobierno, ni fueron significativos para mitigar las grandes falencias del Estado para cumplir con los tratados internacionales de derechos humanos en general y promulgar la ley contra toda forma de discriminación.

Durante 2009 no se puede dar cuenta de avances en la tramitación del proyecto ante la Cámara de Senadores, pues ninguna de las comisiones a las que fue girado ha

3 Artículo 6, proyecto de ley contra toda forma de discriminación. Disponible en: <<http://www.unfpa.org.py/no-discriminacion/>>

4 Principalmente, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CEDR), ley 2128/03, y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), ley 1215/86.



procedido a su estudio<sup>5</sup>. Sin embargo, desde la sociedad civil se vienen impulsando acciones de *lobby* ante el Congreso, una campaña denominada “Somos iguales” y la recolección de firmas a favor del proyecto.

Paralelamente, la Red, en el marco del convenio de cooperación con la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Secretaría Nacional de Cultura (SNC) firmado el 17 de noviembre de 2008, inició y llevó adelante cursos de guaraní comunicativo en la gestión pública con enfoque de igualdad de género, cuyo objetivo es que el funcionario público adquiera competencias para la atención a los ciudadanos y las ciudadanas en lengua guaraní.

Por otra parte, desde la Dirección General de Inclusión e Igualdad de la SFP se está trabajando en el “Manual de prácticas no discriminatorias”, que se encuentra en fase final de elaboración para su aplicación en todo el sector público.

En mayo, la Red, en conjunto con otras instituciones, organizó el seminario internacional “Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”, en la sala Comuneros de la Cámara de Diputados. De él participaron organizaciones indígenas para elaborar una propuesta que incluya en el reglamento de la Cámara de Senadores una consulta vinculante cuando se encuentren en estudio proyectos de ley que puedan afectar sus derechos.

Un avance importante ha sido la ampliación de la cobertura de la seguridad social para el servicio doméstico de todo el país, a través de la resolución N° 089-012/09 adoptada por el Instituto de Previsión Social (IPS) el 11 de septiembre de 2009. De este modo, las trabajadoras domésticas y los trabajadores domésticos accederán a la cobertura de salud en todo el país, anteriormente limitada sólo a quienes trabajaban en la capital. La eliminación de esta discriminación histórica constituyó un avance; falta sin embargo ampliar la cobertura para acceder a la jubilación y equiparar sus derechos laborales a los demás trabajadores y trabajadoras (como el salario mínimo, la jornada laboral de ocho horas, entre otras).

También se verifican avances significativos en algunas carteras del Poder Ejecutivo, como la Dirección General de Educación Inclusiva del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), que ha iniciado medidas que dan cabida a las personas con discapacidad en el ámbito educativo y que promueven una cultura de inclusión. Otros avances en este ministerio son la “Campaña nacional de alfabetización”, con especial enfoque a la educación indígena, y la creación de un canal educativo con parte de su contenido en guaraní. La contracara de estas medidas es la falta de presupuesto para la educación inclusiva en el presupuesto general de gastos de 2010.

Por su parte, el Ministerio de Interior no incluyó el guaraní en el nuevo diseño de la cédula de identidad y el pasaporte, discriminando así a toda la población que habla una de las lenguas oficiales del país.

Un avance legislativo fue la aprobación el pasado 19 de noviembre del proyecto de ley “Que establece derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y el síndrome de

<sup>5</sup> El proyecto fue girado a las comisiones de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública; Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo; Derechos Humanos; y Equidad, Género y Desarrollo Social, siendo esta última la única con un dictamen favorable en solitario de la senadora Mirtha Vergara de Franco.

inmunodeficiencia adquirida (sida)”. Éste deroga la ley 102/91 y constituye un importante paso adelante en el reconocimiento no sólo de los derechos de las personas que viven con VIH y sida, sino de una política pública de control del sida desde un enfoque de derechos. Ahora sólo falta que el proyecto sea promulgado por el Ejecutivo y publicado para constituirse efectivamente en ley.

En tanto, en el mismo Poder Legislativo, el senador Carlos Roger Caballero Fiorio presentó en agosto un proyecto de declaración y exhortación “Que declara y exhorta a ambas cámaras del Congreso Nacional a rechazar los proyectos de ley que incluyan artículos que atentan contra la vida, la familia y violentan principios y doctrinas elementales de la fe cristiana”. Este proyecto, que debió haberse rechazado *in limine*, fue tratado el 12 de noviembre y derivado a las comisiones vinculadas a los asuntos constitucionales, la salud y los derechos humanos. Diversas organizaciones han señalado que esta iniciativa viola el respeto al Estado laico (art. 24 y 46 de la Constitución) y que:

Ni el senador Caballero Fiorio, ni ningún sector político, social, religioso, económico o de cualquier índole pueden determinar y condicionar qué tipo de proyectos de ley se deben estudiar, promover y discutir en el Congreso Nacional<sup>6</sup>.

## LAS DISCRIMINACIONES EN EL INFORME

Los casos de discriminación que se presentan en este capítulo muestran una realidad, desde situaciones de discriminación individuales de personas a quienes se les limitan sus derechos a causa de los prejuicios hasta casos que afectan a toda una población cuyos derechos no están reconocidos por ley alguna. Paraguay sigue siendo el único país del Mercosur sin una ley que defina, genere mecanismos, sancione y repare toda forma de discriminación.

La igualdad de trato es una de las categorías principales del derecho fundamental a la igualdad y a la no discriminación (Valiente, 2005). A pesar de ello, la construcción de las relaciones sociales se basa en las desigualdades, lo que naturaliza los tratos discriminatorios, reproducidos en la vida cotidiana como “naturales”, sin que las personas e instituciones que los mantienen reconozcan o sean conscientes de este sentido en sus prácticas.

Tal es así que la cadena de discriminaciones se produce y reproduce, y los grupos sociales discriminados se convierten en opresores y discriminadores de otros, institucionalizando y legitimando los actos discriminatorios.

A esto hay que añadir que en numerosas ocasiones se cruzan y superponen varias formas de discriminación, produciéndose discriminaciones múltiples: “no se trata de una simple sumatoria de discriminaciones, sino que se produce una situación cualitativamente diferente” (Bareiro, 2005: 36). Un ejemplo de ello sería la discriminación que sufren las trabajadoras del servicio doméstico.

Este capítulo intenta visualizar situaciones de discriminación que aún persisten en Paraguay y que afectan a personas por su sexo, género, orientación sexual, identidad de género, discapacidad de cualquier orden, idioma, origen nacional, etnia y condición de salud.

6 Pronunciamiento de las organizaciones de la sociedad civil, 29 de octubre de 2009. Disponible en: <[www.codehupy.org.py](http://www.codehupy.org.py)>, consultado el 22 de noviembre de 2009.

Este año, por primera vez, las comunidades afrodescendientes e indígenas alzan su voz en el informe de derechos humanos y cuentan de primera mano las discriminaciones que viven y perciben en su vida cotidiana, narrando de una manera sencilla la dura realidad con que luchan diariamente. Así, la comunidad afrodescendiente presenta un recorrido histórico de la invisibilidad y olvido en las que ha vivido durante siglos, y el modo en que el racismo y los comportamientos discriminatorios hacia ellos siguen vigentes en las políticas del Estado. Hasta hoy, el Estado ha incumplido mandatos expresos de las Naciones Unidas y de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (CEDR), ley 2128/03, en tomar medidas especiales y concretas que aseguren la protección y desenvolvimiento de las minorías raciales. Es más: nunca desde la ratificación de la CEDR ha presentado los informes correspondientes sobre su cumplimiento, haciendo vista gorda a sus obligaciones<sup>7</sup>.

A su vez, la Coordinadora de Líderes Indígenas en el Bajo Chaco (Clibch), a través de una narrativa personal, denuncia las violaciones a sus derechos que viven diariamente y la falta de participación y consulta a los pueblos indígenas en la creación de direcciones o secretarías de temas indígenas por parte del gobierno.

Dando continuidad al espacio iniciado en 2008, este año contamos con una aproximación a la discriminación hacia las personas inmigrantes en materia de ejercicio del derecho a la salud.

Como en años anteriores, están presentes los artículos sobre la discriminación hacia las mujeres; hacia las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersex; hacia las personas que viven con VIH y sida; hacia las personas monolingües guaraní; hacia las personas con discapacidad. Particularmente, este año se ha incluido un análisis de la discriminación jurídica hacia las personas con discapacidades psicosociales.

Aparte de brindarnos un panorama general de las discriminaciones cotidianas a las que estamos expuestas las personas en Paraguay por estas condiciones, el informe año tras año nos invita a incorporar nuevas miradas y perspectivas, avances y retrocesos desde las voces de quienes viven estas experiencias en su cotidiano.

## NUESTRO HOMENAJE

No se puede cerrar esta introducción al capítulo de igualdad y no discriminación sin rendir homenaje a Julio Fretes, compañero y activista por los derechos humanos de Paraguay y uno de los principales voceros del proyecto de ley contra toda forma de discriminación. Lo decíamos en un video de homenaje de la Red<sup>8</sup>:

Quando Julio se encargaba de algo, sabíamos que lo haría bien y que nos llevaría un poco más cerca de la aprobación del proyecto de ley contra toda forma de discriminación.

A él, nuestro más sentido cariño y respeto.

7 El informe inicial debía presentarse el 17 de septiembre de 2004; el segundo informe periódico, el 17 de septiembre de 2006; y el tercer informe periódico, el 17 de septiembre de 2008. Todos están en mora.

8 Video realizado por el Equipo de Comunicación Feminista en homenaje a Julio Fretes en mayo de 2009. Disponible en: < [http://www.youtube.com/watch?v=bjt\\_UzGgh\\_U](http://www.youtube.com/watch?v=bjt_UzGgh_U) >, consultado el 24 de noviembre de 2009.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Bareiro, Line (2005) *Discriminacion-es* en: Bareiro, Line - compiladora (2005) **Discriminación/es. Debate teórico paraguayo. Legislación antidiscriminatoria**. Asunción: Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores; Comisión de Equidad Social y Género y Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, UNFPA y CDE, pp. 33-49.

Valiente, Hugo (2005) *El derecho fundamental a la no discriminación* en: Bareiro, Line - compiladora (2005) **Discriminación/es. Debate teórico paraguayo. Legislación antidiscriminatoria**. Asunción: Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores; Comisión de Equidad Social y Género y Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, UNFPA y CDE, pp. 263-302.



# Una deuda histórica en la construcción de la ciudadanía afroparaguaya

## La afirmación de los derechos de afrodescendientes en el Paraguay

[...] el análisis del racismo, la discriminación y la xenofobia en América Latina enfrenta un primer problema en la falta de datos que permita elaborar indicadores claros. Este problema se vincula con las frustradas demandas de visibilidad de [los y las] afrodescendientes. La violencia explícita suele ser relevada por el silencio o la omisión, lo que explica la larga lucha de grupos discriminados por hacer visibles sus desventajosas condiciones frente a la sociedad y al Estado [...] una base fundamental para entender la existencia y reproducción del racismo y la discriminación en América Latina y el Caribe se halla en su negación por parte de la sociedad, los gobiernos y los Estados [...] (Hopenhayn, Bello y Miranda, 2006).

Nancy Medina y José Carlos Medina

Red Paraguaya de Afrodescendientes (RPA)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Esta red está integrada por líderes y lideresas de tres organizaciones de base: Asociación Afroparaguaya *Kamba Cuá*, Comisión de Afrodescendientes de Emboscada y Comisión Afroamericana de *Kamba Kokue* (Paraguarí).

## INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta por primera vez en un informe de Codehupy la situación de las y los afrodescendientes en el país. Para ello hace un recuento de su presencia histórica en el país y un análisis tanto del grado actual de disfrute de sus derechos humanos como de los principales obstáculos que enfrentan para su ejercicio.

La presencia de personas de ascendencia africana en el Paraguay data de 1556 (cf. Argüello, 1999). Aunque a lo largo de décadas han recibido distintas denominaciones –como negros y negras, esclavos y esclavas, libertos y libertas, pardos y pardas, todas con sentidos muy diversos entre sí–, esta población reconocida hoy como afrodescendiente arrastra históricamente su negación e invisibilización por parte del Estado paraguayo e integra una categoría discriminada de personas, ausentes de la protección de la legislación nacional. Esto es percibido como parte de una actitud racista –explícita e implícita– cuyo corolario sería que la cultura negra desaparezca.

Frente a este contexto, las comunidades afro en el Paraguay reivindican sus derechos y a partir de este esfuerzo invitan a la sociedad y a las autoridades paraguayas a reflexionar sobre su identidad y origen, vinculados no sólo con la unión entre españoles e indígenas, sino también con afrodescendientes.

Dicho esto, el informe también enfoca la carencia de un marco legal y normativo para proteger a los y las afrodescendientes contra la discriminación, pero sin dejar de presentar otras situaciones en las que se observa que se mantienen el prejuicio y la discriminación racial contra las personas de ascendencia africana.

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS Y LAS AFRODESCENDIENTES EN PARAGUAY

La población afro representaba en 1782 el 11,2% de la población total de la Provincia del Paraguay y en la ciudad de Asunción el grupo de los “mulatos y negros” y las “mulatas y negras”, libres y esclavos o esclavas alcanzaba el 54,7%. En 1799, según el censo de Lázaro de Ribera, la población afrodescendiente seguía constituyendo el 11,4% del total de la población y en Asunción llegaba al 43,6%. Para situarse, en 1799 la provincia del Paraguay estaba oficialmente poblada por aproximadamente 100 000 habitantes y Asunción por cerca de 7000 personas. Si bien no constan registros para 1811, año de la Independencia, podría suponerse que los datos de población no habían tenido variaciones significativas (cf. Telesca, 2008).

En los periodos coloniales y poscoloniales varios pueblos fueron fundados por grupos de personas como Nuestra Señora de la Fe, San Ignacio Guazú, Santiago, Areguá, San Roque González de Santa Cruz, Emboscada, Villeta, Guarambaré, etc. Estos pueblos siguieron existiendo, pero a consecuencia de la guerra de la Triple Alianza (1865-1870) y de la esclavitud, se produjo una gran pérdida poblacional: 2 de cada 3 personas adultas fallecieron, alcanzando esta hecatombe también a la comunidad afroparaguaya. Según algunas estimaciones, después de la guerra la población paraguaya quedó reducida a aproximadamente doscientas mil personas, con predominancia de mujeres de todas las edades, niños y ancianos.

Paulo de Carvalho Neto (1971: 60) sostiene que la insistencia de ciertos autores modernos, no especializados en la materia, en afirmar la casi inexistencia de influencias negras en el Paraguay, se debe en buena parte a Félix de Azara, pues, si bien fue un gran sistematizador, carecía de información en la temática negra. En consecuencia, de su lectura habitualmente se supone que el Paraguay colonial sólo tenía personas negras en *Tavapy* y Emboscada. Empero, otros datos bibliográficos señalan que existía población negra en el Paraguay colonial también en Asunción, Cordillera, Pirayú, Tapúa, Campo Grande, Lambaré, La Vuelta, Aguay, Quiindy, Ybytymí, Paraguari, Carapeguá, Quyuquyhó, Capiatá, Curuguaty, Villarrica, Villa Real, Remolinos, Ñeembucú, entre otros.

Estos y estas afrodescendientes aportaron en la construcción de la provincia en la explotación de ganado, plantaciones en las estancias jesuíticas, de dominicos y mercedarios, en las labores domésticas en familias blancas, y también en la construcción de fuertes e iglesias, dando así satisfacción a las necesidades de la sociedad paraguaya de la época.

Ya en el periodo independiente, en 1842, el gobierno paraguayo promulgó la ley de Libertad de vientres, que se aplicaba a todo niño o niña nacida de esclavos y esclavas luego la fecha de su entrada en vigor, quienes debían quedar libres al cumplir 24 años. Esta ley estimuló el índice de nacimientos entre la población esclavizada, a pesar de que la esclavitud fue finalmente abolida en 1869, a través de un concordato con la población negra, por su participación en la Guerra de la Triple Alianza.

La Constitución de 1870 establecía:

En la República del Paraguay no hay esclavos, si alguno existe queda libre desde la jura de esta [C]onstitución, y una ley especial velará las indemnizaciones a que diere lugar esta declaración. Los esclavos, de que cualquier modo se introduzcan, queda[n] libre[s] por el solo hecho de pisar el territorio paraguayo (art. 25).

No se menciona a los y las afrodescendientes que ya habían obtenido su libertad, invisibilizando en los espacios oficiales la situación social, económica y política a que estaban sometidos. El decreto de abolición no contenía ningún tipo de compensación a las esclavas negras y los esclavos negros para facilitar su inserción en la sociedad. No existió ninguna acción que facilitara y permitiera a esta población mejorar sus condiciones de vida básicas, como sí había habido estímulo estatal para la población blanca europea, a la que se facilitaban el ingreso y asentamiento en el territorio paraguayo.

Contemporáneamente, este abandono fue seguido por actitudes paternalistas hacia la población afro, tales como las acciones específicas, de inclusión de algunas personas en la función pública como choferes o barrenderos y no así en cargos de toma de decisiones. Debe subrayarse que estas medidas no están insertas siquiera dentro del marco de una política pública de carácter general orientada hacia la población afro, sino que están asociadas directamente a actitudes prebendarias, dadas por la pertenencia de hombres o mujeres afrodescendientes a determinados partidos políticos.

En suma, la esclavitud, el olvido histórico, la violencia y el abandono en todas sus expresiones fueron los instrumentos a través de los cuales se buscó romper la identidad africana y eliminar sus valores y su forma de expresión, determinados por la tradición, las costumbres, su forma de pensar y vivir.

## MARCO LEGAL

Es importante destacar que para los y las afrodescendientes fue de suma importancia la Conferencia Mundial Contra el Racismo y la Discriminación Racial, la Xenofobia y las formas conexas de intolerancia (CMCR), realizada en Durban, Sudáfrica, del 31 de agosto al 8 de setiembre de 2001, adonde acudió un gran número de representantes de gobiernos, delegados de ONG y otras organizaciones, y se firmaron la Declaración y el Programa de Acción de Durban (DPAD).

La DPAD es un documento sustancial que describe recomendaciones para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Es un importante marco y guía para el trabajo de los Estados y para la exigibilidad de la sociedad civil a ellos, que hace referencia a una amplia gama de asuntos tales como: medidas de prevención y educación a escalas internacional y nacional; enjuiciamiento; investigación de políticas y planes de acción, además de adopción de decisiones económicas y políticas hacia los afrodescendientes y otras minorías étnicas.

La Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas de las Naciones Unidas (2002) ha señalado ya desde su preámbulo:

[...] la necesidad de lograr una aplicación aún más eficiente de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos en lo que respecta a los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

En tanto, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (CEDR), ley 2128/03, establece como obligación de los Estados partes:

[Tomar] medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (art. 2).

Por su parte, la Constitución paraguaya, al reconocer la igualdad de las personas, establece que todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos, que no se admiten discriminaciones y que el Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien (cf. art. 46). Agrega además que las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios.

Sin embargo, este derecho constitucional no está desarrollado legislativamente y *ergo*, garantizado por normas de aplicación o que sancionen su incumplimiento. Por lo tanto, es posible afirmar que el Estado paraguayo no ha adoptado hasta la fecha medidas eficaces de protección legal contra la desigualdad o la discriminación. Adicionalmente, la interpretación que suele hacerse del artículo 46 parte de la idea de que en el Paraguay la sociedad vive en el contexto de una democracia racial, por lo cual se invisibilizan las situaciones de discriminación racial y se considera innecesario desarrollar leyes que sí son necesarias para proteger los derechos de las personas de ascendencia africana cuando se enfrentan a discriminaciones vinculadas a su origen racial.



El orden jurídico paraguayo ha dejado hasta la fecha al pueblo afrodescendiente sin ninguna posibilidad de protegerse usando las leyes y accediendo al Poder Judicial. Esto permite varias formas de marginalización; una de ellas es la falta de previsiones legales que sancionen, por ejemplo, la discriminación en el empleo.

Este vacío legal en el orden jurídico interno contraviene claras obligaciones internacionales del Estado paraguayo, como la establecida en la CEDR:

Los Estados partes asegurarán a todas las personas que se hallen bajo su jurisdicción, protección y recursos efectivos, ante los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado, contra todo acto de discriminación racial que, contraviniendo la presente Convención, viole sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como el derecho a pedir a esos tribunales satisfacción o reparación justa y adecuada por todo daño de que puedan ser víctimas como consecuencia de tal discriminación (art. 6).

Al respecto, el Comité para la eliminación de la discriminación racial (Comité EDR), en su Recomendación general XXVI, relativa a este artículo de la CEDR, explicó que:

[E]l derecho a obtener una compensación o satisfacción justa y adecuada por cualquier daño sufrido como resultado de esos actos de discriminación, [...], no se garantiza necesariamente mediante el mero castigo del autor; al mismo tiempo, los tribunales y otras autoridades competentes deberían considerar, siempre que sea conveniente, conceder compensación económica por los daños, materiales o morales, sufridos por la víctima (Comité EDR, 2000b: párr. 2).

A través de la Recomendación general XXV, relativa a las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género, tomó nota que:

[dichas discriminaciones por razones raciales] no siempre afectan a las mujeres y a los hombres en igual medida ni de la misma manera. Existen circunstancias en que afectan únicamente o en primer lugar a las mujeres, o a las mujeres de distinta manera o en distinta medida que a los hombres y que a menudo no se detectan si no se reconocen explícitamente las diferentes experiencias de unas u otros en la vida pública y privada (Comité EDR, 2000a: párr. 1).

En esta recomendación, el Comité EDR sostuvo que determinadas formas de discriminación racial pueden dirigirse contra las mujeres en calidad de tales como, por ejemplo, la violencia sexual cometida contra las mujeres de determinados grupos raciales, como precisamente es el abuso de trabajadoras afrodescendientes en el sector no estructurado o de empleadas domésticas. La discriminación racial puede tener consecuencias que afectan en primer lugar o únicamente a las mujeres, como embarazos resultantes de violaciones motivadas por prejuicios raciales; en algunas sociedades las mujeres violadas también pueden ser sometidas a ostracismo (cf. Comité EDR, 2000a: párr. 2).

Finalmente el Comité llamó a los Estados a considerar que, además, las mujeres pueden verse limitadas por la falta de remedios y mecanismos de denuncia de la discriminación a causa de impedimentos por razón de sexo, tales como los prejuicios de género en el ordenamiento jurídico y la discriminación de la mujer en la vida privada (cf. Comité EDR, 2000a: párr. 3 a 6).

El Estado paraguayo, aunque ha ratificado la CEDR, todavía no ha presentado informe alguno al Comité EDR, órgano de vigilancia del tratado al cual todo Estado parte se compromete a presentar un informe inicial al año de la ratificación y posteriormente un informe periódico cada dos años. Esto significa que debía presentar su informe en 2004, 2006 y 2008. El ciclo de presentación de informes periódicos es una oportunidad del Estado y la sociedad para tornar visibles condiciones de vulneración de derechos y prácticas vigentes que reproducen la discriminación racial, con el fin de orientar la legislación y las políticas públicas en la materia.

## CONCLUSIONES

---

Las comunidades de ascendencia africana han permanecido invisibles y olvidadas. En los casos más graves sus derechos fundamentales han sido violados, como su derecho a la identidad, igualdad ante la ley, oportunidad en el acceso a sus derechos económicos y sociales. Esto obedece a que el racismo sigue presente en las políticas de Estado a partir de las siguientes situaciones:

- **Por omisión y ausencia de políticas hacia este grupo.**

Estas omisiones se constituyen en sí mismas en una política. La abolición de la esclavitud demuestra una de las grandes omisiones del Estado paraguayo, porque sólo fue un trámite legal, sin implementación de medida alguna hacia los ex esclavos y las ex esclavas para su inserción en la sociedad. La población negra no se encontraba preparada. Es importante recordar la generación de riqueza para sus amos, que le impidió desarrollar su propia riqueza y acceder a bienes culturales y económicos que le permitieran desenvolverse en forma autónoma.

- **No existió ninguna medida reparadora o compensadora a los grupos étnicos, que pasaron de ser esclavos a formar parte de los estratos más bajos de la sociedad.**

Este tipo de sistemas no permite potenciar al máximo el talento y buen trabajo de los y las afrodescendientes, desconsiderando su valor como recursos humanos. A la vez, inhibe la creatividad e invisibiliza la diversidad de su cultura, que debería ser valorada como un instrumento para competir en un mundo globalizado.

- **El marco cultural mantiene el prejuicio racial y el comportamiento discriminatorio.**

El marco cultural se fundamenta en prejuicios históricos que se mantienen vigentes, invisibilidad física y legal, alejamiento del pueblo de su pasado africano y discriminación con acciones solapadas.

- **El marco institucional mantiene una inversión discriminatoria en el presupuesto público.**

Esta situación puede apreciarse en la carencia de inversión económica en las zonas con mayoría afro, las políticas y desarrollo que mantienen el *statu quo*, las tendencias en la globalización que perpetúan y aumentan la desigualdad y la pobreza y la amenaza a la tenencia de la tierra.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Argüello, Ana María (1999) **El rol de los esclavos negros en el Paraguay**. Asunción: Centro Editorial Paraguayo.

Carvalho Neto, Paulo de (1971) **Estudios Afros. Brasil, Paraguay, Uruguay, Ecuador**. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Comité para la eliminación de la discriminación racial (2000a) *Recomendación general N° XXV relativa a las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género*. Ginebra: Acnudh.

Comité para la eliminación de la discriminación racial (2000b) *Recomendación general N° XXVI relativa al artículo 6 de la Convención*. Ginebra: Acnudh.

Hopenhayn, Martín; Bello, Álvaro y Miranda, Francisca (2006) **Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milenio**. Santiago de Chile: Cepal.

Telesca, José Ignacio (2008) *Reflexiones acerca de la identidad del Paraguay en los albores de la independencia, de españoles a paraguayos* en: Historia Paraguaya, Anuario de la Academia Paraguaya de la Historia, Vol. XLVIII 2008, pp. 295-332.





# Como si no fuéramos personas...

## Una mirada a la discriminación que diariamente viven los pueblos indígenas

La raíz de la discriminación ha sido planteada en la conciencia del pueblo paraguayo por sus antepasados, quienes han dejado a las nuevas generaciones la idea de que los pueblos indígenas somos ignorantes e incapaces, hasta inclusive existen grupos que nos tienen como “objeto”. Muchas veces, el trato que se nos da no es como al resto de la población, es muy diferente, como si no fuéramos personas.

Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (Clibch)

## INTRODUCCIÓN

Como organización indígena que nuclea a comunidades de los pueblos Enxet, Sanapaná, Angaité, Toba Qóm y Nivaclé, hemos asumido la misión de establecer una agenda de conciencia y de lucha por nuestros derechos; por ello, agradecemos la invitación de Codehupy a escribir sobre lo que diariamente vivimos: la discriminación. Ésta aún persiste en Paraguay tanto desde la sociedad en general como desde las instituciones públicas.

La raíz de la discriminación ha sido planteada en la conciencia del pueblo paraguayo por sus antepasados, quienes han dejado a las nuevas generaciones la idea de que los pueblos indígenas somos ignorantes e incapaces, hasta inclusive existen grupos que nos tienen como “objeto”. Muchas veces, el trato que se nos da no es como al resto de la población, es muy diferente, como si no fuéramos personas.

Hay algunos avances por parte de este gobierno, que intentó implementar una política de participación e integración, pero en ciertos aspectos no se ha hecho demasiado, pues en distintos ministerios se han creado secretarías o direcciones sobre el tema indígena sin que hayamos tenido participación alguna o, al menos, se nos haya consultado.

Además, este año fue un período de mucha tristeza para los pueblos originarios, pues los supuestos representantes del país, del que también somos parte, han rechazado en el Congreso el pedido de expropiación de tierras a favor de la comunidad indígena *Yakye Axa*.

La senadora Ana María Mendoza de Acha, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos, fue a visitar esta comunidad y no dijo lo que la comunidad manifestó, no habló en ningún momento a favor de nuestro pueblo ni de nuestros derechos, sino que habló a favor de los empresarios, de los ganaderos, como ella. Trató de mentirosos a los miembros de la comunidad, como que no eran originarios de esas tierras reclamadas. También habló en nombre de una persona muy respetada, que ya falleció, Tomás Galeano<sup>1</sup>, con quien nunca tuvo una conversación; calló la voz de la comunidad, diciendo qué es lo que tenemos que hacer, cómo tenemos que pensar. Está segura de que la comunidad y los pueblos indígenas en general somos manejados por otros, como si nosotros no pudiéramos hacer nuestros propios reclamos, como si no tuviéramos derecho a reivindicar y exigir lo que es nuestro, nuestras tierras ancestrales. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) no son responsables por nosotros, es el Estado quien tiene obligaciones y debe cumplirlas, y la senadora Acha también es parte del Estado. Esta acción evidenció claramente que a estas autoridades no les interesan para

---

1 **Nota del equipo editor:** Tomás Galeano, líder histórico de la comunidad indígena *Yakye Axa* del pueblo Enxet, fue el primero que, en 1993, ante la imposibilidad de ingresar en las tierras ancestrales, se asienta frente a ellas, sobre la ruta, y quien solicitó oficialmente al Estado paraguayo su restitución. En 2005 acudió, ya anciano y enfermo, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y declaró sobre el despojo de su comunidad y las difíciles condiciones de subsistencia, lucha que costó la vida de muchos integrantes de la comunidad, quienes murieron en el abandono del Estado. Solicitó que se les entregue las tierras para tranquilidad de los hijos e hijas y nietos y nietas de la comunidad, para no perder su cultura. El Estado paraguayo fue sentenciado y condenado. Entre otras medidas, debía haber restituido las tierras en un plazo de tres años, que fenecía en julio de 2008. El Estado paraguayo no cumplió. Tomás Galeano falleció al costado de la ruta en julio de 2009, donde esperó, y donde la comunidad sigue esperando a que el Estado paraguayo le devuelva sus tierras.

nada los pueblos indígenas, sólo les interesamos en épocas electorales, donde buscan a los “indios”, como ellos nos denominan, sólo para captar votos.

## LAS DISCRIMINACIONES<sup>2</sup>

- Nos discriminan cuando luchamos por nuestros derechos

Cuando se acampa en las plazas de la capital, surgen todos los días críticas. Hay un rechazo por la presencia de pueblos indígenas en la capital. La mayoría de las discriminaciones vienen de parte de la prensa capitalina, junto con la municipalidad y algunas otras personas particulares, quienes además pasan por la plaza a atropellar y cuestionar la lucha de los pueblos originarios.

A la sociedad y a la prensa capitalina no les interesa el motivo por el cual nos vemos en la obligación de movilizarnos hasta la capital. Además de discriminarnos, atropellan nuestros derechos sin que podamos defenderlos.

En los cierres de ruta del 1 de septiembre de este año<sup>3</sup> nos han maltratado, nos gritaron que saliéramos de allí. Nos decían que tenían que trabajar, que los tenían que dejar pasar y se pusieron violentos. Nos dijeron *tekorei*<sup>4</sup>, que no tenemos nada que hacer, y por eso cortábamos la ruta, que había gente no indígena que se estaba aprovechando de nosotros, como si no tuviéramos derecho a asesorarnos por profesionales o que nos acompañen para que no nos atropellen. En cambio, ellos sí pueden ser acompañados o pueden contratar gente para que defienda sus derechos; los indígenas, supuestamente, no.

- Discriminación en instituciones públicas

Diariamente, cuando asistimos a los hospitales, sufrimos la discriminación de parte de las enfermeras y los enfermeros, los médicos y las médicas y otros funcionarios y funcionarias. Incluso cuando nos asisten en nuestras comunidades, sólo nos miran, no nos tocan para examinarnos. Así parece que las consultas se hacen por “adivinación”.

2 **Nota del equipo académico:** La discriminación hacia la población indígena se evidencia en las significativas diferencias en el acceso al cumplimiento de sus derechos en relación con la población nacional. Así, y a modo de ejemplo, el 14,2% de los niños y niñas del país sufre de desnutrición crónica (talla inferior a la esperada para la edad), mientras que en la niñez indígena asciende a 41,8%; en relación a la desnutrición global (peso inferior al esperado para la edad), la relación es de 4,2% a 9,7%. Cuando el 61% del quintil más pobre de niños y niñas del país accede a consultas médicas, solo el 37% de niños y niñas indígenas lo hace. En tanto que el 55% del quintil más pobre de las familias del país accede a agua potable, en las comunidades indígenas es el 6,8% (basado en datos del programa “Invertir en la gente”, conjunto entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA); Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Dgeec), 2005; Dgeec, 2008).

3 El 1 de septiembre, comunidades indígenas del bajo Chaco cerraron la ruta que une las localidades de Pozo Colorado y Concepción, a la altura del km. 370, con el objeto de reclamar el cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en los casos de *Yakye Axa* y *Sawhoyamaya*, así como la devolución de tierras a otras comunidades indígenas. *Estado no cumple con sentencia de la Corte Interamericana. Indígenas cierran ruta y piden devolución de tierra*. Diario Abc Color, Asunción, 2 de septiembre de 2009. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/2009/09/02/seccion/localesabccolor/>>, consultado el 16 de noviembre de 2009.

4 Palabra en guaraní usada para describir a una persona que no tiene nada que hacer.

Hay una gran discriminación y una falta de preparación de los y las profesionales de salud acerca de la interculturalidad.

En los hospitales, cuando una persona indígena se interna, las personas responsables de atenderla no la ven, pasan de largo, y por poco la pisan, ni siquiera le hablan o le preguntan cómo está y si necesita algo. Si comparte una sala con otras personas, debe soportar el repudio, los no indígenas suelen solicitar al personal médico de guardia que el paciente indígena sea trasladado a otra sala.

Además, cuando los promotores y las promotoras de salud acompañan a sus pacientes, el personal médico y las enfermeras en los hospitales tratan al promotor o promotora como si no entendiera ni tuviera la capacidad y formación de entender sobre el tema.

En la mayoría de los hospitales, hasta ahora, por la discriminación permanente, no se ha implementando una integración real de los pueblos originarios al sistema de salud, para que exista la costumbre de trabajar en conjunto y de manera intercultural.

También pasa en otras instituciones públicas, específicamente en los ministerios, pues nuestros pedidos generalmente no son tenidos en cuenta. Algunos ministros a veces no nos atienden con la misma importancia que dan a otros temas, tardan en darnos audiencias y responder a nuestros pedidos.

Los maestros y las maestras indígenas cobran un salario menor al de los no indígenas o trabajan gratis por años para conseguirlo. Por otra parte, supervisores y supervisoras que trabajan por zonas en el Chaco no son indígenas y casi nunca cumplen con su trabajo, no tienen interés en colaborar con la comunidad ni vienen a ver cómo funciona la escuela. No hay espacios donde capacitar a las personas indígenas que quieren enseñar y no se respeta nuestra cultura en la enseñanza que se da en la escuela.

- **Discriminación a nuestras organizaciones**

Tampoco nuestras organizaciones son tenidas en cuenta cuando solicitan mejoras y participación para políticas y programas sobre temas indígenas o para trabajar en conjunto con las instituciones públicas y mejorar el relacionamiento y las acciones que deberían realizarse por parte del Estado en sus instituciones. Existen acuerdos sobre esto, pero sólo formalmente, en realidad no ocurre, seguimos siendo discriminados.

- **Mujer indígena**

Quienes mayor discriminación sufren son las mujeres por ser indígenas y además mujeres. Cuando realizan sus reclamos ante distintas instituciones del Estado no las respetan, no se las escucha y ponen como excusa que ellas no tienen derecho a hacer



pedidos para la comunidad o para su familia porque no son representantes de su comunidad, porque no son líderes.

## CONCLUSIÓN

---

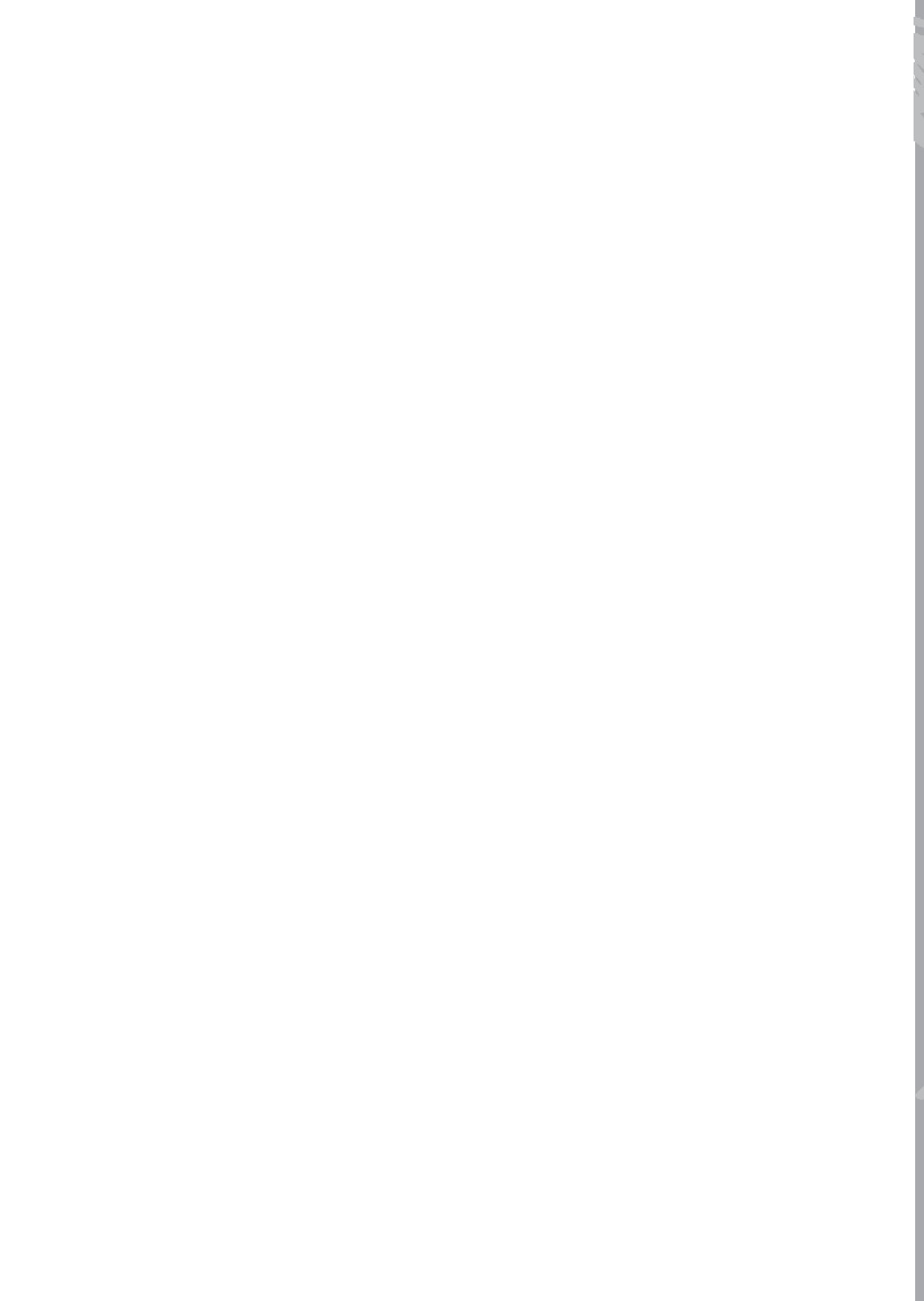
Los pueblos originarios siempre se han identificado a través de su cultura y supervivencia, resistiendo con orgullo. Esto hace que muchas veces haya conflictos con el resto de la sociedad y que seamos discriminados. Nuestra vida es fuerte y dura, pero por más que haya avasallamiento de nuestros derechos, siempre hemos sido conscientes, hemos sobrevivido a pesar de todo lo que nos han hecho y hacen, y seguiremos viviendo, defendiendo nuestros derechos y nuestra cultura ante la discriminación y otros atropellos.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos – DGEEC (2005) **Encuesta permanente de hogares – EPH 2005**. Fernando de la Mora: DGEEC.

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



# Avances, estancamientos y retrocesos

Lenguas y derechos en el Paraguay

## Ojejapóva ohóvo, opytáva tapére ha oguevía

Ñe'ënguéra ha derécho Paraguái

Las acciones de las diferentes dependencias del Ejecutivo para la inclusión y promoción del guaraní y su progresiva normalización en la función pública resultan auspiciosas, pero todavía fragmentadas. Entre tanto, los otros poderes del Estado retardan los pasos que podrían darse al aprobar el proyecto de Ley de Lenguas a dos años de su ingreso al Congreso, y se sigue manteniendo la casi exclusividad del castellano en los procesos judiciales. Por otro lado, las lenguas y culturas indígenas han recibido un impulso, pero todavía tímido con la creación de una dirección específica en el Ministerio de Educación y Cultura.

Miguel Ángel Verón,  
Fundación Yvy Marãe'ỹ

Opaichagua tembiapo omboguatáva Ejecutivo oñemombarete ha ojeporumeme haña guarani estado rembiapópe ningo oporomokyre'ỹ, katu ichi'ĩ gueteri. Hákatu, Estado pokatu ambuéva omy'i gueteri jahechápa omoneĩ Ñe'ënguéra reheña Léi okevahína mokõi arýma Congreso-pe, ko'ağaite peve ojehechakuaa umi proceso judicial haimeháime oku'eha castellano-pe añoñte gueteri. Upéicha avei, umi indigenakuéra ñe'ë ha rekotee oñemombareteve Ministerio de Educación y Cultura oñemoheñoivo peteĩ dirección oñemba'apo hagua hesekuéra, katu péva ikangy gueteri.

Miguel Ángel Verón,  
Fundación Yvy Marãe'ỹ

## INTRODUCCIÓN

El Paraguay es conocido a escala mundial por su bilingüismo; es el único país americano donde una lengua autóctona es hablada mayoritariamente por una población no indígena<sup>1</sup>. Constitucionalmente las dos lenguas oficiales del país son el castellano y el guaraní. Sin embargo, pese a que el guaraní es la lengua más hablada, está minorizada y quienes la hablan sufren una discriminación histórica por parte del Estado paraguayo. Es así como el castellano es la lengua de prestigio, utilizada en las esferas oficiales y en los espacios formales en general, en tanto el guaraní, siendo la lengua mayoritaria, es relegado a la informalidad y alejado de la administración del Estado. Debido a esta situación sociolingüística, a las personas monolingües guaraní se las aparta de los espacios de participación y decisión, y por ende se les deniega su condición de ciudadanos y ciudadanas, por no hablar o “manejar” el castellano.

El presente artículo pretende evaluar la gestión del Estado durante el período analizado (de octubre 2008 a octubre 2009), verificando los avances, estancamientos y retrocesos en los derechos lingüísticos.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA LINGÜÍSTICA

Como hemos señalado, constitucionalmente las lenguas castellana y guaraní son idiomas oficiales de la República (art. 140). La Constitución también dispone que la enseñanza en los comienzos del proceso escolar se realizará en la lengua oficial materna del educando y que se instruirá asimismo en el conocimiento y en el empleo de ambos idiomas oficiales (art. 77).

A escala internacional diversos instrumentos reconocen el derecho de las per-

## ÑEPYRŪMBY

Paraguái niko ojekuaa ko arapy tuichakue javeve ñe'êkõi rehe; ndaipóri tetã ambue amerikaygua ndaha'evéimava indígena oihápe hetaiterei tapicha oñe'êva indigenakuéra ñe'ê. Oñeñe'êtaramo Léi ári ikatu oje'e tetã ñe'êtee mokõivéva ha'eha castellano ha guarani. Hákatu, jepe hetave oĩ umi máva oñe'êva guaranime, ñe'ê ñemomichĩ ha ñe'êharakuérape katu Paraguái Estado ñemboyke ymaite guive. Upéicha rupi castellano ñemomba'eguasuve, ojepuru umi tenda ikatevéva hárupi, upe aja katu guarani, ipuruhára hetave pa'ume, ojeheja ojepuru haña peichapéichante ha ndaijái gueteri Estado rembiapópe. Ko situ ñe'êrekoaty rapykuéri ojehecha mba'éichapa ñemboyke kuña ha kuimba'e iguaraniñe'ê añóvapente, ha'ekuéraramo nda'ijái mamove ojedesitahárupi, ha ojepe'a chuguikuéra derécho orekóva tetãyguaháicha ñe'êkuáaire castellano.

Kóva ko artículo rupive ñehesa'ỹjose mba'éichapa oku'e *Estado* rembiapo peteĩ ary ryepýpe (jasypa 2008 guive jasypa 2009 peve), ñemohesakãvo mba'emba'émapa ojejapóva, mba'épepa ojepyta ha mba'épepa ojeguevi ñe'ênguéra rehegua derécho ñemoañe'tévo.

## ÑE'Ê REHEGUA LÉI

Ja'e haguéichama kuri, léi ryepýpe niko Tetã ñe'êtee ha'ehína castellano ha guarani (art. 140). Léi Guasu avei he'i mitãnguérape ñembo'eva'erãha ñepyrũrã guive ñe'ê ypykuépe, isy ñe'eme ha upéicha avei ojehekomb'o'eva'erãha ichupekuéra oikuaa ha oipurukuaa haña mokõivéva tetã ñe'êtee (art. 77).

Tuichaháicha yvy ape ári avei oĩ apopyrã ohechakuaa ha omoañetéva yvypóra derécho ramo oñe'êvo ñe'êteepe ava-

sonas a expresarse en su propio idioma y a no ser discriminadas por ello, principalmente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, ley 1/89 (art. 1), y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ley 5/92 (art. 2). Además, se cuenta con la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos (DUDL), de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), firmada en 1996 y destinada a promover los derechos lingüísticos, especialmente las lenguas amenazadas.

La DUDL considera como derechos personales, inalienables, ejercibles en cualquier situación, los siguientes: el derecho a ser reconocido como integrante de una comunidad lingüística, al uso de la lengua en privado y en público, al uso del propio nombre, a relacionarse y asociarse con otras y otros integrantes de la comunidad lingüística de origen, y el derecho a mantener y desarrollar la propia cultura. A estos derechos personales la DUDL añade como derechos de los grupos lingüísticos: el derecho a la enseñanza de la propia lengua y cultura, a disponer de servicios culturales, a una presencia equitativa de la lengua y la cultura del grupo en los medios de comunicación, y el derecho a recibir atención en la propia lengua en los organismos oficiales y en las relaciones socioeconómicas (art. 3).

Teniendo en cuenta estas prescripciones, se analizará el grado de cumplimiento de los derechos lingüísticos por parte del Estado, principalmente con relación a las personas monolingües guaraní y hablantes de las otras lenguas indígenas y minoritarias del Paraguay.

vete omboyke'ỹ rehe ichupe upévare, ko mba'e oñemohesakã porãvéntema Convención Americana-pe oñe'ëvahína Yvypóra Deré chore (CADH) térã Pacto de San José Costa Rica-peguarépe, léi 1/89 (art. 1)-me, ha Pacto Internacional de Derechos Civiles ha Políticos (PIDCP)-pe, léi 5/92 (art. 2) -me. Hi'ariguaité, oĩ avei upe Ñe'ë Derécho rehegua Declaración Universal (DUDL), avei Tekombo'e, Arandupavẽ ha Tekotee rehegua Organización de las Naciones Unidas (Unesco), oñemboguapyva'ekue kuatiápe 1996-me oĩva ombojepytao haña derécho ñe'ë rehegua, ko'ýte umi oĩva omano hañaichama.

DUDL ojapyhy maymavete deréchoramo, ndaikatúiva oñemboyke, ikatúva ojejapo oimeháichagua sitúpe, ko'ã mba'e: opavavete iderechoha ojehechakuaávo ichupe ha'eha peteĩ ñe'ë komunidadepgua, oipurúvo ñe'ë ha'eñohápe ha tapicha atýpe, oipurúvo heratee, ojokupytyvo ha oikóvo ambuekuéra ñe'ë komunidadepguandi, upéicha avei oñangarekóvo ha omongakuaávo hekotee. Ko'áva ko'ã tapicha derécho ári DUDL ombojoapyve he'ivo ñe'ëngueraita derécho rehe kóicha: maymavete aty iderechoha ojehekombo'évo ñe'ë ha heko teépe, oñeñangarekóvo heko teére, ojeipurúvo ñe'ë ha heko tee ojeperuhaichaité umi ambueva médio oporomomandúva rupi, ha iderechoha avei oñeñatendévo hese ñe'ë teépe opaité hendápe taha'e umi organismo oficialháre térã mamó oimehápe (art. 3).

Ko'ã opopyrã omandáva ári oñehesa'ýjóta mba'eichaitépa Estado ogueroguata ñe'ënguéra derécho, ko'ýte oñeñe'ëtaramo umi tapicha iguaraniñe'ë añónteva rehe ha ñe'ë ypykue ambueva rehe, imbovyvéva Paraguáipe.

## AVANCES

A un año del último informe (cf. Verón, 2008) se observan algunos avances, que se presentan a continuación:

- Cursos de guaraní comunicativo en la función pública

Desde noviembre de 2008 se están llevando a cabo cursos de guaraní comunicativo en la función pública. Éstos responden a una iniciativa de la sociedad civil organizada y se desarrollan en el marco de un convenio de cooperación entre la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Secretaría Nacional de Cultura (SNC) y la Red Contra toda Forma de Discriminación<sup>2</sup>.

Estos cursos fueron desarrollados para capacitar en el uso de la lengua guaraní al funcionariado público de manera tal que tengan competencias en el manejo de las dos lenguas oficiales de la República y ofrezcan a los ciudadanos y las ciudadanas atención en su lengua, superando la discriminación lingüística en la función pública.

Hasta octubre de 2009 se desarrollaron cinco cursos y se ha capacitado a cien personas. Al término de este proceso de capacitación, en el primer semestre de 2010, se habrán desarrollado veinte cursos de cuarenta horas cada uno y capacitado a quinientas personas aproximadamente, número aún ínfimo teniendo en cuenta que el Estado cuenta con cerca de 200.000 funcionarios y funcionarias. Sin embargo, a pesar de que la duración del curso es insuficiente para el aprendizaje de una lengua en su integralidad, las personas que se han capacitado hasta el momento han adquirido muchas competencias comunicativas en poco tiempo, hecho que demuestra la predisposición de quienes trabajan en el Estado y da la

## OJEPÓMAVA OHÓVO

Ohasávo peteĩ ro'y oñemomandu hague (cf. Verón, 2008) ojehechakuaa oñeavansaveha ohóvo. Umi tembiapokue ojekuaaukáva péicha:

- Guarani mbo'esyry función pública-pe

Jasypateĩ 2008 guive ojegeroguata oúvo guarani mbo'esyry *comunicativo función pública-pe*. Ko'áva niko heñói tavaygua oñembosako'íva rembijerurégui ha ojejapo oñemoirũ rupi *Secretaría de la Función Pública (SFP), Secretaría Nacional de Cultura (SNC) ha Red Contra toda Forma de Discriminación<sup>b</sup>*.

Ko'ã mbo'esyry ojejapo ojehesape'a haña mba'apohára estado-peguakuérape jahechápa oipuru hekopete Tetã ñe'ẽtee mokõívéva ha upéichape oñangareko haña maymave tapicháre ñe'ẽ teépe, upéicharõmante noñemboykevéma mba'evéchagua ñe'ẽ estado rembiapópe.

Jasypa 2009 peve ojegeroguatáma po mbo'esyry ha oñembokatupyry sa tapichápe. Oñemohu'ávo ko tembiapokue kakuaaite oñemoaranduhápe tapichakuéra, 2010 mbyte rupi, ojejapóta 20 mbo'esyry, peteíteiva hi'are 40 aravo ha upépe ojehesape'a amo 500 tapicha rupi, katu kóva sa'í gueteri jahecháramo Estado rembiguaikuéra oíha 200.000 pota rupi. Hákatu, ojepyso mbaretemi ramo jepe umi mbo'epy, ndohupyty'i ojekuaa pypuku haña upe ñe'ẽ; mayma tapicha oñemoarandúva ko'agáite peve, sapy'aitépe tuicha ikatupyryve oñomongeta haña, kóva ohechauka ñandéve tapichakuéra omba'apóva Estado-pe ikatupyryseveha ko'ẽreire ha ohechauka hikuái, política porã rupive, ikatutaha oñemoñe'ẽkõi hekopete Estado ha avei ikatutaha ojepurumeme guarani ñe'ẽ atención pública korapýpe.

certeza de que, con voluntad política, se puede bilingüizar adecuadamente el Estado y normalizar el uso de la lengua guaraní en la atención pública.

- Segundo Foro de Políticas Lingüísticas

El 17 de agosto de 2009 se realizó el Segundo Foro de Políticas Lingüísticas, en el Congreso Nacional. Fue la primera vez que la sociedad civil y el Estado debatieron un tema de suma importancia, como la política lingüística<sup>3</sup>, y en forma unísona se subrayaron la urgente necesidad de la aprobación de una Ley de Lenguas, la necesidad imperiosa de normalización de la lengua guaraní en la administración del Estado y la revisión de la educación bilingüe, especialmente en lo relativo a la enseñanza de la lengua guaraní.

- Creación de la Dirección de Promoción de Lenguas en la SNC

La SNC creó la Dirección de Promoción de Lenguas. Esta dirección es una instancia de gestión para la preservación, la difusión y la dignificación de las lenguas en el Paraguay, haciendo hincapié en la lengua mayoritaria, el guaraní.

La creación de esta dirección reviste mucha importancia, pues surgió del pedido que hiciera la sociedad civil organizada al Poder Ejecutivo de que se creen direcciones y asesorías lingüísticas en todos los ministerios y secretarías para impulsar la “bilingüización” de las carteras y del Estado en su conjunto. En este marco también es importante subrayar que la Cancillería Nacional está encaminando la creación de una asesoría lingüística y otros proyectos tendientes a la normalización de la lengua guaraní.

- Ñe'Ē polítika rehegua atyguasu mokõiha

17 jayspoapy 2009-pe oñeñembyaty Mokõijeyha oñeñemongeta hağua Ñe'ĕnguéra Polítikare, Tetã Congreso-pe. Kóva mbovyve araka' eve noñomongetáiva *sociedad civil* ha *Estado* ñe'ĕ rehegua polítikare<sup>c</sup>, upéramo guare opavavetéva ohechakuaa ha he' i tekotevéha oñemoneĩ Ñe'ĕnguéra Léi, tekotevéha ojeipurumeme guarani ñe'ĕ Estado ryepýpe hatekotevéha ojehesa' yjo ñe'ĕkõi jehekombo'e, ko' yte mba' éichapa ojehekombo'e guarani ñe'ĕ.

- Oñemoheñoi SNC-pe Ñe'ĕnguéra Ñemyerakuã Róga

SNC omoheñoi Tenda Oñemoherakuã hağua me Ñe'ĕnguéra. Kóva niko hína upe mamo oñeñangareko, oñemoherakuã ha oñemyasãitahápe ñe'ĕnguéra Paraguái, ko' yte ojeptyasóta guarani ykére, ha' evahína upe ñe'ĕ ojeipuruvéva.

Ko sãmbyhyhao niko tuichaiterei mba'e, kóva heñoi tetãyguacivil oñembosako'iva omba' ejerure rupi Poder Ejecutivo-pe oñemoheñoivo umi tenda oisãmbyhy ha ohesape'áva opavavete *ministerio* ha *secretaría*-pe jahechápa upéichape umo *ministerio* ha *Estado* tuichakue jave oñemoñe'ĕkõi añete. Kóva ryepýpe iporãva'erã avei ojegueromandu'ami *Cancillería Nacional* omoheñoi potaitémaha *asesoría lingüística* ha ambue tembiporã oipytyvõtava ojeipurumeme hağua guarani ñe'ĕ.

- Ñemongu'e Guasu tetã háicha Oñemoñe'ĕ ha ojehaikuaa hağua kuationa

Peteĩ mba'e neporãva ojejavóva ha'e upe Ñemongu'e Guasu *Ñande Rape Pyahurã* ojehekombo'ehápe tapichakué-

- **Campaña Nacional de Alfabetización**

Un hecho muy auspicioso es la Campaña Nacional de Alfabetización *Ñande Rape Pyahurã* encarada por la Comisión Nacional de Alfabetización, dependiente del Gabinete Social de la Presidencia de la República. En los meses transcurridos del año se han elaborado los guiones de las clases y se han grabado “teleclases” en Cuba, con el apoyo del gobierno de ese país. El plan piloto se iniciaría en los primeros meses de 2010 en el departamento de las Misiones. Esta campaña se encara en forma bilingüe, de esta manera las personas que no han tenido la oportunidad de estudiar en las dos lenguas oficiales tendrán la posibilidad de aprender a leer y escribir en ambas.

- **Difusión y normalización del guaraní en el marco del Bicentenario**

El 24 de junio de 2009 la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional de Conmemoración del Bicentenario de la Independencia y la Fundación *Yvy Marãe ÿ* firmaron un convenio de cooperación, cuyo objetivo es la difusión y normalización de la lengua guaraní en el marco de los festejos de los doscientos años de la Independencia Nacional.

- **Educación indígena**

Del 10 al 14 de agosto de 2009 se realizó en la ciudad de Benjamín Aceval (departamento de Presidente Hayes) el Segundo Congreso de Educación Indígena, organizado por la Dirección General de Educación Escolar Indígena (DGEEI) del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). El mismo resulta clave para las lenguas indígenas, pues en forma unísona los y las representantes de los veinte

rape omoñe'ëkuua ha gũa kuaia, kóva omboguata *Comisión Nacional de Alfabetización*, ojeyekéva *Presidencia de la República Gabinete Social* rehe. Ary pukukue aja ojejapo ohóvokuri mbo'epykuera aponde'a ha ojegrava “telembo'epy” Cuba-pe, oipytyvõ rupi kóva ko tetã. Oñemboguta ñepyrũta ága oikévo 2010 *Misiones* departaméntope. Ko tembiapo oñemboguatãta mokõivéva tetã ñe'ë teépe, upéichape umi tapicha ndaikatuiva'ekue oñemoarandu tetã ñe'ë tee mokõivévape ikatũta omoñe'ëkuua ha ohaikuaa mokõivéva ñe'ëme.

- **Guarani ñemoherakuã ha jepurumeme Sandykõi ryepyépe**

24 jasypoteĩ jave 2009-pe Tetãygua Atyguasú Ogueromandu'áva Sandykõi ary Ñanesãsohague *Secretaría Ejecutiva* ha *Fundación Yvy Marãe ÿ* omboguapy kuatiápe peteĩ ñe'ëñeme'ë ñopytyvyrõrã mokõivévape hi'ãite oñemoherakuã ha ojeipurumeme guarani ñe'ë ojejuerohoryhápe mokõi sa ary Hekosãsohague Ñane Retã.

- **Indigenakuéra jehekombó'e**

10 guive 14 peve jasypoapy jave 2009-pe oñembosako'i Benjamín Aceval távape (Presidente Hayes departaméntope) Amandaje Mokõiha Indigenakuéra Jehekombó'e rehegua, kóva omyakãkuri *Dirección General de Educación Escolar Indígena (DGEEI) Ministerio de Educación y Cultura (MEC)*-pegua. Ko atyguasú tuichaiterei mba'e ñe'ënguéra ypykuévavape, opaite umívare 20-véva indígena atypegua omba'ejerure MEC-pe ikatu ha gũaicha ñepyrũrã ojehekombó'e ichupekuéra mbo'ehaoháre iñe'ënguéra teépe.

Indigenakuéra Jehekombó'e rehegua Léi (3231/07) ha *Dirección General de*



pueblos indígenas solicitaron al MEC que en los primeros años del proceso escolar las actividades se desarrollen en sus lenguas y culturas.

La aprobación de la Ley de Educación Indígena (3231/07) y la creación de la Dirección General de Educación Escolar Indígena (DGEEI) son importantes para la educación indígena, pues se están dando pasos decisivos para que los niños y las niñas de las comunidades reciban educación en su propia lengua y cultura, y de esta manera posibilitar el mantenimiento y fortalecimiento de su identidad personal y colectiva. Estas situaciones, unidas a las condiciones de normalización de la lengua guaraní en el Estado paraguayo, permitirán el ejercicio de sus derechos en forma integral, particularmente, el derecho a la identidad y el derecho a participar de las actividades y manifestaciones culturales propias de su comunidad (cf. art. 8, 23, 29, 30 y 31, Convención sobre los Derechos del Niño, ley 57/90).

- Canal educativo *Arandu Rape* del MEC

En agosto de 2009 se habilitó el Canal Educativo *Arandu Rape* en el MEC. Este canal, según se ha anunciado y está empezando a demostrar, funciona en forma bilingüe: el 50% de las programaciones se emitirán en el futuro en guaraní y el 50% en castellano. Lamentablemente no se emite aún en señal abierta, razón por la cual tiene limitaciones de alcance y cobertura, empero cumplirá una función social y cultural de considerable envergadura cuando se completen todas las programaciones.

- Guaraní en el MERCOSUR

El actual gobierno paraguayo ha demostrado mayor voluntad y ha realizado las gestiones pertinentes de manera que la

*Educación Escolar Indígena (DGEEI)* ñemoheñoi niko mba'eguasueté umi ñane pehëngue jehekombo'êpe ñuarã, ko tape ombojuruvýta rehe okê mitãnguéra komunidaguávape ojehekombó'êvo ñe'ê ha heko tee ryepýpe, upéichape avei oñemantene ha oñemombaretéta tapicha ha tapicha'aty reko tee. Ko'ã situ, oñomoirüvo guarani ñe'ê jepurumeme ndive Paraguái Estado ryepýpe, oipytyvõmbaitéta okakuaa haña opáichagua derécho, taha'e teko tee rehegua térã opavavete tapichakuéra aty rekoteé-re ñemba'apo ha ñemoherakuã (cf. art. 8, 23, 29, 30 y 31, Atyguasú oñe'êva Mitã Deréchoe– CDN, léi 57/90).

- MEC-pegua Tekombó'e Canal "Arandu Rape"

Jasyoapy jave 2009-pe oñepyri omba'apo Tekombó'e Canal "Arandu Rape" MEC-pe. Ko pojoapy, oje'eháicha hese ha ohechauháicha ohóvo, omýi mokõi ñe'ême: 50% oñemba'apóta guaraní ha 50% castellano-pe. Upe mba'e ñambyasyreíva niko nosëmomyryiri umi ambue *canal*-cha, hákatu ága oimba vove umi *programa* oipytyvõta tuichaháicha ñande rekoaty ha ñande reko teépe.

- Guaraní MERCOSUR-pe

Paraguái Rekuái ohechauka ikyre'ýha omomyívo kuationa ikatu hañaicha guaraní ñe'ê, Paraguái ñe'ê teeháicha, ojepuru avei Mercado Común del Sur (Mercosur) ñe'êteéramo mamo oñemba'apohápe. Jepeve ndojehupytyí gueteri ko mba'e, oñeñeha'ã ohóvo jahechápa ojehupyty.

Parlasur omonei ojejerurévo tove guaraní ñe'êtojevymercosurñe'êteéramo (Ojejerure haguéicha 1/09). *Mercado Común Consejo* ombokuatia ko mba'e ojejeruréva ijatyguasú jepivegua ojejavova'ekue Paraguápe, 23 jasyokõi jave 2009-pe. Háka-

lengua guaraní, como lengua oficial del Paraguay, sea también lengua oficial y de trabajo del Mercado Común del Sur (Mercosur). Si bien no se ha podido lograr aún este objetivo, se siguen las gestiones de manera a lograrlo.

El Parlasur aprobó la recomendación de este idioma como oficial del Mercosur (Recomendación 1/09). El Consejo del Mercado Común tomó nota de esta recomendación en su reunión ordinaria realizada en Asunción, el 23 de julio de 2009. Sin embargo, todavía estaría pendiente resolver esta oficialización porque implicaría una modificación en el Protocolo de Ouro Preto adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del Mercosur.

- **Renovación de la Comisión Nacional de Bilingüismo**

La Comisión Nacional de Bilingüismo (CNB), organismo asesor del MEC creado en 1994 para asesorar el proceso de implementación de educación bilingüe, ha tenido muy poco protagonismo hasta hace un año, pero desde el 2008 ha sido renovada y viene desarrollando labores y acompañando propuestas importantes, como el proyecto de ley de Lenguas ante el Congreso.

## ESTANCAMIENTOS Y RETROCESOS

Además de los puntos señalados en párrafos anteriores, no se observan cambios positivos en el Estado con respecto a la segregación lingüística, siendo esta función limitada a algunas instancias estatales, pues no se observa en otros organismos del Ejecutivo, ni en los poderes Legislativo y Judicial.

tu, oñeha'arõvéta gueteri oñemoneĩ hağua guarani ñe'ẽ oñemoañetévo jápoke péva ojejápo vo ojepokóta *Ouro Preto Protocolo* retepýre, Paraguaypeguare Tratado-pegua oñe'ẽva *Mercosur institución* reko rehe

- **Ñe'ėkõi rehegua Tetãygua Atyguasu Ñembopyahu**

Ñe'ėkõi rehegua *Comisión Nacional (CNB)*, organismo ohesape'áva MEC-pe heñoiva'ekue 1994-pe oipytyvõvo mba'ėichapa ikatu oñembohape tekombo'e ñe'ėkõimegua, sa'ınunga haykuere ramoite peve, katu 2008 guive oñembopyahujey ha omboguatáma oúvo heta tembiapo oipytyvõ mbaretéva, peteĩva ha'ehína ñe'ėnguéra léi *Congreso* ryepýpe.

## OPYTÁVA TAPÉRE HA OGUEVÍVA

Umi mba'e oje'emava'ekue haipyvo aje'iguarépe ári, *Estado* ryepýpe ndojehchaguasúi ñambueha hekopete ha iporã hağua'icha ñe'ẽ rekove, oĩnte rehe Estado ryepýpe ojepuruhápe, ha noñeñandukái gueteri umi ambue *Ejecutivo* rembiporúpe, noñeñandukaiháicha avei *Legislativo* ha *Judicial* pokatu ryepýpe.

- **Ñe'ėnguéra rehegua Léi ojedevéva**

*Legislativo* Pokatu odeve gueteri Ñe'ėnguéra ha Tetã Rekotee Deréchope, jápoke ko'ąaite peve mokõi ary ryepýpe noñemokyre'yi gueteri oñemoarandu ha omoneĩ hağua ñe'ėnguéra Leirã tetãyguakuéra aty omboguatáva oúvo po ary pukukuéma. Jasyo ramoguare 2009-pe, Tekotee ha Tekombo'e Atyguasu Cámara de Senadores-pegua omba'ejerure plenaria-pe omba'apomi hağua Ñenguéra Leirã, ha tome'ẽ chupe "tratamiento de código", upéramo kóva oñemoneĩ

- La deuda de la Ley de Lenguas

El Poder Legislativo está en deuda con los derechos lingüísticos y la identidad nacional, puesto que en dos años no ha demostrado voluntad alguna para estudiar y aprobar el proyecto de Ley de Lenguas que la sociedad civil viene impulsando desde hace cinco años. En mayo de 2009, la Comisión de Cultura y Educación de la Cámara de Senadores ha solicitado a la plenaria el tratamiento de “código” del proyecto de Ley de Lenguas, que fue aprobado y se dieron treinta días para presentar objeciones. El mismo feneció el 30 de junio, sin que se haya llamado a plenaria para su tratamiento, tampoco las comisiones que lo están estudiando han dictaminado. Si bien en la Comisión de Cultura y Educación hay aparente buena predisposición, no se ha obtenido tan siquiera el dictamen favorable.

- Debido proceso impositivo

El Código Procesal Penal (CPP), ley 1286/98, dispone que todos los actos procesales deben celebrarse en los idiomas oficiales (cf. art. 115 al 119), sin embargo, muchos magistrados y magistradas así como fiscales y fiscalas no se comunican en guaraní, y cuando hablan, sólo utilizan el castellano en los procesos judiciales, salvo contadas excepciones. Se presentan a continuación casos donde no se respetó la norma en el uso del idioma guaraní, incurriendo por tanto en graves violaciones al debido proceso.

- Oleros monolingües guaraní obligados a declarar en español

En un caso<sup>4</sup> tramitado ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial

ha oñeme'ẽ 30 ára ojehecha hağua mba'emba'épepa ha mođmođpa tekotevẽ oñemoambue. Ko mba'e hi'arañemboty 30 jasyoteĩ jave, hákatu araka'eve no-ñemoplenáriairi oñeñe'ẽ hağua hese, ni umi atyguasu ohakã'i'ova'ekue oúvo ndoikuaaukáí hemimo'ã hese. Jepeve Teko tee ha Tekombo'e Atyguasu imba'eporãse vaicha, araka'eve nombokuatiái hemiandu hekopete.

- Ndaikatúi Gueteri Ojeprosesa Hekopete

*Código Procesal Penal (CPP)*, léi 1286/98-pe, he'i opaite mba'e oiko ha ojejapóva oku'eva'erãha tetã ñe'ẽ tee mokõivévape (cf. art. 115 al 119), hákatu, heta hue ha fiscal noñe'ẽkuaii guaraníme ha oñe'ẽ jave katu, castellano añõnte oiporu *proceso judicial* ryepýpe, ndaha'éitaramo ku sapy'ante oñehendu ichupekuéra guaraníme. Amogotyomie ojehechauka káso ojeviolahápe guaraní ñe'ẽ jepuru, he'isevahína oguatakarẽha hikuái omba'aporãngue ovale hağuaicha.

- Olerokuéra iguarani ñe'ẽvape ojejopy odeklara hagua castellano-pe

Peteĩ káso<sup>d</sup> oñemongu'eva'ekuehína *Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial*-pe Kapiata távape, oĩva karai hue Carlos Jacques poguýpe, peteĩ hendáguio, oĩhãpe tapicha iguaraniñe'ẽ añõnteva, oñemombe'uva'erãhinakuri<sup>e</sup>. Ha jápoko umi oléro oikũmby ha oñe'ẽkuua guaraníme añõnte, pe ijavogádo ojerure hugádope omba'eporandu hağua ichupekuéra guaraníme. Tapicha oporodemandáva rérape oĩva ku'are ndojokupytyi ko mba'ejerure, ha upévo osẽ he'i aipo *Código Procesal Civil*, léi 1286/98-pe, omandaha español-pe añõnte ikatuha oñeñe'ẽ, jepeve upéicha, umi oléro avogádo osẽ ombohováí, Léi Guasu 1992-

de Capiatá, a cargo del juez Carlos Jacques, una de las partes, constituida por personas monolingües guaraní, tenía que absolver posiciones<sup>5</sup>. Teniendo en cuenta que los oleros sólo entienden y se hacen entender en guaraní, su abogado solicitó al juzgado que las posiciones les fueran realizadas en guaraní. El representante de la demandada se opuso a la petición, argumentando que el Código Procesal Civil, ley 1286/98, establece que debe ser en español, a lo cual el abogado de los oleros contestó que, a pesar de esto, la Constitución de 1992 reconocía ambos idiomas como oficiales. Sin embargo, el juzgado resolvió rechazar la petición y realizar la prueba en español<sup>6</sup>.

- Fiscal *ndoikuaái* guaraní y postergó juicio<sup>7</sup>

El 17 de septiembre de 2009, en Concepción, el juicio oral y público en contra de MIP debió ser postergado porque el fiscal Federico Delfino no sabía guaraní y la persona acusada era monolingüe guaraní. El fiscal solicitó un traductor y la defensora pública se opuso sosteniendo que el pedido estaba fuera de lugar, ya que el guaraní es una lengua oficial. El fiscal le contestó que: no tenía la culpa de haber recibido una educación más diferenciada que los demás; *péa he'ise hína* que *ndo'uiete* uno de nuestros idiomas oficiales el tipo.

Los dos casos mencionados muestran la situación del Poder Judicial, uno de los poderes que menos se han democratizado y donde no se respetan los derechos lingüísticos. Entre los requisitos para ser agente fiscal no se encuentra conocer y dominar ambos idiomas oficiales (cf. art. 62, Código de Organización Judicial). Sin embargo, éste debe ser un requisito básico para todo fiscal o fiscalía y magistrado o magistrada en el país, consi-

me guarépe ojejapyhyha tetã ñe'ẽ teéra-mo mokõivéva ñe'ẽ. Upéicharamo jepe, hugádo ombotove upe oñemba'ejeruréva ha omba'eporandu español-pe jeýnte<sup>f</sup>.

- Fiscal naiguaraniñe'ẽi ha ombohása huísio<sup>g</sup>

17 jasyporundy jave 2009-pe, *Concepción* távape, peteĩ huísio *oral* ha *público* ojejapotava'ekue MIP-pe oñembohása fiscal Federico Delfino naiguaraniñe'ẽi rehe ha tapicha ojeakusáva katu iguaraniñe'ẽ añónte. Fiscal ojerure peteĩ máva omoñe'ẽasava'erã ha upe *defensora pública* ombotove ichugui osẽvo he'i opytavaiha upéva upe imba'ejerure, guaraní ha'épype tetã ñe'ẽ tee. Fiscal ombohová: Che niko narremediái ajehekombó'e haguére ambue hendáicha che rapichakuéragui; péva he'ise hína ko kuimba'e ndo'uiete ha ñane ñe'ẽ tee peteíva.

Mokõivéva káso ohechauka Poder Judicial situ, kóva hína peteíva pokatukuéra apytepegua sa'ive oñembohekojojáva ha noñemomba'eveihápe ñe'ẽnguéra derécho. Ne'irã gueteri oĩ mokõive ñe'ẽ (guarani ha castellano) katuetei jekuaa porã fiscal-rã (cf. art. 62, Organización Judicial Código). Ágakatu, kóva ha'eva'erãmo'ákuri peteĩ katupyry mbarete opavavete fiscal, kuimba'e ha kuñáva, ha avei huekuéra ñane retãyguápe guarã, jajesarekótaramo oíha hetaiterei tapicha iguaraniñe'ẽ añónteva, oĩvoi katu departamento hetaiteventema hápe. Upéichape ojekuaa, Concepción-pe oíha 83% iguaraniñe'ẽ añónteva ha 15% ikaraiñe'ẽva (cf. DGEEC, 2002); kóva he'ise, fiscal oikuaava'erãmo'ãhakuri mokõivéva ñe'ẽ. Ikatúnepa oguata porã tekojoja kóichante jaharõ.

derando la gran cantidad de personas monolingües guaraní, con mayor atención en algunos departamentos. Así, en Concepción el 83% de la población es de lengua materna guaraní y el 15% castellano (cf. DGEEC, 2002); por lo tanto, el fiscal debería conocer ambos idiomas. ¿Es posible una justicia eficiente en estas condiciones?

- Sistema educativo con resistencias al bilingüismo

En materia educativa se observa un estancamiento e incluso un retroceso en el MEC. Tal como se reconoce en el informe anterior (cf. Verón, 2008), el MEC es una de las pocas carteras del Estado que encara acciones de manera a difundir la lengua guaraní, principalmente a través del sistema educativo formal. Este año se subraya la importancia del aporte de esta cartera, empero se debe señalar que nunca ha manifestado la suficiente voluntad para romper los esquemas e impulsar con más audacia la educación bilingüe y la “bilingüización” real de la sociedad paraguaya.

Es necesario que todos los supervisores y todas las supervisoras, todas las personas en la dirección de las instituciones educativas y docentes en general sean competentes en las dos lenguas, asumiendo una actitud positiva y eliminando los prejuicios hacia el guaraní. Resulta contradictorio impulsar la educación bilingüe si el mismo ministro, sus principales colaboradoras y colaboradores y todo el funcionariado no son bilingües.

Desde el MEC se sigue negando a los niños y a las niñas guaraní hablantes el derecho de recibir escolarización en su lengua materna, así como lo establece el art. 77 de la Constitución; anualmente miles de niños y niñas que hablan sólo guaraní ingresan al sistema educativo<sup>8</sup>,

- Tekombo'e ndoguataseí gueteri ñe'ëkõi rapére

Tekombo'e ryepýpe ojehechakuaa opa'aha ohóvo, ja'eporásérõ ñe'ë guarã oquevivoi katu MEC korapýpe. Ojehecha haguéichamakuri marandu tenondeve guarépe (cf. Verón, 2008), MEC niko Estado pojoapykuéra apytepegua peteĩva omba'apóva omyasãi hagua guarani ñe'ë hembiaipo, ko'ërei omyasãiva mbo'ehaoháre. Ko arýpe ojehechakuaa mba'eporãita oja'apóva ko ministerio, katu ja'emanteva'erã araka'eve naikyre'ymbaiha ojoka hagua upe jegua-ta ha omboguata mbaretevévo tekombo'e mokõivéva ñe'ëme ha “ñe'ëkõi” añete paraguái retã tuichakue javeve.

Tekotevẽ niko avei maymavete *supervisor* ha *supervisora*, opavavete tapicha oisãmbyhýva mbo'ehaokuéra ha oĩhaguéicha mbo'ehára ikatupyry ha iñarandu mokõivéva ñe'ëme, tekotevẽ ohechauka oha-yuha ha anive oñe'ëmbareí guaraníre. Ñemo'ante ku avei ña'ne'ëmbareíva jajapotaha tekombo'e iñe'ëkõiva karai *ministro*, ha umi tapicha oipytyvõ mbaretevéva ichupe voi ña'ne'ëkõiriramo.

MEC ryepypevoí oñembotove gueteri mitãnguéra iguaraniñe'ëvaguí oñemoarandúvo ñepyrũraite guive iñe'ë ypykuépe, he'iháichaite art. 77 Léi Guasupegua; aryreire niko hetaiterei mitã iguaraniñe'ë añónteva oike tekombo'e ryepýpe<sup>h</sup>, águi katu ndojehekombó'ei chupekuéra isy ñe'ë teépe ha ojehekombó'e ichupekuéra castellano-pe, upéichape ojehapejoko umi mitã poriahúpe ani hagua oikuaaporã tetã ñe'ë tee mokõivéva ha ani ipotyjera iko'ërã.

Ko ary guive opyta tekombo'e komunida pópe oiporavóvo mávapa upe ñe'ë ojepurútava oñepyrũvo ojehekombó'e mitãnguérape, he'iháicha umi marandu oñeguenohéva Dirección General de Currículo, Evaluación ha Orientación

pero no reciben escolarización en su lengua materna sino en castellano, privándoseles de la posibilidad de aprender adecuadamente las dos lenguas oficiales y limitándoles un futuro con mejores perspectivas.

Desde este año queda en manos de la comunidad educativa la elección de la lengua a ser utilizada en el inicio del proceso escolar, según datos recabados en la Dirección General de Currículo, Evaluación y Orientación del MEC. Aun cuando esta medida permite tener en consideración la identidad y las necesidades manifiestas de niñas, niños y adolescentes y sus familias, no se está favoreciendo con ella el uso de la lengua guaraní, ya que es un idioma históricamente alienado, frente al cual muchos y muchas docentes tienen prejuicios. Entonces, dejar a la comunidad educativa la decisión de qué lengua utilizar, función inalienable del Estado, resulta en una delegación inadecuada de responsabilidades. Los padres y madres guaraní hablantes quieren que sus hijos e hijas aprendan el castellano, deseo legítimo, para que no sufran la discriminación que ellos y ellas experimentan. Lo que no se les explica es que si sus hijos e hijas no reciben la escolarización primero en su lengua materna y luego progresivamente en la segunda, nunca alcanzarán suficiente competencia en ambas lenguas oficiales y podrían enfrentarse a obstáculos innecesarios en su aprendizaje y desarrollo por esa razón.

La causa de esta segregación no es solamente lingüística: la pobreza es una de las grandes limitantes también para el acceso a la educación. No es que el guaraní empobrezca, tal como algunas opiniones difundidas en la prensa han señalado, pues las lenguas nunca pueden empobrecer a los pueblos. Las personas monolingües guaraní son pobres a causa

MEC-peguápe. Jepeve ko mba'e oipytyvõta oñemombarete haña teko tee ha ojehechakuaa oikotevẽha hetaiterei mitã, mitãrusu ha hogayguakuera, ko'agaite peve noñemotenondéi guarani ñe'ẽ jepuru, kóva niko oiko ymaite guive voĩnte, kóva rovake avei hetaiterei mbo'ehára oñe'ẽvai guaraníre oikuaaporã'ỹre. Upéicharamo, ojeheja sapy'áramo tekombo'e komunida pópe oiporavo haña mávapa upe ñe'ẽ ojepurútava, ko mba'e oĩva Estado pópe añõnte, añetehápe ndopytaporãí ha'ekuérante oñemomba'e hese. Túva ha sy imemby ha ita'yrakuera iguaraniñe'ẽ añõnteva oipota oñemoñarekuera oikuaapyhy castellano, upe mba'e niko oĩporã, anive haña avave omboyke ichupekuera, hi'ariguaita upéva upe mba'e oñandumavoí hikuái ho'óre. Pe mba'e noñemohesakãiva ichupekuera niko ha'ehína imembykuera tekotevẽha ojehekombó'e ñepyrũraite guive iñe'ẽ teépe ha upéi ae mbeguekatúpe iñe'ẽ mokõihápe, nda'upeichaikuévo araka'eve ndaikatupyrimo'ãíha hetã ñe'ẽ tee mokõívẽvape ha ikatuha ohasavai ha ojhapejoko ani haña iñarandu ha okakuaa hekopete.

Ndaha'etí ñe'ẽ kásante oñemboykéva tapichakúrape: nahániri, mboriahúgui avei hetaiterei tapicha ndaikatúí oñemoarandu. Ndaha'etí niko guarani upe omomboríahúva ichupe, oĩháicha prẽnsa omoherakuáva upe rupi, ñe'ẽ niko araka'eve ndaikatúí omomboríahúvo mba'eveichagua tetãme. Tapichakúera iguaraniñe'ẽ añõnteva niko imboríahu ymaite guivẽma oñemboyke rehe iñe'ẽ ha tekoatýgui.

Oñepyrũ guive tekombó'e pyahu ñe'ẽkõimegua, kóva ojavomahína papo ary, akóinte oñemboyke guaraní ñe'ẽ MEC ha Estado tuichakue jave rypýgui. Upévare iporã ñañakangetami he'ívare Domingo M. Rivarola, porundy arýma ojavohína kóva, ha'e omohe-

de la larga y nefasta discriminación lingüística y social.

Desde el inicio de la reforma educativa con la implementación de la educación bilingüe, hace quince años, siempre hubo oposición a la misma en el seno del MEC y del Estado en general. La siguiente reflexión de Domingo M. Rivarola de hace nueve años describe con meridiana claridad la falta de voluntad que hubo desde un principio y que sigue habiendo hasta ahora en el MEC, así como los resultados positivos arrojados por la educación bilingüe, particularmente relevantes para niños y niñas guaraní hablantes.

Otra objeción que insistentemente sigue recibiendo el programa de educación bilingüe y que se centra en los docentes que se desempeñan como maestros donde se está llevando a cabo la experiencia, es que no se percibe una voluntad firme de parte del Ministerio de Educación con relación al sostenimiento efectivo de la educación bilingüe. La percepción que tienen es que en la práctica se dan muchas vacilaciones, debilidades y poca atención a su puesta en ejecución, creando la sensación que pudiera quedar sin efecto en cualquier momento. El castellano, destacan estos docentes, recibe la mayor atención. A más de tenerlo en los plazos referidos –reiteran– “hasta la presentación de los textos son de calidad más ordinaria”, lo cual induce a que no cuenta con un apoyo verdaderamente firme.

A pesar de estas objeciones, la educación bilingüe ha mostrado resultados sumamente positivos según los resultados logrados en algunos estudios de evaluación realizados. Por ejemplo, en una investigación realizada por el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, referente al rendimiento

sakãporãiterei MEC ndojepyatasoiha ovale hağuaicha ñepyrũrãite guive ko'agãite peve ojehekombó'évo hekopete guarani ñe'ĕ, nomomba'eguasuiha umi marandu porãporã tekombó'e ñe'ĕkõĩ rehegua ikatuva'erãichagua oipytyvõ mitãnguéra iguaraniñe'ĕvape.

Ambue mba'e ojekaguaiha ko'agãite peve tekombó'e *programa* ñe'ĕkõimeguäre ha ho'áva mbo'eharakuéra oporohekombó'éva ári, ha'ehína ndojehechaiha Ministerio de Educación-pe ikyre'ỹha ombojepyataso hağua tekombó'e ñe'ĕkõimegua. Ojehechakuaa ojejerereĩha oñemba'apokuevo ha noñeğuahẽiha ikaraku kuápe upe oñeikotevẽhaichaite, oñemba'apo kangy gueteriha, upẽicha rupi ojehecha'i ikatúne hağua oñeğuahẽ mombyry. Castellano-re katu, he'i ko'ã mbo'ehára, oñeñangareko hekopete. Upe oñeme'ĕ'ive ári –he'ijeyjey hikuái– “kuatiañe'ĕ oñeikuave'ĕva jepe ichavive guarani ñe'ĕme”, ko mba'e ohechakua noñepenaiha hese hekopete.

Jepeve heta mba'ere ojekaguai, tekombó'e ñe'ĕkõimegua heta asyetéma hapykuere porã ojejesarekótaramo umi mba'e osẽva'ekueere oñeha'áramo guarégui. Techapyrãramo, *Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos* ojeporekarõguare, mba'éichapa orrendi umi mitã [kuimba'e ha kuña] oikeva'ekue ha nahániriva progrãmape, ojehechakuaa heta mba'e iporãva. Omomandu haguéicha pe *centro* oje gueromandu'amava'ekue, oñemoaranduchaukãramo guare mba'eichaitépa umi mitã ikatupyry ñe'ĕme ojehechakuaa “mitãkuimba'e [ha mitãkuña] ojehekombó'éva ñepyrũrãite guive guaraníme ha oñemoarandúva castellano ñe'ĕ mokõiháramo orrendiporãve hague umi temimbo'e ojehekombó'eva'ekue castellano-pe añontegui, japeve ko'áva oĩ hi'arikuéra petẽ aryve”. Umi tapicha oñemoaranduva'ekue

de niños [y niñas] participantes y no participantes en el programa, se pudieron constatar importantes hallazgos. Según el informe elaborado por el mencionado Centro, el análisis de las pruebas de competencia lingüística muestra que “niños [y niñas] cuya escolarización se da en guaraní y que estudian castellano como segunda lengua tienen un rendimiento claramente superior comparados con estudiantes escolarizados exclusivamente en castellano y que además cuentan con un año más de escolaridad”. Según los responsables del estudio, el hecho constatado permite concluir, tal como se ha probado en investigaciones realizadas en otros medios, que la educación bilingüe constituye el mejor camino para el desarrollo cognitivo de [las niñas y] niños insertos en tales contextos lingüísticos (Rivarola, 2000: 22).

A todos estos hechos se sumaría un nuevo plan del MEC de modificar la distribución de la carga horaria de la enseñanza de la lengua guaraní en los tres años de la educación media<sup>9</sup>, que, de concretarse, sería un retroceso en la educación bilingüe. Es de recordar que actualmente en la educación media durante los tres años de formación se cuenta con doce horas semanales de castellano y seis de guaraní. Además, para el próximo año el MEC pretende quitar el guaraní del tercer año.

- **Las lenguas oficiales en los establecimientos de salud**

En los nosocomios se siguen cometiendo discriminaciones a las personas monolingües guaraní. En Paraguay la salud no será eficiente ni eficaz si se siguen soslayando los derechos de las personas guaraní hablantes de recibir atención médica en su lengua, pues la comunicación es fundamental para tener una buena salud

ko mba'e, ombyapu'ávo he'i, ojokupytyha ambue tembiapo kóichagua ojejapova'ekue ndive ambue médio rupive, he'imava'ekuevoi tekombo'e ñe'ëkõimegua ha'eha upe tape iporãvéva oñemoarandu ha'gua [mitãkuña ha] mitãkuimba'e oïva peteĩ tetã ñe'ëkõiva ryepýpe (Rivarola, 2000: 22).

Ko'ã mba'eita oje'emava ári oïvehína ambue, upéva hína *plan* pyahu heñóiva MEC-pe, he'ihápe ojepokotaha guarani ñe'ë aravóre mbhapyvéva mbo'esry nivel medio-peguáre<sup>1</sup>, ha, ága oñemoañetéramo, upéva rehe ae oñembogevíta ohóvo ñe'ëkõimegua tekombo'e. Iporã ojegeromandu'a tekombo'e media-peguápe, mbhapy ary pukukue aja oñembo'ehahína peteĩ semana ryepýpe pakõi aravo kastelláno ha poteĩ aravo guarani. Hi'ariguaité, ko ary oúvape MEC oipe'asemahína guarani mbo'esry mbhapyhágui.

- **Tetã ñe'ëteekuéra  
mamo oñepohãnohárupi  
tapichakuéra**

Tesãirogaháre ko'ãgáite peve oñemboyke gueteri tapichakuéra iguaraniñe'ë añóntevape. Paraguái pe tesã rape araka'eve ndoguataporãmo'ãi oñemboykénterõ gueteri tapichakuéra iguaraniñe'ë añóntevape, noñeñangarekõi rehe hesekuéra ñe'ëteépe oikotevẽ jave, jaikuaaháicha tuichaiterei mba'e pe ñañomongeta hekopete ikatu ha'guáicha ñaneresã ñande retépe ha ñane apytu'úme. Hákatu, iporã ojegeromandu'a *Ministerio de Salud Pública* ha *Bienestar Social* omyasã hague hemiandu tesã rehegua guaraníme ohesape'ávo maymavépe ojehehajejoko ha'gua gripe A (H1N1) ha dénge, puhoe ha ta'ãngambyry hárupi, jepe ndaha'ei ku oñemyasã hetaitereiva'ekue.



física y mental. Sin embargo, es de destacar que el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social emitió mensajes de salud pública en guaraní sobre la prevención de la gripe A (H1N1) y el dengue, tanto por radio como por televisión, pero de una manera muy limitada.

- El uso del guaraní en los medios de comunicación

Se ha avanzado poco en el uso de la lengua guaraní en los medios de comunicación. El ejemplo más patente es el caso de la Radio Nacional del Paraguay. A pesar de la insistencia de la sociedad civil, sigue con las programaciones casi totalmente en castellano. Los programas periodísticos de las radios comerciales, con contadas excepciones, son emitidos en castellano, por lo que el acceso a la información de las personas monolingües guaraní se encuentra limitado. Ante esta práctica discriminatoria de las radios comerciales, los medios de comunicación del Estado deben emitir programas periodísticos en guaraní, de manera a acercar a la población programas en su lengua.

- Identidad y documentos personales

El Ministerio del Interior, a través del Departamento de Identificaciones, ha cambiado el formato de la cédula de identidad y el pasaporte, pero nuevamente excluyó el guaraní, no reconociendo el derecho de los paraguayos y paraguayas de contar con documentos personales en ambas lenguas oficiales.

Es de subrayar que la sociedad civil organizada viene insistiendo al Ministerio del Interior desde hace cuatro años para que la lengua guaraní sea incluida en los documentos de identidad, incluso se presentaron textos en guaraní y una propuesta de diseño, elaborada por especialistas,

- Médico oporomomarándúva oipuruháicha guarani

Sa'inunga gueteri ko'agãite peve ojepuru guarani ñe'ë umi médio oporomomarándúva hárupi. Techapyrãramo ñande resa renondépe jaguereko *Radio Nacional del Paraguay*. Jepeve tetãyguakuéra ijaty rupi ojerure, ko puhoe omboguata hembiaipo castellano-pe memeraí. Prograkuéra oporomomarándúva puhoe privadoháre, haimeháime, castellano-pe meme avei omba'apo, upéicha rupi tapicha iguaraniñe'ë añónteva ndaikatúi ojapyhara marandu angapyé. Ko'ã puhoe oíva omba'ehepyne'ë hañuante rovake, mediokuéra Estado mba'éva oporomomaránduva'erãmo'ākuri guaraníme, upéicharõmante oikuave'ëta tetãyguakuérape prográma ñe'ë teépe.

- Tapichakuéra kúatia ha Tekotee

*Ministerio del Interior, Departamento de Identificaciones* rupive, ombopyahu tapicha paraguái kuatiátee ha jehasarã retepy, águi katu omboykejey guarani, ohechauka ombotoveha paraguaikuéra derécho opavavetéva ikuatia hañua tetã ñe'ë tee mokõívéva.

Iporã ojegeromandu'a tetãyguakuéra oñemomýiva ojerurekatuiha oúvo *Ministerio del Interior*-pe irundy ary aja pukukuéma jahechápa ojehaimi avei tapichakuéra kúatia guarani ñe'ëme, hi'ariguaité heta kuña ha kuimba'e ikatupyryva ombokuatia ha oñekuave'ë mba'éichapa ikatu ojejapo guaraníme, hákatu ko'ã mba'ejerure omboykepa-jeýnte mburuvichakuéra ministerio-gua.

Oñemboykeháicha oúvo ndaha'etí oha-pejokónteva, avei oñemboguevi ha ndaikatúi ojepurumeme guarani ñe'ë ha oñemomba'eguasú tetãyguakuéra derécho. Tapichakuéra iguaraniñe'ëva,

sin embargo, estos pedidos no fueron considerados por las actuales autoridades del ministerio.

El mantenimiento de esta exclusión no sólo constituye un estancamiento, sino un retroceso en el proceso de normalización de la lengua guaraní y en el respeto de los derechos ciudadanos. Las personas guaraní hablantes, que nacieron en este país como los castellanohablantes, son plenos ciudadanos y plenas ciudadanas, por lo tanto, también tienen derecho de contar con sus documentos personales en su lengua. Este derecho es fundamental en la construcción de un estado democrático.

## CONCLUSIONES

Después de haber realizado un breve diagnóstico acerca del uso y normalización de la lengua guaraní en Paraguay, vemos con preocupación lo poco que se ha avanzado en la democratización lingüística en nuestro país. La segregación lingüística que afecta directamente a cerca del 30% de la población, por su condición de monolingües guaraní, continúa prácticamente vigente sin variación alguna. Empero, existen avances en uno de los poderes del Estado: en el Ejecutivo, no así en el Legislativo ni en el Judicial. El movimiento planteado en el ámbito del Mercosur significa también pasos pero todavía no resultados.

Con la normalización y la normativización del guaraní no sólo se reconocerá y garantizará el derecho de las personas guaraní hablantes, sino que también se favorecerá al país, ya que de esta manera la población podría aprender con mayor solvencia las dos lenguas oficiales y comunicarse en ambas con competencia y, fundamentalmente, la sociedad paraguaya podrá encontrarse a sí misma como sociedad, contribuyendo a su autenticidad, a la superación de la alienación lingüística y cultural.

heñoiva'ekue ko tetãme castellano ñe'ẽharakuéraicha, ha'ejoaite avei tetãra'y ha tetãmemby, upéicha rupi, iderécho avei oñembokuatiávo ñe'ẽ teépe. Ko derécho niko tuichaiterei mba'e oñemopu'ã ha'gua peteĩ tetã hekojojáva.

## ÑE'ËPAHA

Péina ñahesa'ỹjomi rire mba'eichaitépa oĩ ha ojepuru guarani ñe'ẽ Paraguái, añetehápe japyta jajepy'apy ojegueroquata'i ha noñembohekojojái rehe gueteri ñe'ẽ ñane retãme. Oñemboykeháicha ñe'ẽ niko haimete 30% tapichápe ombyái, ko'áva iguaraniñe'ẽ añõnte rehe, ko'ãmba'e naiñambueguasúi gueteri ko'ãgaite peve. Hákatu, ojekakuaa mimiete ohóvo Estado pokatu peteivape: upéva hína *Ejecutivo*; *Legislativo* ha *Judicial*-pe katu ndojekakuaái. Umi mba'e oñemomyiva'ekue oúvo Mercosur korapýpe niko iporã avei, águi katu ndahapykueréi ni ndahi'ái gueteri.

Ojepurumeméramo ha oñemboheko-porãramo guarani ndaha'úi ojehechakuaa ha oñemomba'eguasútanteva tapicha iguaraniñe'ẽvape, avei oñeipytyvõtã tetãme, tetãyguakuéra ikatúta rupi oikuaaporã mokõivéva tetã ñe'ẽ tee ha upéichape oñomongetáta hekopete mokõivévape, uperõ ae tetã paraguái ikatúta ojojuhu hapo tee ndive, ñañetéta, ha ovyypetéta ñe'ẽ ha tekotee ñemboyke.

## BIBLIOGRAFÍA / ARANDUKAITA

---

Caputo, Luis y otros (2009) **Ser joven hoy: realidades y percepciones de la población. Paraguay. Resultado de Encuesta Nacional.** Asunción: Base - IS.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censo – DGEEC (2002) **Censo Nacional de Población y Vivienda 2002.** Fernando de la Mora: DGEEC.

Rivarola, Domingo (2000) **La Reforma Educativa en el Paraguay.** Santiago de Chile: Cepal.

Verón, Miguel (2008) Las lenguas y los derechos humanos en Paraguay en: Codehupy (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008.** Asunción: Codehupy, pp. 375-399.

## Notas

1a Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2002 un alto porcentaje de la población es bilingüe guaraní-castellano o monolingüe guaraní: el 37% habla sólo guaraní, el 50% castellano y guaraní, el 7% solo castellano y el 6% utiliza otros idiomas (cf. DGEEC, 2002).

Censo Nacional 2002-me guare opovyvya Mboy tapichápa ha Mboy ogapýpa oĩ ñane retãme he'ĩ hetaitereiha iguaraniñe'ẽ ha ikastellanoñe'ẽva téra iguaraniñe'ẽ añónteva: oĩ 37% iguaraniñe'ẽ añónteva, 50% ikastellano ha iguaraníva, 7% ikastellano añónteva ha 6% ñe'ẽ ambuéva (cf. DGEEC, 2002).

2b Para más información y lectura *in extenso* del Convenio, se recomienda la lectura de la introducción al Capítulo de Igualdad y no discriminación en Codehupy (2008).

Oñeñemomaranuve haña ñe'ẽñeme'ẽ rehegua, ikatukuaa oñemoñe'ẽ upe ñepyrũmby Tekokoja ha ñemboyke'y Codehupy (2008) Vorépe.

3c Las instituciones del Estado vinculadas en esta iniciativa fueron la SNC, la SFP, la Comisión de Conmemoración del Bicentenario de la Independencia del Paraguay y el Congreso Nacional.

*Estado institución oĩva'ekue ko tembiapópe ha'ehina SNC, SFP, Comisión de Conmemoración del Bicentenario de la Independencia del Paraguay ha Congreso Nacional.*

4d Información facilitada por Juan Domingo Silva Pedrozo, abogado con matrícula 7847, patrocinante de los actores.

Juan Domingo Silva Pedrozo, avogádo imatríkula 7847-va, omoirũva actor-kuérape omomaranuhaguéicha.

5e Esta es una prueba donde la contraria realiza afirmaciones y la parte que “absuelve” debe responder con “sí es cierto” o “no es cierto”. Es una prueba clave en el proceso, pues se considera un reconocimiento de los hechos alegados por alguna de las partes.

Ko tembipururu rupive oporodemandáva oñe'ẽ ha upe ambuéva katu “oñeha'ãrõvo” ombohovaiva'erã ohóvo he'ivo “héẽ, añete” téra “nahániri, japu”. Ko tembipurúre ojejevale memete prosehápe, hese ae ojehechakuaa rehe añetépa umi umba'e he'iva ohóvo parteguakuéra peteĩva.

6f Es importante aclarar que tanto el Código Civil (1183/85) como el Código Procesal Civil son anteriores a la Constitución de 1992, donde se reconoce el guaraní como lengua oficial. Entonces es importante, al momento de interpretar estas normas, hacerlo a la luz del derecho constitucional, pauta que no fue considerada en este caso.

Iporáva'erã oñemohesakã oje'ẽvo Código Civil (1183/85) ha Código Procesal Civil oimahaguevo Leiguasu 1992-meguare mboyye, upépe oñerrekonosemava'ekuevo guaraní ha'eha tetã ñe'ẽtee. Upévore iporã, oñemohesakãtaha árape ko'ã le'i, tojejapo derecho constitucional resápe, ha ojehechakuaa ko páuta oñemboykehague ko kásope.

7g Información difundida por el grupo multimedia, disponible en <http://www.grupomultimedia.com/?q=locales/20090918/%C2%A1fiscal-ndoikua%C3%A1i-guarani-y-posterg%C3%B3-juicio>, consultado el 15 de noviembre de 2009.

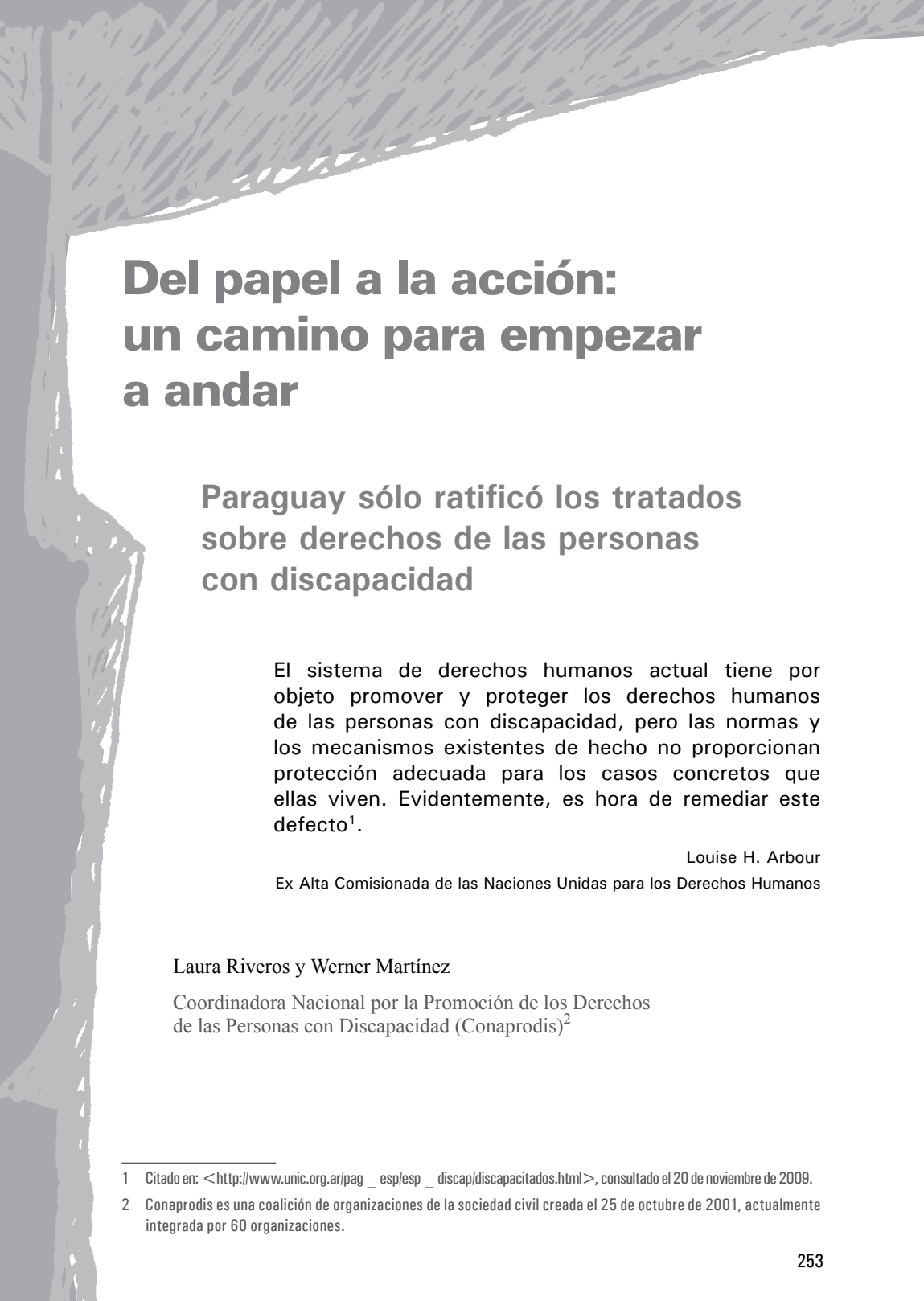
Ko marandu omyasãĩ multimedia atyguasupegua, ha ojejuhu <http://www.grupomultimedia.com/?q=locales/20090918/%C2%A1fiscal-ndoikua%C3%A1i-guarani-y-posterg%C3%B3-juicio-pe>, ojeikekuri ipype 15 jasybateĩ jave 2009-pe.

8h Según investigación del lingüista y filólogo norteamericano Shaw Nicolás Gynan, en los últimos años han ingresado anualmente al sistema 50.000 niños y niñas guaraní hablantes. Para profundizar sobre estudios e investigaciones de Gynan, se refiere a: <[www.guarani-raity.com/html/gynanshaw.htm](http://www.guarani-raity.com/html/gynanshaw.htm)> y a <[www.ac.wvu.edu/~sngynan/](http://www.ac.wvu.edu/~sngynan/)>, consultados el 22 de noviembre de 2009.

Tapicha *lingüista* ha *filólogo* norteamerikaygua Shaw Nicolás Gynan jeporekapyrépe he'ĩ, umi ary pahápe aryreire oikaha tekombo'e ryepýpe 50.000 mitã'ĩ ha mitãkuña'ĩ iguaraniñe'ẽ añónteva. Ojehechava haña umi mba'e oñemoaranduva'ekue Gynan, ikatu ojeike: <[www.guarani-raity.com/html/gynanshaw.htm](http://www.guarani-raity.com/html/gynanshaw.htm)> ha a [www.ac.wvu.edu/~sngynan/-pe](http://www.ac.wvu.edu/~sngynan/-pe), kóva ojehechakuri 22 jasybateĩ jave 2009-pe.

9i El Ateneo de Lengua y Cultura Guaraní denunció este hecho a través de una nota fechada el día 21 de octubre de 2009.

Ateneo de Lengua y Cultura Guaraní oguerosapukái ko oikóva peteĩ kuatiañe'ẽ 21 jasyapa 2009-pe.



# Del papel a la acción: un camino para empezar a andar

## Paraguay sólo ratificó los tratados sobre derechos de las personas con discapacidad

El sistema de derechos humanos actual tiene por objeto promover y proteger los derechos humanos de las personas con discapacidad, pero las normas y los mecanismos existentes de hecho no proporcionan protección adecuada para los casos concretos que ellas viven. Evidentemente, es hora de remediar este defecto<sup>1</sup>.

Louise H. Arbour

Ex Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Laura Riveros y Werner Martínez

Coordinadora Nacional por la Promoción de los Derechos  
de las Personas con Discapacidad (Conaprodis)<sup>2</sup>

---

1 Citado en: <[http://www.unic.org.ar/pag\\_esp/esp\\_discap/discapitados.html](http://www.unic.org.ar/pag_esp/esp_discap/discapitados.html)>, consultado el 20 de noviembre de 2009.

2 Conaprodis es una coalición de organizaciones de la sociedad civil creada el 25 de octubre de 2001, actualmente integrada por 60 organizaciones.

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como objetivo analizar de manera sucinta, en el período que abarca el presente informe (octubre de 2008 a octubre de 2009), el cumplimiento efectivo por parte del Estado paraguayo de sus compromisos asumidos al ratificar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y su protocolo facultativo, ambos ratificados por Ley 3540/08.

Esta norma universal tiene como objeto asegurar que los derechos de las personas con discapacidad sean garantizados en todo el mundo. La CDPD, amplia e integral, promueve y protege los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad y pretende contribuir significativamente a paliar la profunda desventaja social en que se encuentran, promoviendo su participación con igualdad de oportunidades en los ámbitos civil, político, económico, social y cultural.

Paraguay ha ratificado esta convención *in extenso*, sin incluir ninguna reserva ni cláusula interpretativa. La CDPD tiene un carácter programático, traza normas que deben cumplirse a través de las políticas públicas para que se den cambios significativos y sostenibles y recupera los aprendizajes del sistema de protección de derechos humanos, incluyendo así perspectivas de las diferentes convenciones y pactos. La CDPD contempla un conjunto de principios que se vuelven vinculantes para su aplicación, que reconocen la heterogeneidad del sector de la población con discapacidad (art. 3), exige adecuaciones legislativas y procedimentales e incorpora aspectos relativos a los derechos de niños, niñas y adolescentes con discapacidad.

La CDPD reconoce en su preámbulo que las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abusos, y se ocupa de las mujeres y niñas con discapacidad y de la necesidad de medidas estatales para asegurar que puedan disfrutar de todos los derechos humanos y libertades fundamentales (art. 6), particularmente acceso a programas de protección social y estrategias de reducción de la pobreza (art. 28 b). El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha recomendado que los informes periódicos de los Estados partes brinden información sobre las medidas implementadas para que las mujeres con discapacidad accedan en igualdad de oportunidades a la educación, el empleo, la salud y la seguridad social (cf. Cedaw, 1991).

## LIMITACIONES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA CDPD

Julio Fretes Portillo, incansable y reconocido luchador por los derechos humanos de las personas con discapacidad, tanto en nuestro país como en el exterior, mencionaba en el 2008:

Con la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el país ingresa a un momento clave en la revisión de las condiciones que genera para garantizar los derechos de este sector, tradicionalmente postergado en todos los ámbitos de la política pública (sobre todo en educación, salud y empleo), en el ejercicio de su autonomía y en su participación en la vida política de la comunidad (Fretes, 2008: 326).

Hasta la fecha de redacción del presente informe, diecinueve de los veintiún países que conforman la región latinoamericana ya han ratificado esta primera convención de derechos humanos del siglo veintiuno. Paraguay forma parte de ellos y del grupo de 142 Estados, del total de 192 que componen las Naciones Unidas, que se han adherido a esta convención.

Sin embargo, y a más de un año de la promulgación de la Ley 3540/08, son escasas, aisladas y, por ende, insuficientes, las acciones iniciadas por el Estado para el cumplimiento efectivo de este instrumento jurídico. Si bien el instrumento legal fue ratificado, como varios otros, no tiene aplicación efectiva:

Esta situación es atribuida por los expertos del área a un defecto arraigado en la cultura política latinoamericana: las normas (especialmente las que reconocen derechos humanos) se aprueban para no cumplirse o para cumplirse a medias o simbólicamente.

Efectivamente, cuando se conoce a varios de los y las legisladoras y legisladores que dieron su voto para ratificar este tratado, se pone en evidencia de que lo dieron sin darse cuenta de la importancia y repercusiones futuras de su decisión. Muchas y muchos todavía no se han percatado que con esta Convención, muchas cosas deben cambiar y que es necesario, después de colocar al tratado como parte del sistema jurídico del país, incluir a las personas con discapacidad y sus familias, en la agenda del desarrollo, mediante políticas públicas y acciones incluyentes.

Por otra parte, muchas y muchos funcionarios del Poder Ejecutivo siguen pensando en acciones caritativas y micro-programas simbólicos, que no se orientan a resolver los graves problemas que enfrentan las personas con discapacidad (Astorga Gatjens, 2009: 5).

En Paraguay, los escasos programas desarrollados por el Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales (Inpro), la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (Diben) y otras entidades de Estado dan énfasis a la concesión de insumos enfocados a la rehabilitación de las personas con discapacidad, primando así el abordaje benéfico asistencial.

Existe un profundo desconocimiento sobre las potencialidades de las personas con discapacidad, y el paradigma médico guía de manera preponderante las acciones del Estado, por lo que el enfoque de derechos está ausente en la mayoría de los programas dirigidos a este grupo poblacional.

El enfoque médico hace hincapié en los diversos grados de discapacidad y las posibles consecuencias de cada incapacidad, centra su atención en la incapacidad de oír, ver, comprender, caminar; es decir, en el aspecto negativo, en las consecuencias derivadas de no oír, de no ver, de no caminar, de no comprender como el resto de las personas ‘sin discapacidad’. Entonces, las personas con discapacidad, sin el auxilio de terapias, no podrían hacer uso de esas funciones, y esa es la preocupación fundamental de este enfoque, ya que terminan siendo consideradas como productos “averiados” que necesitan ser “reparados” para funcionar como una persona “normal”, es decir como una persona sin discapacidad: oír, ver, caminar y comprender tal como las personas “normales”. Desde esta perspectiva, son vistas como personas enfermas que necesitan

exclusivamente de terapias de rehabilitación de modo que su discapacidad sea “curada” (cf. Federación Mundial de Sordos, s/f).

El cambio de paradigma actual hacia el enfoque de derechos debe generar que la discapacidad sea entendida, tal como lo establece la CDPD, como una condición que afecta a las capacidades funcionales de la persona, abordada como un fenómeno esencialmente social, más que como un problema exclusivamente individual. Al analizarla desde la interacción entre las capacidades de la persona con su entorno cultural, social y físico, se transforma el antiguo modelo médico, y su discapacidad, un modelo social, centrado más que nada en las interacciones con el ambiente.

La “Clasificación internacional del funcionamiento, de la discapacidad y de la salud” (CIF) define a la discapacidad como:

[El] término genérico que incluye déficit, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación. Indica los aspectos negativos de la interacción entre un individuo con una determinada condición de salud y sus factores contextuales. (OMS, 2001: 3).

Sin embargo, y a fin de que las personas con discapacidad sean verdaderos sujetos de derechos y no meras actoras pasivas de programas benéficos asistenciales, debe haber un ente contralor del cumplimiento efectivo de derechos (cf. art. 33, CDPD). Esta figura debe erigirse como órgano de monitoreo nacional, lo que contribuiría con la transversalización de las disposiciones de la convención, sin descuidar las responsabilidades propias de cada institución.

Este órgano debe velar por una política pública integral para las personas con discapacidad, asegurando que las instituciones públicas ya existentes y por crearse contemplen programas dirigidos a este grupo poblacional y adecuen sus programas a los principios y compromisos contemplados en la CDPD, entre ellas, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), sobre todo la Dirección General de Educación Inclusiva y el Inpro; el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS); la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC); el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT); la Diben y otras dependencias del Estado.

En nuestro país no se ha discutido aún el mecanismo institucional para coordinar la implementación de la CDPD, el Estado no abrió el debate ni definió las instancias de seguimiento oficial. De esta manera, y como cualquier norma jurídica, al no existir un mecanismo de control de aplicación efectiva, sólo quedan los papeles guardados en algún escritorio y las buenas intenciones.

El peligro es que la Convención no trascienda de ser una norma más (una norma buena y bien intencionada), pero cuyo destino es su incumplimiento total o su cumplimiento puntual, limitado y perennemente lento (Astorga Gatjens, 2009: 6).

## **AÚN INSUFICIENTES INICIATIVAS DEL ESTADO**



Así como toda moneda tiene dos caras, el abordaje de la cuestión de la discapacidad en nuestro país cuenta con honrosas excepciones en organismos del gobierno actual, que consideran a las personas con discapacidad como sujetos de derecho, y no como una población a la cual se deben dirigir programas asistencialistas y filantrópicos. Las dependencias de estos organismos muestran que consideran a la CDPD como una herramienta jurídica válida para el cumplimiento de los derechos humanos de este sector de la población. Ejemplo de este cambio –aislado pero significativo– son las acciones iniciadas por dos dependencias del Poder Ejecutivo.

- **Proyectos de ley en tratamiento**

En julio de 2009, el senador Orlando Fiorotto Sánchez presentó un proyecto de ley para ampliar el beneficio de exoneración del pasaje en transporte terrestre a todas las personas con discapacidad, ya contemplado para las personas con discapacidad visual en la Ley 3365/07. Esta situación requeriría una constancia entregada por el Inpro.

Asimismo, se ha presentado un proyecto de ley que crea incentivos en el sector privado para el empleo de las personas con discapacidad, presentado en marzo de 2009 por el diputado Dionisio Ortega. En este proyecto se contemplan incentivos fiscales a las empresas y organizaciones que cuenten con los servicios de un porcentaje de personas con discapacidad en su plantel.

- **Dirección de Educación Inclusiva del MEC**

La Dirección General de Educación Inclusiva del MEC ha considerado a la CDPD (específicamente el artículo 21, inciso e) como documento base de las resoluciones:

- 43, del 13 de julio de 2009, de uso del lenguaje de señas en el sistema educativo nacional;
- 1359, del 20 de julio de 2009, donde aprueba la implementación del himno nacional paraguayo en el lenguaje de señas en el sistema educativo nacional;
- 31, del 11 de agosto de 2009, que reconoce el funcionamiento del espacio educativo del aula hospitalaria en los hospitales públicos en forma gradual, que atiende a niños, niñas y adolescentes con largos períodos de internación.

Estos avances fueron producto del trabajo de incidencia de organizaciones de personas con discapacidad, miembros de la Conaprodis. Pero, si bien el MEC ha emitido resoluciones que buscan la equiparación de las oportunidades de las niñas y los niños con discapacidad en el sistema educativo, el Ministerio de Hacienda truncó abruptamente todos los programas tendientes a su cumplimiento al otorgar presupuesto cero a la educación inclusiva. Esta nula asignación presupuestaria agudiza aún más la falta de accesibilidad de niños y niñas con discapacidad al sistema escolar (el 35% de los niños y las niñas del mundo fuera de la escuela tienen algún tipo de discapacidad y solamente el 2% de los niños y las niñas consigue concluir sus estudios)<sup>3</sup>. El problema es más grave en el caso de las mujeres y las niñas con discapacidad. En Paraguay, como en los demás países latinoamericanos, la situación no es muy diferente del resto del mundo. Con frecuencia, las niñas con discapacidad son aún más vulnerables a la discriminación y se pide a los Estados Par-

3 Datos proveídos por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

tes especial atención hacia ellas, adoptando medidas pertinentes, e incluso, si es necesario, medidas suplementarias para garantizar su protección, su inclusión social y acceso a todos los servicios (cf. CDN, 2006: 10).

El presupuesto cero para la educación inclusiva deja sin posibilidades de acceso a la educación a miles de niños y niñas con diferentes tipos y grados de discapacidad; las expectativas generadas con la creación de una Dirección General de Educación Inclusiva se pierden, pues no se cuenta con los recursos para poner en marcha los programas dirigidos a esta población. En la asignación de recursos es donde se hace evidente que los derechos de las personas con discapacidad no son prioridad.

Se insiste en que los niños [las niñas y adolescentes] deben ser una prioridad. El ejercicio de este derecho ha sido motivo de preocupación para el Comité [de Derechos del Niño], ya que muchos Estados Partes no solamente no asignan recursos suficientes, sino que a lo largo de los años han reducido el presupuesto dedicado a los niños. Esta tendencia tiene muchas consecuencias graves, especialmente para los niños con discapacidad, que frecuentemente se encuentran muy abajo, o simplemente no se mencionan, en las listas de prioridades. Por ejemplo, si los Estados Partes no asignan fondos suficientes para garantizar la enseñanza de calidad, obligatoria y gratuita, para todos los niños, es improbable que asignen recursos para formar a maestros para los niños con discapacidad o para proporcionar el material didáctico y el transporte necesario para esos niños (CDN, 2006: párr. 20).

El Ministerio de Hacienda con estos recortes desconoce el compromiso asumido por el Estado en la CDPD, poniendo en evidencia la falta de articulación entre ambas carteras del Estado. Ante este nuevo obstáculo, impuesto por una cartera del mismo gobierno, las organizaciones de y para personas con discapacidad han iniciado una campaña de denuncias a través de los medios masivos de comunicación, tendiente a sensibilizar a la sociedad para que apoye esta causa y que el Ministerio de Hacienda revea el nulo presupuesto asignado.

Asimismo, y como apoyo del Poder Legislativo, el Frente Parlamentario por los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>4</sup> ha asumido en forma oficial el compromiso de rever esta situación a fin de poder asignar los fondos necesarios para el cumplimiento efectivo de los programas de educación inclusiva.

- Política de igualdad e inclusión de la Secretaría de la Función Pública

La política de igualdad e inclusión, por medio de la cual se ha convocado a referentes del área de la discapacidad y, en forma específica, en programas de empleo para personas con discapacidad, para la conformación de una mesa interinstitucional responsable de la elaboración de la propuesta del decreto reglamentario de la ley 2479/04 que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en

<sup>4</sup> Frente integrado por congresistas que se comprometen a la defensa de los derechos de las personas con discapacidad, conformado a instancias de organizaciones de la sociedad civil.

las instituciones públicas, su modificatoria, ley 3585/08, definen las funciones y atribuciones de la SFP relativas al cumplimiento de estas leyes.

En el borrador del decreto de reglamentación –el cual será puesto a consideración del presidente de la República por la mesa interinstitucional– se fundamenta, entre otros instrumentos legales, la CDPD. El borrador final del documento se presentó a la sociedad civil en una audiencia pública, convocada por la SFP, llevada a cabo el 8 de septiembre de 2009 en la Sala Bicameral del Congreso Nacional. De esta audiencia tomaron parte numerosas organizaciones que trabajan con y para las personas con discapacidad, así como sus propias organizaciones. El punto a debatir y consensuar, luego de los aportes de los y las participantes, guarda relación con la sanción a ser impuesta a las instituciones públicas que no cumplen con la ley, considerando que la ley 1626/00 “De la función pública” exime de sanciones a las máximas autoridades de las instituciones públicas, lo que imposibilita la aplicación de las sanciones previstas en la Ley 3585/08.

La definición sobre el mecanismo legal para monitorear y aplicar la sanción correspondiente a las instituciones que no cumplen con las leyes mencionadas es de vital importancia, pues las estadísticas demuestran un alto nivel de incumplimiento en la incorporación de personas con discapacidad a las entidades públicas.

Se destaca que la SFP, como parte de la referida política de igualdad e inclusión, ha creado un área específica para impulsar y acompañar el proceso de inclusión efectiva de las personas con discapacidad en el sector público, y ha incorporado en el “Programa de capacitación para la gestión pública y una atención sin discriminaciones” cursos de lengua de señas dirigidos a 150 funcionarios y funcionarias de instituciones públicas. Ambas iniciativas buscan la inclusión efectiva de personas con discapacidad a la función pública, pero, sin embargo, a la fecha de elaboración de este artículo tan sólo 30 instituciones públicas han informado la inclusión de 230 personas con discapacidad que, del total de 214.316 funcionarios y funcionarias (176.404 permanentes y 36.834 contratados y contratadas), se constata a todas luces el bajo nivel de acatamiento de las leyes referidas, pues sólo el 0,1% del funcionariado público está conformado por personas con discapacidad, frente al 5% contemplado en la ley.

## CONCLUSIONES

---

El análisis del cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado paraguayo al ratificar la convención y su protocolo facultativo pone en evidencia que hay un largo camino por andar.

En primer lugar, y como una de las tareas pendientes y de suma importancia que denota la falta de cumplimiento de la CDPC (art. 31) por parte del Estado paraguayo, es la carencia de datos fidedignos sobre la población con discapacidad. Los datos del Censo Nacional de Población y Viviendas (DGEEC, 2002) no guardan relación con la realidad, pues a escala internacional en los países de América latina se mencionan proporciones de hasta 14,5% de personas con discapacidad; sin embargo, en Paraguay sólo el 1% de la población tiene algún tipo de discapacidad, deduciéndose así un importante déficit en las mediciones oficiales del país. A esto hay que agregar

la necesidad de que los registros incorporen la desagregación por sexo y edad de la población con discapacidad.

Esta falta de información adecuada, de datos estadísticos y de investigación impide la formulación y aplicación de políticas públicas adecuadas para dar cumplimiento efectivo a los derechos garantizados en la CDPD, e incide negativamente en la asignación de los recursos presupuestarios que permitan la ejecución de los programas dirigidos a la población con discapacidad.

El Estado debe iniciar el diálogo con las organizaciones que nuclean a las personas con discapacidad y con quienes trabajan con ellas y para la promoción de sus derechos, a fin de incluir en la agenda pública medidas concretas para garantizar los derechos humanos de este colectivo.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Astorga Gatjens, Luis Fernando (2009). *Informe de implementación del tratado: El gran desafío del presente*. Disponible en: <<http://www.riadis.net>>, consultado el 20 de noviembre de 2009.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer - Cedaw (1991) *Recomendación general N° 18. Las mujeres discapacitadas*. Nueva York: Cedaw.

Comité de Derechos del Niño - CDN (2006) *Observación general N° 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia*. Ginebra: CDN.

Fretes, Julio (2008) *Desde un pasado de frustraciones, esperanzas de cambios positivos. Derechos de las personas con discapacidad en Paraguay* en: Codehupy (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 326-336.

Federación Mundial de Sordos (s/f) **Manual de la Federación Mundial de Sordos**. Washington: Federación Mundial de Sordos.

Organización Mundial de la Salud - OMS (2001). **Clasificación internacional del funcionamiento, de la discapacidad y de la salud**. Ginebra: OMS.



# Invisibles y estigmatizadas

## Capacidad jurídica de las personas con discapacidad psicosocial

El Código Civil actualmente limita en forma discriminatoria las libertades y capacidades de las personas con discapacidades psicosociales para ejercer sus derechos, en amplia contradicción con la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Esta forma jurídica de cosificación de las personas termina justificando medidas de internación, desvinculación y encierro como una supuesta protección.

Orlando Castillo Caballero

## INTRODUCCIÓN

En este artículo se abordan principalmente los desafíos que imponen los compromisos internacionales asumidos por el Estado paraguayo en cuanto al reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad psicosocial y las normativas que limitan y cercenan este derecho, tanto en el campo jurídico propiamente dicho como en el campo del tratamiento, que hacen a la vulneración del derecho a la igualdad.

La estigmatización social de las personas con discapacidades psicosociales en el país ha llevado a la sociedad a mantener una serie de conductas hacia ellas, que a lo largo de nuestra historia ha menoscabado sus derechos y libertades, y socavado profundamente su dignidad.

Esta representación y marginación social, que se profundiza dentro de las familias, lejos de ser una problemática privada y de incompreensión del entorno inmediato de las personas con discapacidad psicosocial, ha sido recogida por las instituciones estatales e incorporada en el marco normativo nacional como una lógica de “pseudo protección”.

Al referirnos a los usuarios y las usuarias del servicio de salud mental como personas, señalamos que poseen capacidades y derechos, y buscamos resaltar la posición que el Estado asume frente a ellas, así como las responsabilidades de acción y protección que éste debe desarrollar en función de los preceptos constitucionales y de los compromisos internacionales.

El reconocimiento de los usuarios y las usuarias de servicios psiquiátricos como personas<sup>1</sup> tiene una implicancia en el marco jurídico nacional y busca modificar prácticas y miradas del poder jurisdiccional del Estado en cuanto a actos y hechos jurídicos que tienen como sujetos de la relación jurídica a personas con discapacidad psicosocial, sin que su condición represente *ab initio* una limitación de sus capacidades y un desconocimiento de sus derechos, bajo la justificación de la protección.

## MARCO JURÍDICO

La Constitución Nacional establece los principios fundamentales de igualdad y no discriminación: “todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones” (cf. art. 46), estableciendo una obligación de hacer cuando las condiciones de vulneración de derechos a causa de discriminaciones existiesen, para que las mismas desaparezcan: “el Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien” (cf. art. 46).

Las personas usuarias de atención psiquiátrica, en sus diferentes formas, tienen el derecho a ser consideradas como iguales a todas las demás personas y a que el Estado establezca normativas que vayan de la mano con este principio de igualdad.

Se debe tomar en cuenta de la misma manera el principio de igualdad ante la ley y el acceso a la justicia, para lo cual analizamos principalmente el Código Civil, ley 1.183/86, sobre todo en cuanto a la capacidad y la incapacidad de hecho y a la interdicción y la

<sup>1</sup> El término persona se utiliza en este artículo en su concepción jurídica y tradición romana, es decir, en cuanto persona física, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones.

inhabilitación (Libro primero, Título I, capítulos II y IV), y su incompatibilidad con los principios constitucionales y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) de las Naciones Unidas, ratificada por Paraguay por ley 3540/08.

La CDPD establece para el Estado la obligación de reconocer la titularidad de derechos y garantizar el ejercicio pleno de los mismos en igualdad de condiciones a todas las personas con alguna discapacidad, para lo cual deberá adecuar su legislación interna (art. 1 y 4).

Este ejercicio pleno de derechos y de reconocimiento de la personalidad jurídica de las personas con discapacidad no sólo debe traducirse en la legislación protectora de sus derechos, sino también en el acceso a la justicia, y principalmente debe ser considerado a la hora de brindar atención médica psiquiátrica y psicológica, dado que la decisión del tratamiento que se brindará debe ser aprobada por las personas usuarias.

Asimismo, se tiene en cuenta lo establecido en la Constitución Nacional, en especial para el tratamiento de las personas (art. 58) y la adopción de políticas que garanticen el acceso al trabajo de las personas usuarias (art. 88) del Hospital Neurosiquiátrico y de los servicios de salud mental en general.

- **Reconocimiento de la capacidad y modificación del Código Civil**

El Código Civil nacional recoge una larga tradición jurídica<sup>2</sup> que refleja el estigma social hacia las personas con discapacidad psicosocial, quienes son tratadas como objetos que se debe proteger, desde una mirada asistencial del derecho, sin reconocerlas como sujetos de derecho.

En general, las legislaciones suelen recoger la costumbre de la población, que no siempre va de la mano con el derecho de la gente, y tienden a crear “discursos de verdad”. La ley, como expresión de poder y ejercicio de poder del Estado, reglamenta la conducta de la ciudadanía, establece la aceptación o rechazo de determinadas conductas, y tiende a normalizar situaciones de injusticia, como el establecimiento de la normalidad de la supuesta incapacidad de las personas con discapacidad psicosocial, creando de esta manera un discurso de verdad (cf. Foucault, 2000: 34).

En la creación de estas verdades que parecen inmutables, como la incapacidad de hecho de las personas con diagnóstico psiquiátrico, se encuentra todo el estigma social de no considerarlas personas, recogido dentro del ordenamiento jurídico nacional, y que la CDPD busca modificar por medio de la adecuación legislativa y el reconocimiento de las personas con discapacidad psicosocial como sujetos de derecho, reconociendo sus particularidades.

En lo que respecta a mujeres, la convención reconoce que niñas y mujeres con discapacidad están más expuestas a la violencia y a múltiples formas de discriminación, y que por lo tanto el Estado debe incorporar la perspectiva de género en sus actividades

---

2 Nuestro Código Civil tiene como antecedentes el “Anteproyecto de De Gásperi”, de Bibiloni, y principalmente el Código Civil argentino.

destinadas a promover los derechos humanos y las libertades fundamentales para las personas con discapacidad (preámbulo y art. 6 de la CDPD).

La CDPD señala el carácter dinámico del propio concepto de discapacidad y de su evolución<sup>3</sup>, lo cual nos lleva a observar que las normativas a nivel interno deben ir modificándose, de manera a remover las barreras legales que puedan existir como impedimento para una real y efectiva participación de las personas con discapacidad dentro de la sociedad.

Es dentro de este marco que el artículo 37 del Código Civil debe ser modificado y adecuado a la nueva normativa internacional, debido a que señala que las personas con discapacidad psicosocial son absolutamente incapaces de hecho, es decir, que no pueden ejercer por sí mismas sus derechos.

Son absolutamente incapaces de hecho: [...] c) los enfermos mentales; y d) los sordomudos que no saben darse a entender por escrito o por otros medios.

Bajo la concepción de la incapacidad de hecho, varias de las personas que se encuentran hoy ingresadas en el Hospital Neurosiquiátrico han sido abandonadas por sus familias y despojadas de sus bienes, además de no ser consultadas con relación al tratamiento médico-psiquiátrico que están recibiendo.

Pero más allá de la afectación patrimonial con que se suele actuar para declarar la interdicción de una persona con discapacidad psicosocial, la aplicación de la medida judicial lleva aparejada la limitación de varias libertades, como la personal, la de desplazamiento, la de decisión, entre otras.

El diagnóstico psiquiátrico ha llevado a que varias personas declararan la interdicción de miembros de su familia, y que posteriormente las dejaran internadas en el Hospital Neurosiquiátrico, vulnerando sus derechos, y sin que se faciliten mecanismos de levantamiento de la interdicción por medio de un control judicial y seguimiento a la persona, lo que le garantizaría que sus derechos no sean conculcados en virtud de una supuesta protección judicial.

La legislación nacional no establece los mecanismos de seguimiento que el magistrado deberá implementar, como por ejemplo un sistema de informes del curador o la curadora designada, un tiempo determinado para ser sometido a una junta médica de revisión de la medida o medidas alternativas a la curatela, que reconozcan la capacidad y la personalidad jurídica de la persona con diagnóstico psiquiátrico.

La convención establece que el Estado debe adoptar las medidas que sean necesarias para apoyar a las personas con discapacidades para el ejercicio de su capacidad jurídica (cf. art. 12, párr. 3), derecho que el Código Civil no recoge y que se encuentra muy limitado.

En el sentido de limitación de derechos en virtud de normas nacionales que no incorporan los marcos internacionales, y de tribunales donde no suele observarse el

3 "Reconociendo que la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás" (preámbulo de la CDPD).



principio *pro homine*, un Juzgado de Familia de Mar del Plata (Argentina), a cargo de la jueza María Graciela Iglesias, al invocar el art. 12 de la CDPD señala que:

[...] el mundo contemporáneo ha reconocido que todo ser humano por el hecho de serlo es titular de derechos fundamentales que la sociedad no puede arrebatarle lícitamente. Por ello, al momento del dictado de la presente sentencia, por ello entiendo que no es posible aplicar el ordenamiento dispuesto por el Código Civil respecto del proceso de “incapacidad relativa” dentro del marco del juicio de inhabilitación<sup>4</sup>.

Este tribunal de la provincia de Buenos Aires se encontraba estudiando la aplicación de la figura de inhabilitación a una persona cuyo diagnóstico señalaba que tenía retraso mental comórbido con psicosis esquizofrénica.

A pesar de este diagnóstico psiquiátrico, la magistrada valoró más lo que denominó la pericia social, es decir, la forma de relacionamiento de la persona diagnosticada con su entorno, con su persona de apoyo, que en este caso era la abuela.

Luego de haber valorado minuciosamente las pericias y demás pruebas aportadas a esta causa y sin olvidar el contacto personal mantenido en tantas oportunidades, considero que puedo apartarme de la pericia médica en consideración de la social, a la inmediatez cumplida con el proceso en relación a toda la familia, y así establecer un régimen de apoyo de conformidad a [lo] establecido en el art. 12 de la Ley 26 378 (Convención Internacional de las Personas con Discapacidad). En el aspecto personal se deberá promover un régimen de asistencia que posibilite las decisiones en el plano personal con apoyo de tercero[s]<sup>5</sup>.

En su sentencia, la magistrada declaró inaplicables las normas del Código Civil argentino que limitan la capacidad jurídica en el caso específico de una persona con diagnóstico psiquiátrico, por contravenir las normas del derecho internacional, y en especial el artículo 12 de la CDPD, y reconoció la plena capacidad de la persona tildada como incapaz.

El caso en cuestión presentaba la problemática de la legislación nacional que limitaba el derecho de las personas con discapacidades psicosociales; no obstante, en su sentencia señaló que el art. 12 es aplicable por orden de prelación, además de la responsabilidad estatal en la protección de las personas a las cuales ampara la CDPD y el *corpus juris* internacional.

En virtud de este tipo de situaciones, la CDPD busca un sistema de protección jurídica que no excluya a la persona con discapacidad psicosocial, sino que la haga parte del régimen de protección jurídica hacia sí misma, protegiendo y reconociendo su personalidad jurídica.

Los Estados Partes reafirman que las personas con discapacidad tienen derecho en todas partes al reconocimiento de su personalidad jurídica.

4 Sentencia del Juzgado de Familia a cargo de la jueza María Graciela Iglesias, expediente n° 1863 “B. L. s/ inhabilitación”, Mar del Plata, mayo de 2009.

5 Ídem.

Los Estados Partes reconocerán que las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida.

Los Estados Partes adoptarán las medidas pertinentes para proporcionar acceso a las personas con discapacidad al apoyo que puedan necesitar en el ejercicio de su capacidad jurídica.

Las disposiciones del art. 12 –en relación con el art. 3 de la CDPD– obligan al Estado paraguayo a la modificación de la normativa del Código Civil vigente, incorporando los enunciados del cuerpo legal internacional, lo que no obsta a que los magistrados puedan aplicar sus disposiciones, en virtud del art. 137 de la Constitución Nacional, que establece el orden de prelación de las leyes<sup>6</sup>.

- Limitación de la libertad personal

En muchos casos, se ha dado que no hace falta decisión judicial para limitar la libertad de las personas con diagnósticos psiquiátricos, como es el caso de algunos usuarios y usuarias del Hospital Neurosiquiátrico, quienes –por el hecho de estar siendo tratados y tratadas en el mismo– no tienen libertad de decisión ni libertad personal.

El director del hospital, Néstor Giral, en conversaciones con el redactor de este informe, ha manifestado que un importante número de personas internadas se encuentran con alta médica; es decir, en condiciones de ser reinsertadas a la sociedad, pero que siguen siendo mantenidas en el hospital. El seguir manteniendo a personas con alta médica internadas en el hospital conlleva la limitación y cercenamiento de la libertad personal y ambulatoria, además de exponerlas a situaciones de riesgos personales, teniendo en consideración las situaciones de violencia que se vienen registrando desde hace años dentro del hospital<sup>7</sup>.

Mantener a estas personas internadas en el hospital menoscaba sus derechos e implica una clara discriminación, desconociendo su derecho a la libertad personal y violando el artículo 14 de la CDPD, en el que se señala que el Estado debe asegurar a las personas con discapacidad el disfrute de su libertad y seguridad personal, y que la privación de este derecho no podrá estar basada en la propia discapacidad, como actualmente ocurre.

La existencia de diagnósticos psiquiátricos en relación a la poca capacidad organizativa estatal en cuanto a hogares comunitarios es la justificación dada por el Estado para seguir privando de su libertad a las personas que ya cuentan con alta médica.

La ausencia de una política de reinserción de las personas con discapacidades psicosociales y de un desarrollo institucional adecuado para la atención ambulatoria no

6 El art. 137, “De la supremacía de la Constitución”, dice: “La ley suprema de la República es la Constitución. Ésta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado [...]”.

7 Para mayor información sobre esto se recomienda la lectura del artículo relativo a la reforma psiquiátrica en el capítulo de derechos económicos, sociales y culturales de este informe.

puede ser razón justificante para privar de su libertad a las personas protegidas por la convención.

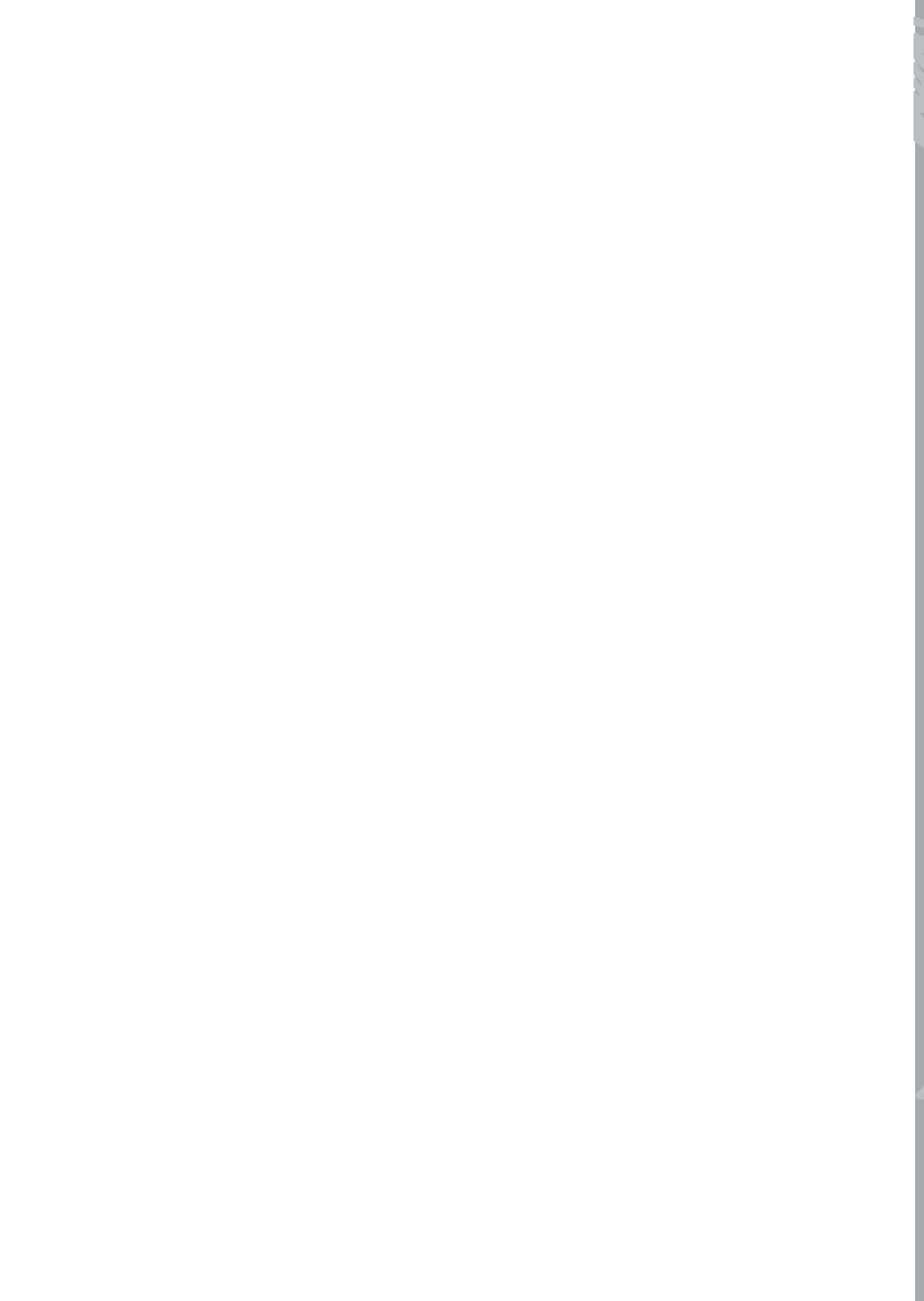
La privación ilegítima de la libertad de las personas internadas en el hospital tiene una íntima relación con la ausencia de una política efectiva de desinstitucionalización, que cuente con el soporte económico necesario que le permita sostenibilidad en el tiempo y ampliación en cuanto a la cantidad de personas que deben ser beneficiadas con la misma en respeto de sus libertades individuales.

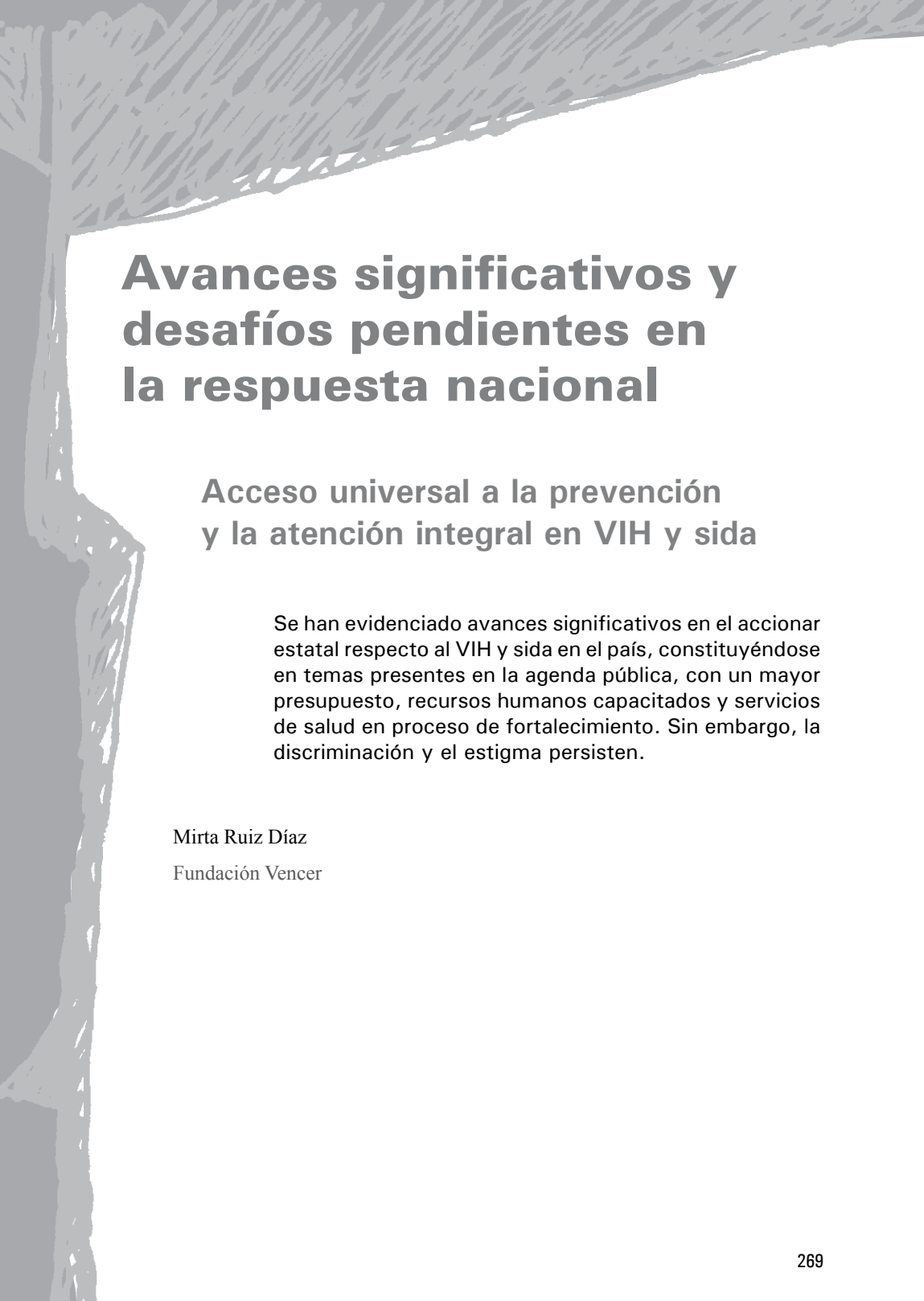
## BIBLIOGRAFÍA

---

Foucault, Michel (2000) **Defender la sociedad. Curso en el Collège de France, 1975 – 1976**. México: Fondo de Cultura Económica.

Amendolaro, Roxana y otros (2009) **El derecho a la defensa y el acceso a la justicia de las personas usuarias de los servicios de salud mental**. Buenos Aires: CELS y MDRI, documento inédito.





# **Avances significativos y desafíos pendientes en la respuesta nacional**

## **Acceso universal a la prevención y la atención integral en VIH y sida**

Se han evidenciado avances significativos en el accionar estatal respecto al VIH y sida en el país, constituyéndose en temas presentes en la agenda pública, con un mayor presupuesto, recursos humanos capacitados y servicios de salud en proceso de fortalecimiento. Sin embargo, la discriminación y el estigma persisten.

Mirta Ruiz Díaz

Fundación Vencer

## INTRODUCCIÓN

Aun con avances en la inclusión del VIH y el sida en la agenda pública por medio de mesas de trabajo y planes en distintas carteras ministeriales, evidenciando líneas claras de inclusión de respuestas positivas e integrales a la epidemia en la política pública de escala macro, continúan siendo cotidianas las denuncias de discriminación en los ámbitos de salud, educación y trabajo, combinando la condición de vivir con VIH con razones de género, y condición social.

El significativo incremento presupuestario a la atención directa relacionada con la epidemia de VIH y sida, aunque importante para poner en marcha lineamientos de respuestas, requiere para su sostenibilidad y efectividad el diseño de programas y políticas públicas integrales y descentralizadas.

Sigue siendo un desafío la transversalización de la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos en los servicios de salud y educación dirigidos a las personas viviendo con VIH. Esta inclusión debe contar con los procesos de formación profesional y social para evitar el estigma y cambiar el actual enfoque asistencialista que los caracteriza por un enfoque de derechos: esto es, que contemple los derechos y las necesidades específicas de niñas, niños y adolescentes, de personas adultas mayores, de personas con discapacidad, de las poblaciones indígenas y de las mujeres de todas las edades.

Un avance importante registrado en el período que se informa ha sido el tratamiento del proyecto de ley “que establece derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el VIH y el sida” y que modifica a la Ley 102/91, conocida como “Ley del Sida”. Ambas cámaras del Congreso la han considerado y aprobado, restando entender sólo modificaciones de forma antes de su envío al Ejecutivo para su promulgación. Este proyecto de ley garantiza los derechos a la no discriminación en materia de atención en VIH y sida, reconociéndose un enfoque de derechos y superando el carácter meramente asistencialista para la atención en la materia.

La filosofía de la política pública en salud del actual gobierno menciona que:

Para que el derecho a la salud sea efectivamente un derecho, las Políticas Públicas de Salud y Calidad de Vida con Equidad se sostienen en cuatro principios fundamentales: universalidad, equidad, integralidad, y participación ciudadana (MSPBS, 2008).

Tomando esta filosofía como un compromiso del Estado para el acceso a la salud integral con calidad y calidez, presentamos en este artículo los logros y los desafíos relacionados al VIH y el sida en función de este enunciado.

## GARANTÍAS Y CONTRADICCIONES FRENTE A LA DISCRIMINACIÓN POR VIH Y SIDA

- **Universalidad**

El principio de universalidad refiere a la garantía que el Estado debe adoptar para el acceso a la información y atención adecuada de todas las personas en todo el territorio nacional. La garantía de la cobertura universal, para llevarla adelante como una política

pública, debe prioritariamente atender una cuestión de asignación presupuestaria. En este sentido, de los USD 710.000 destinados a la prevención y atención en VIH y sida en 2005, se produjo un incremento considerable llegando en 2009 a G 7.706.985.948 (USD 1.541.397). En tanto, en el presupuesto para el 2010, el Ejecutivo remitió un aumento del 25% que, de ser aprobado por el Congreso a fines del presente año, significaría el monto de G 9.633.732.435 (USD 1.926.746).

A este presupuesto gubernamental se deben sumar los fondos provistos por el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, así como otras fuentes de cooperación internacional, que alcanzan para el mismo período al menos USD 12.099.723 (G 60.498.615.000). Estos fondos son destinados a ofrecer servicios gratuitos para realizar estudios de VIH e infecciones de transmisión sexual (ITS), cobertura que incluye los estudios específicos para control y seguimiento de las personas que viven con VIH y sida, los antirretrovirales y medicamentos para infecciones oportunistas (como toxoplasmosis, meningitis, herpes, citomegalovirus)<sup>1</sup>; los estudios para la prevención de la transmisión perinatal (de madre a hijo) del VIH y la sífilis; la provisión de preservativos; la atención diferenciada a poblaciones clave; la desconcentración de servicios para proveer información y estudio de VIH a las personas que consultan por VIH e ITS.

A pesar del avance significativo que representa esta asignación presupuestaria, los desafíos para su implementación universal son grandes, dado que la mayoría de los servicios están centralizados y están pensados sólo para dar respuesta a la urgencia. En ese sentido, aún queda pendiente el diseño de un plan de sostenibilidad. El acceso a la medicación antirretroviral (ARV)<sup>2</sup> aumentó de 473 personas en 2005 a 2.010 personas hasta septiembre del 2009, siendo gran parte de la atención aún sostenida por la cooperación internacional de Lazos Sur-Sur (gobierno del Brasil) y el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria.

Muchos de estos avances se deben al involucramiento y la participación de las personas que viven con VIH y de la sociedad civil en interacción con el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH y Sida (Onusida), quienes emprendieron acciones para asegurar la respuesta nacional bajo la rectoría del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), logrando complementar esfuerzos nacionales con propuestas estratégicas.

Junto con el incremento presupuestario, las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios tienden a asegurar la universalidad de la atención integral en respuesta al VIH y al sida.

– **Disponibilidad.** El Programa Nacional de Control del Sida e Infecciones de Transmisión Sexual (Pronasida) del MSPBS provee gratuitamente la aplicación del test de Elisa para VIH, medicamentos antirretrovirales, medicamentos para infecciones oportunistas, estudios de seguimiento y control (CD4 y carga viral) a personas que

1 Las infecciones y enfermedades oportunistas son aquellas causadas por virus y bacterias que “aprovechan la oportunidad” de que el cuerpo carece de defensas para atacarlo y activarse, dado que el sistema inmunológico está deprimido por causa del VIH. Generalmente se producen cuando la persona se encuentra en estado de sida.

2 La medicación antirretroviral es el tratamiento utilizado en el protocolo nacional frente al aumento de la presencia de virus en sangre (carga viral) y la disminución de las defensas del organismo (CD4).

viven con VIH y sida. Sin embargo, todavía quedan muchas prestaciones no cubiertas por el Programa, necesarias para lograr la atención integral, tales como los estudios especializados, estudios de rutina, test de resistencia y consejería continua.

- **Accesibilidad.** Si bien gran parte de los insumos y servicios de salud en VIH y sida en nuestro país está hoy disponible, muchas personas no pueden acceder a la información y al tratamiento debido a la distancia geográfica, la insuficiencia de recursos económicos en las familias, la baja promoción y difusión de aquéllos y las debilidades institucionales en las regiones sanitarias, haciendo que muchas veces lleguen tarde a los servicios, ya con casos de infecciones oportunistas.
- **Adaptabilidad.** Los servicios diferenciados en VIH y sida son innovadores en el país, están dirigidos a poblaciones clave específicas como los hombres que tienen sexo con hombres (HSH), las mujeres trabajadoras sexuales (MTS), las travestis trabajadoras sexuales (TTS), las personas usuarias de drogas inyectables (UDI) y las personas que viven con VIH y sida (PVVS). Sin embargo, todavía estos servicios no se adaptan a las necesidades de cada individuo en especial, teniendo en cuenta que deben existir entre ellos especificidades dirigidas a niñas, niños, adolescentes y jóvenes, a personas adultas mayores, a mujeres de todas las edades y a personas con discapacidad de ambos sexos<sup>3</sup>.
- **Aceptabilidad.** Los servicios de salud deben respetar los valores culturales, la diversidad y el género, debiendo ser aceptables para toda la población afectada por VIH y sida dentro de su comunidad, con enfoque de derechos. Pero hasta la fecha muchos de los servicios no son aceptables por las diversas poblaciones.
- **Calidad.** Los servicios de salud, los recursos humanos y la infraestructura en VIH y sida han mejorado en cuanto a calidad se refiere pero no son suficientes, porque no todos los servicios de salud ofrecen prevención y atención integral con calidad y calidez para todas las personas, en función a sus necesidades específicas.

## • Equidad

El principio de equidad refiere a la igualdad de condiciones y sin discriminaciones para la atención y provisión de servicios de todas las personas sin importar su edad, sexo, orientación sexual, condición social, apariencia física, condición de salud u otra característica. Conforme a este principio deben tenerse en consideración las condiciones individuales, justamente para favorecer el acceso a los servicios y bienes. Tal como se ha presentado con relación a la accesibilidad y la adaptabilidad de los servicios, bienes y establecimientos de salud y atención integral frente al VIH y al sida, todavía la población está dificultada en el acceso y disfrute equitativo de ellos.

## • Integralidad

La atención de salud en VIH y sida se dirige tan sólo a una parte de lo que significa la persona en su integralidad. Si bien hoy se provee mejor atención a las personas

<sup>3</sup> Desde el 2007 la Fundación Vencer cuenta con un registro de datos en cuanto a los servicios ofrecidos por el Pronasida en ITS/VIH y sida.



viviendo con VIH y sida en materia de salud, todavía queda una gran brecha referente al conjunto de sus derechos y a sus necesidades: por ejemplo, los estudios especializados para algunas infecciones oportunistas y exámenes de rutina no son parte de los servicios garantizados por el sistema de salud en forma gratuita, dificultando muchas veces el tratamiento; una gran parte de ellas vive en extrema pobreza, sin trabajo fijo, alejadas de su familia y sin las condiciones que les garanticen sus derechos a un ambiente saludable, a la educación y a la vivienda, haciendo muy difícil lograr un gran impacto en la mejora de su calidad de vida<sup>4</sup>.

Para alcanzar la integralidad en la atención se debe comprender a las personas en su totalidad, más allá de contar con ARV, estudios de laboratorios u otras respuestas de salud. Los pasos pendientes en el diseño de las políticas públicas deben garantizar asistencia para la alimentación mínima necesaria para acompañar los ARV, la provisión de refugio para quien lo necesite y el acompañamiento psicosocial de las personas viviendo con VIH y sida y sus familias.

### • Participación ciudadana

La participación ciudadana y social es, desde hace más de diez años, clave en la generación de respuestas gubernamentales en torno a la epidemia del VIH y el sida. Como en otros países, la activa y a veces solitaria participación de las personas viviendo con VIH y sida fue fundamental para la correcta dimensión y apreciación de la problemática en relación a la temática.

Si bien es cierto que el vacío de organizaciones sociales ocupadas en torno al derecho a la salud obligó en su momento a las personas viviendo con VIH a organizarse y diseñar acciones y proyectos de prevención, atención y cabildeo político y social, esta perspectiva generó una base sólida y adecuada que permitió responder ante la problemática de manera transversal a todas las dimensiones sociales, como la salud, la educación, el trabajo, el medio ambiente, la salud sexual y reproductiva, el acceso a la tierra, la vivienda, la pobreza, entre otras, en un marco de derechos humanos.

El proceso de participación de muchas otras organizaciones sociales y plataformas ciudadanas, consolidado en el 2009, permitió mejorar la política pública en VIH y sida en Paraguay, la participación activa en el diseño de respuestas conforme a las necesidades de la comunidad, la elaboración de un Plan estratégico nacional común a todas las organizaciones que trabajan en VIH y sida, la construcción de agendas políticas, las propuestas de modificación de leyes, la elaboración de programas a escala nacional y la elaboración de propuestas de continuidad en programas para VIH y sida del Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria.

El desafío para los próximos años es conseguir la suficiente participación ciudadana para que la sociedad civil se empodere y pueda realizar vigilancia ciudadana en la ejecución de las acciones y los planes del Estado, incidiendo en una equitativa ejecución de los recursos públicos y de la cooperación internacional, de manera tal a asegurar la calidad de vida y salud para todas las personas.

4 Datos relevados por la Fundación Vencer desde 2007 entre personas que viven con VIH y sida.

## SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA DEL VIH Y EL SIDA EN PARAGUAY

El Pronasida/MSPBS (2009) informa que el primer caso reportado de sida en Paraguay fue en 1985. Entre esa fecha y diciembre del 2008 fueron reportados 2.302 casos de sida y 4.501 con VIH, totalizando 6.803 personas que viven con VIH y sida; más las personas fallecidas, que suman 1.046, dando un total de 7.849 registros. La estimación de prevalencia para el presente año es de 0,59% (0,2% a 1,0%), siendo la estimación de un total de 12.226 personas, de las cuales 11.320 serían adolescentes y adultas viviendo con VIH y sida (de 15 a 49 años de edad), mientras que los niños y las niñas (con hasta 14 años de edad) serían 673.

Todas las regiones de Paraguay han reportado registros de personas viviendo con VIH y casos de sida. Sin embargo, la mayoría de ellas (78,8%) está en el área de la capital, el departamento Central y las zonas de frontera con Argentina y Brasil. Esto no significa necesariamente que haya mayor prevalencia, sino mayor registro.

En el 2008, de todos los nuevos reportes, el grupo entre 15 y 49 años de edad representó el 17,56% entre los hombres y el 26,5% entre las mujeres. La razón hombre/mujer de los casos de sida fue de 2 a 6. Las formas de transmisión reportadas en varones se conformó en 70% a través de relaciones heterosexuales y un 21% a través de prácticas de sexo con hombres. Para las mujeres, la transmisión heterosexual fue de 94%. La transmisión perinatal fue de 1,8% para los niños y de 6,7% para las niñas. Paraguay tiene una epidemia concentrada en las poblaciones de mayor riesgo: MTS, TTS, UDI y HSH (cf. Departamento de Vigilancia del Pronasida/MSPBS, 2008). Las estimaciones oficiales del Pronasida plantean que hay 12.226 personas con VIH y sida (cf. Ruiz Díaz, 2008).

## GÉNERO Y VIH

Cuando analizamos la cuestión de género en relación al VIH y al sida, notamos que existen avances, dado que esta perspectiva está siendo incluida en el sistema de salud, considerando la atención primaria con enfoque de género y equidad en la Planificación Estratégica del Pronasida/MSPBS y en el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. Sin embargo, a pesar de que se han articulado esfuerzos para dar una mejor respuesta, continúa habiendo desigualdad en el trato generalizado del personal administrativo y de blanco hacia las mujeres.

Actualmente, la feminización, la heterosexualización y la afectación de población cada vez más joven caracterizan a la epidemia en nuestro país, dado que la razón hombre-mujer de nuevos casos diagnosticados es de 94% de los registros en mujeres y el 52% en hombres. Esto demuestra que existe un crecimiento progresivo del número de mujeres en los casos diagnosticados por transmisión heterosexual. Las mujeres son mucho más vulnerables ante el VIH y el sida y a las ITS por cuestiones biológicas, culturales y de género, puesto que están más expuestas por su posición subordinada en la sociedad, sobre todo cuando la carencia de información y la insuficiencia de servicios, unidas a la desigualdad de género, hacen que no dispongan del poder suficiente para exigir relaciones sexuales responsables y sin riesgo. Por otro lado, las MTS se constituyen en uno de los sectores de mujeres más vulnerables a las infecciones de

transmisión sexual (cf. Cedaw, 1990: párr. b; Cedaw, 1999: párr. 18). Sin embargo, cuando se trabajan estos temas la prevención en las mujeres se enfoca como responsabilidad directa de ellas, llevando nuevamente a la estigmatización y discriminación, lo que produce rechazos, prejuicios e impide la prevención de la infección por VIH e infecciones de transmisión sexual, así como el tratamiento a las mujeres que viven con VIH. (cf. Departamento Vigilancia - Pronasida, 2008).

Sin embargo, son los hombres quienes muchas veces se niegan a usar preservativos, poniendo en peligro la salud de esposas, novias y parejas en el marco de relaciones heterosexuales supuestamente seguras.

- **Avances en la atención perinatal**

Es muy importante disminuir la transmisión perinatal del VIH y la sífilis, reduciendo así el impacto de la epidemia en la infancia, pero la prevención no debe enfocarse sólo en las madres, sino también en los padres, porque la concepción de una niña o un niño no es responsabilidad exclusiva de la mujer.

Las estrategias de salud sexual y reproductiva, de prevención del VIH (incluso para evitar la transmisión del virus al feto) y el tratamiento deben abarcar tanto a la mujer como al hombre, a fin de disminuir el estigma y la discriminación de las mujeres. La experiencia de trabajo de las organizaciones que reciben comunicaciones y proveen asistencia a mujeres que viven con VIH muestra que ellas son a menudo víctimas de violencia psicológica y física por parte de sus parejas, quienes generalmente las acusan de haber contraído el virus y de haberlo traído al seno de la pareja.

El Pronasida/MSPBS implementa desde 2006 un Plan de Prevención de transmisión perinatal del VIH y la sífilis, que se realiza con mujeres embarazadas. Este Plan busca lograr un diagnóstico precoz y el tratamiento profiláctico. La tasa de infección perinatal de niños y niñas se redujo del 40% al inicio del Programa al 8%. Las pruebas diagnósticas para el VIH y la sífilis con consejería son ofrecidas gratuitamente en 45 servicios de atención materno infantil del país, mientras que sólo se contaba con tres servicios anteriormente.

## **LA DISCRIMINACIÓN NO DISCRIMINA: OMISIÓN Y NEGLIGENCIA EN LA MIRADA INTEGRAL FRENTE AL VIH**

Durante el período que comprende este informe, la Fundación Vencer ha recibido numerosas peticiones de apoyo y comunicaciones relacionadas con discriminación hacia las personas que viven con VIH y sida<sup>5</sup>. Éstas constituyen ejemplos claros de las múltiples formas de discriminación, en diferentes ámbitos, que sufren las personas que viven con VIH y sida, que van desde la negación en la prestación de algún servicio de salud y amenazas de despido en el ámbito laboral hasta la criminalización de la enfermedad.

5 Los casos corresponden al sistema de denuncias SOS+ y a la consejería entre pares, ambos de la Fundación Vencer. Los nombres de las personas han sido cambiados y los datos que pudieran individualizarlas, modificados para preservar su identidad y protegerlas de posibles represalias.

- **Discriminaciones por condición serológica en la atención de la salud.** El acceso a tratamiento integral en VIH y sida en el país brinda cobertura a mujeres y hombres de diferentes edades, permitiendo que puedan recibir prevención y atención. Sin embargo, al analizarlo en el plano general, persisten el estigma y la discriminación para las personas que viven con el VIH. El estado serológico<sup>6</sup> continúa siendo una barrera al momento de tratar casos de VIH, ya que se diferencia la atención cuando el diagnóstico serológico positivo de las personas es conocido por el personal médico, dificultándose, en muchos casos, el acceso a los servicios de salud.
- **Discriminaciones asociadas a la edad (niñas, niños y adolescentes).** En cuanto a la atención de niños, niñas y adolescentes, todavía no pueden tener una cobertura equitativa y diferenciada para sus necesidades, ya que ingresan dentro del mismo servicio de atención integral que las personas adultas. Actualmente, quienes nacen de madres que viven con VIH tienen disponibles leche sucedánea y otros insumos provistos gratuitamente a través del Pronasida/MSPBS hasta los seis meses de vida. Las niñas, los niños y adolescentes no cuentan con una cobertura. No se da respuestas a otras necesidades, especialmente las relacionadas a requerimientos nutricionales de la infancia que vive con VIH, la atención a niños huérfanos y niñas huérfanas o vulnerables a carencias en el cuidado debido a la presencia del VIH en sus familias, el acceso a la educación escolar, el cuidado familiar alternativo fuera de los albergues, todas ellas cuestiones que requieren formar parte de políticas públicas integrales, direccionadas y específicas tendientes a garantizar el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes.
- **Discriminaciones asociadas a la distancia geográfica.** La centralización de los servicios de salud en VIH y sida en Asunción también presenta un desafío para la provisión de servicios de manera equitativa, dado que muchas personas deben migrar a la capital del país o a países fronterizos para acceder a servicios y bienes porque aun en las regiones sanitarias cabeceras son mínimos, mientras que en las zonas rurales, escasos o inexistentes.

- **Casos de vulneración de derechos**

- Alicia vive en San Lorenzo (departamento Central), cuenta con un sistema de seguro privado en la Clínica Internacional. Durante su embarazo, al realizar análisis de rutina, el test de Elisa dio positivo. Autoridades del servicio le manifestaron que debido a su condición ya no podían seguir atendiéndola y tampoco a sus familiares, también asegurados en esa Clínica.
- Margarita, de Villarrica (departamento del Guairá), trabajaba en el servicio doméstico y tiene dos hijos pequeños. Estando embarazada recurrió al hospital regional de la ciudad para realizarse todos los análisis de rutina. El test de Elisa salió positivo. La encargada del servicio fue hasta la casa de su empleadora a divulgar el estado serológico de Margarita, razón por la cual fue despedida.

<sup>6</sup> El estado serológico hace referencia en este contexto a la presencia o no del VIH en la sangre de las personas.

A pesar de haber reclamado esta situación a funcionarios y funcionarias del hospital, la respuesta que recibió fue:

[...] que no tiene nada que reclamarle, es más, que ni siquiera tenía derecho de ir a reclamar nada y lo mejor que podía hacer es callarse, porque que ella es la que va a perder por tener VIH y si uno está con esa enfermedad no está en condiciones de reclamar y que si continúa así hasta a sus dos hijos le pueden sacar a través de la Codeni [Consejería municipal por los derechos de la niñez y la adolescencia] por vivir con el virus<sup>7</sup>.

Margarita dice que después de entregarle su diagnóstico en ningún momento le brindaron la información necesaria sobre cómo debía continuar el tratamiento ni sobre los procedimientos que debía seguir para acceder a los beneficios administrados por Pro-nasida ni de sus derechos para continuar trabajando y criando a sus hijos pequeños.

A más de esto, su empleadora la había denunciado ante el juzgado por exposición al peligro, razón por la cual fue privada de su libertad en el penal de mujeres de Villarrica<sup>8</sup>. Durante su reclusión preventiva, perdió a su bebé en gestación, dejó de recibir tratamiento antirretroviral y contrajo toxoplasmosis (una infección oportunista).

Ahora se encuentra trabajando en Asunción, tuvo que trasladarse debido a que ya no conseguía trabajo en Villarrica por la estigmatización y criminalización a que fue sometida.

- Diana vive en Loma Pytá, tiene una hija pequeña y trabajaba en un frigorífico en Piquete Cué. A la semana de haber iniciado el trabajo, el gerente de playa exigió a alrededor de diez trabajadores y trabajadoras que se efectuaran el test de Elisa. El mismo suspendió las labores de estas personas hasta tanto no presentaran sus resultados, aclarando que en caso de resultar positivo el diagnóstico no podrían continuar trabajando en el lugar. Días después, Diana presentó los resultados y le notificaron de manera verbal que no podía seguir trabajando en el frigorífico<sup>9</sup>.
- Catalina vive en Luque y es modista. Trabajaba en un pequeño taller de costura en una casa particular. Su empleadora, al enterarse de su estado serológico, le dijo que ya no podía seguir trabajando en ese lugar.

Esta señora no quería que una sidosa [sic] siga trabajando en su casa, porque era un peligro para toda la familia<sup>10</sup>.

7 Declaración de la víctima en el servicio SOS+.

8 A la fecha aún la Fundación Vencer no pudo acceder a datos sobre el expediente y la jueza interviniente en la causa.

9 La mujer desistió de la denuncia, ya que con la mediación de la pareja del gerente del frigorífico consiguió trabajo en otro lugar y tenía mucho miedo de que también la despidieran si emprendía acciones legales.

10 La mujer está estudiando la factibilidad de denunciar el hecho ante otras instancias para recibir alguna compensación económica por despido injustificado.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer – Cedaw (1990) *Recomendación general N° 15: Necesidad de evitar la discriminación contra la mujer en las estrategias nacionales de acción preventiva y lucha contra el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA)*. Nueva York: Cedaw.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer – Cedaw (1999) *Recomendación general N° 24: La mujer y la salud (artículo 12 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer)*. Nueva York: Cedaw.

González Volio, Lorena y Chiriboga, María Teresa (2005) *Derechos Humanos y VIH/SIDA* en: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2005), **Derechos Humanos y VIH/SIDA: Jurisprudencia del sistema interamericano y análisis comparativo del marco jurídico interno relativo al VIH/SIDA en los países centroamericanos**. San José de Costa Rica: IIDH.


Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2008) **Filosofía política en salud**. Asunción: MSPBS.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2009) **Guía para la planificación en salud sexual y reproductiva 2009-2013**. Asunción: MSPBS.

Programa Nacional de Control del Sida e ITS – Pronasida (2008) **Respuesta nacional a las infecciones de transmisión sexual, VIH y sida. Plan estratégico del Pronasida 2008-2012**. Asunción: Pronasida.

Programa Nacional de control del sida e ITS – Pronasida (2009) **Informe Epidemiológico**. Asunción: Pronasida.

Ruiz Díaz, Mirta (2008) *Ni la discriminación se ve. Silenciamiento y discriminación de las personas que viven con VIH y sida* en: Codehupy (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 345-363.

A stylized, hand-drawn illustration of a tree with a thick trunk and a dense canopy of leaves, rendered in shades of gray. The tree is positioned on the left side of the page, with its branches extending towards the top right corner.

# Los derechos humanos de las personas inmigrantes y el acceso a la salud

## Discriminación a personas inmigrantes en Paraguay

El estado de salud de las personas inmigrantes al Paraguay podría constituir una barrera discriminatoria para obtener su radicación en el país, según la actual legislación. Por otro lado, el acceso a los servicios de salud –todavía limitado para el conjunto de la población nacional– podría presentar aún mayores obstáculos para las personas inmigrantes y sus familias en caso que la ausencia de información y de sensibilización en materia de derechos humanos propicie actitudes discriminatorias por parte del personal de salud y administrativo que se desempeña en los establecimientos públicos.

Patricio Dobrée

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

## INTRODUCCIÓN: LA INMIGRACIÓN AL PARAGUAY DESDE EL ENFOQUE DE LA SALUD

Las personas inmigrantes constituyen una población que, ya desde su misma definición, puede encontrarse bajo riesgo de sufrir diversas formas de discriminación y situaciones de desigualdad. En tal sentido, sólo basta advertir cómo la construcción del concepto de inmigrante parte del reconocimiento de una diferencia fundamental. Esta categoría se aplica a aquellas personas a las que, por no pertenecer a la comunidad imaginada conocida como nación<sup>1</sup>, se les suele atribuir una condición limitada de ciudadanía dentro del ordenamiento jurídico de los Estados. En consecuencia, las personas inmigrantes pueden ser objeto de tratos diferenciados en distintos ámbitos de su vida, que van desde las formas institucionalizadas, como la negación del derecho al voto o una mayor burocracia administrativa para obtener su documentación, hasta las formas de discriminación más espontáneas e informales, como cuando reciben malos tratos en algunas instituciones públicas por el sólo hecho de ser extranjeros o extranjeras. Este tipo de distinción plantea un enorme desafío a los Estados para garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, en particular cuando se considera el principio de universalidad ¿Cómo asegurar el reconocimiento de la dignidad de todas las personas si, desde un inicio, se establece que algunas de ellas cuentan con un estatus de ciudadanía más amplio o efectivo que otras?

Este artículo tiene como propósito general analizar la situación de los derechos humanos de las personas inmigrantes que viven en Paraguay a la luz de tal interrogante. En 2008 el Informe de derechos humanos abordó por primera vez esta problemática a través de una revisión del marco normativo vigente en el país, poniendo en evidencia algunas disposiciones y prácticas que vulneran los derechos de las personas no nacionales (cf. Echauri y Ramírez, 2008). Este enfoque permitió hacer visibles algunos mecanismos de discriminación que la sociedad paraguaya no siempre conoce y que, en algunos casos, hasta le cuesta admitir. Para dar continuidad a esta línea, se ha seleccionado para el 2009 una perspectiva específica de análisis relacionada con el derecho a la salud de las personas inmigrantes<sup>2</sup>. En tal sentido, se busca dimensionar en qué medida el Estado paraguayo se encuentra en condiciones de garantizar el acceso a la salud a personas de otras nacionalidades que viven en su territorio. Esta problemática, al igual que la obtención de documentos o el acceso al trabajo, forma parte de las principales preocupaciones de las personas que migran hacia otro país. Sobre todo de las mujeres, que por lo general son las principales usuarias del sistema de salud o son las que, siguiendo una división tradicional de los roles de género, se ocupan de velar por los cuidados de los demás miembros de la familia.

1 La nación como una comunidad imaginada es un concepto elaborado por Benedict Anderson (1993), que resulta muy útil para poner en evidencia el hecho de que las fronteras que dividen a los países constituyen construcciones sociales e históricas. Este reconocimiento sirve para debilitar la fuerza de algunos mitos nacionalistas, que actúan muchas veces como argumento para la discriminación de las personas inmigrantes.

2 El enfoque seleccionado para este artículo que integra los derechos de las personas migrantes con el derecho a la salud se basa en la propuesta metodológica desarrollada por el Grupo de Trabajo sobre Migraciones de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD) para la elaboración del Segundo Informe Interamericano de la PIDHDD sobre migración y derechos humanos. En este marco, el presente artículo constituye un avance del aporte que realizará la Codehupy como Capítulo paraguayo de la PIDHDD en el mencionado documento.



La metodología para la obtención de la información contenida en este artículo, además de incluir una revisión documental, ha consistido en la realización de entrevistas a altos funcionarios y funcionarias de la Dirección General de Migraciones, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y el Instituto de Previsión Social. Estas entrevistas, a su vez, fueron complementadas con datos obtenidos a partir de conversaciones con personas inmigrantes de diversos orígenes que residen en Asunción.

## BREVE MIRADA AL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL

La Constitución Nacional ofrece garantías a la migración bajo la figura del derecho al tránsito y la residencia (art. 41), sin que existan otros artículos específicos que se refieran a la no discriminación de las personas por su origen nacional. No obstante, como ya han señalado Echaury y Ramírez (2008: 404), la falta de referencias más explícitas no significa la ausencia de responsabilidades concretas dentro de este campo, considerando que Paraguay se ha comprometido a respetar los principios y mandatos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). En dicho marco normativo de carácter vinculante se establece claramente que los Estados se encuentran obligados a no discriminar ni tolerar situaciones discriminatorias en perjuicio de los y las migrantes. Por otra parte, Paraguay también ha ratificado la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CPTM), ley 3452/08, y ha asumido compromisos concretos como signatario de declaraciones y acuerdos sobre migraciones en el ámbito del Mercado Común del Sur (Mercosur). En la mayoría de estos instrumentos, siguiendo el interés aquí planteado, se ha consignado la necesidad de asegurar el acceso a la salud de las personas inmigrantes<sup>3</sup>.

Respecto a la normativa interna, las políticas nacionales en materia de migraciones están reguladas por la Ley de Migraciones (978/96) y por el decreto 1895, que la reglamenta. Además, en el marco de los convenios pactados con otros países de la región, la inmigración también está regulada por la ley 3565/08 que aprueba el acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur y por la ley 3578/08, que extiende este acuerdo también a Bolivia y Chile. Las referencias al derecho a la salud de las personas inmigrantes dentro del orden jurídico interno son prácticamente nulas y, cuando se hace alusión al tema, éste adquiere un sesgo ciertamente discriminatorio, contradiciendo los principios de igualdad postulados en la mayoría de los compromisos internacionales y los mandatos nacionales vigentes, como se analizará más adelante.

Finalmente, es relevante indicar que las instituciones que se ocupan de implementar estas políticas en el país son la Dirección General de Migraciones (DGM), depen-

3 La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990) indica que éstos y éstas gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los y las nacionales en lo tocante a salud (Art. 25); el Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile (2002) establece el derecho a un trato igualitario para los y las inmigrantes en lo que concierne a seguros sociales; la Declaración de Santiago sobre principios migratorios formulada en el ámbito de la Reunión de Ministros del Interior del Mercosur y Estados Asociados (2004) expresa el convencimiento de los Estados sobre su compromiso para avanzar en un régimen común de salud y seguridad social para sus nacionales en la región; mientras que varias de las declaraciones de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (La Paz, 2004; Asunción, 2006; Caracas, 2007) manifiestan de diversas maneras el compromiso de los Estados de incorporar en sus agendas y promover acciones para garantizar el derecho a la salud de las personas migrantes.

diente del Ministerio del Interior, y la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales, dependiente de la Presidencia de la República.

En cuanto al derecho a la salud, la Constitución de la República establece que el Estado tiene la obligación de proteger y promover la salud como un derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad y que nadie puede ser privado de asistencia pública para prevenir o tratar enfermedades, pestes o plagas, y de socorro en los casos de catástrofe y de accidentes (art. 68). Tal mandato establece la responsabilidad de hacer efectivo el derecho al pleno bienestar físico, mental y social de todas las personas que habitan en el país, por lo que no cabe hacer diferencias entre nacionales y no nacionales. Igualmente el Estado paraguayo ha ratificado instrumentos pertenecientes a la normativa internacional y regional en que se fijan compromisos específicos con respecto a la protección de este derecho. Los instrumentos fundamentales, aunque no los únicos<sup>4</sup>, dentro de este marco son el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc, art. 12), ley 4/92, y el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales o Protocolo de San Salvador (CADH, art. 10), ley 1040/97. En ambos casos se exige a los Estados partes la adopción de medidas que en su conjunto tienen como finalidad garantizar el derecho a la salud en términos universales.

En el ámbito interno, el principal instrumento regulador de las políticas sanitarias es la Ley 1032/96, que crea el Sistema Nacional de Salud. Esta normativa establece que el sistema tiene un carácter mixto, lo cual quiere decir que integra a tres subsectores: el público (a través del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social – MSPBS, la Sanidad Militar y la Sanidad Policial); la seguridad social (Instituto de Previsión Social - IPS) y el subsector privado. Dentro de este marco general, la función rectora y protagónica se encuentra bajo la responsabilidad del MSPBS. Pero lo que fundamentalmente interesa subrayar aquí es que la ley establece como finalidad primordial del sistema prestar servicios a todas las personas de manera equitativa, oportuna y eficiente, sin discriminación de ninguna clase (art. 3).

El marco jurídico e institucional sucintamente esbozado da cuenta así de algunos de los principales órganos y mecanismos que el Estado paraguayo tiene a su disposición para garantizar el derecho a la salud de las personas inmigrantes. Tomando este contexto como referencia, de aquí en adelante se expondrán y analizarán algunos casos donde el ejercicio de tales derechos podría ser menoscabado o vulnerado debido a ciertas contradicciones o la ausencia de acciones suficientes para difundirlos y darlos a conocer.

4 Otros instrumentos del sistema internacional e interamericano de derechos humanos ratificados por Paraguay que reconocen el derecho a la salud son la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (CEDR, art. 5), ley 2128/03; la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés, arts. 11, 12 y 14), ley 1215/86; la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, art. 24), ley 57/90; la CPTM; la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD, art. 25), ley 3540/08; la Convención Interamericana para Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer o Convención de *Belém do Pará* (arts. 3, 6, 7 y 8), ley 605/95; y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (art. 3), ley 1925/02.

- Algunas contradicciones legales

La Ley de Migraciones (978/96) establece criterios orientadores para la admisión de extranjeros y extranjeras, además de fijar otros conceptos, normas y procedimientos para la institucionalización de políticas migratorias. Entre sus principales disposiciones, ofrece algunas pautas o guías con el propósito de facilitar la radicación de personas que contribuyan con los procesos de desarrollo del país. Así se establece, por ejemplo, que se privilegiará la admisión de personas de otras nacionalidades que cuenten con suficiente calificación profesional, aporten capital para crear pequeñas o medianas empresas o colaboren con la colonización de potenciales zonas agropecuarias. Tales distinciones, si bien en algunos casos podrían dar lugar a interpretaciones erróneas que favorezcan actitudes o conductas discriminatorias, forman parte de ciertas prerrogativas de los Estados para promover un determinado tipo de inmigración.

Sin embargo, como ya se ha señalado claramente (cf. Echaury y Ramírez, 2008), la ley 978/96 también contiene disposiciones con sesgos discriminatorios, que contradicen los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado paraguayo. Específicamente se trata de algunos preceptos que imponen trabas para que una persona extranjera pueda radicarse en el país y que se relacionan con su estado de salud. En tal sentido, el mencionado instrumento legal establece que no serán admitidas temporal ni permanentemente aquellas personas que puedan tener los siguientes impedimentos (art. 6, inc. 1 a 3)<sup>5</sup>:

Estar afectados de enfermedad infecto-contagiosa o transmisible que pueda significar un riesgo para la salud pública;

Padecer de enfermedad o insuficiencia mental que alteren sus estados de conducta, haciéndolos irresponsables de sus actos o provocando graves dificultades familiares o sociales;

Los disminuidos por defectos físicos o psíquicos congénitos o adquiridos, o una enfermedad crónica, que lo imposibilite para el ejercicio de la profesión, oficio, industria o arte que posean.

Interpretaciones equivocadas o engañosas de la ley podrían excluir de los beneficios de la radicación a personas no nacionales cuyo estado de salud se encuentre afectado o que cuenten con alguna discapacidad. Así, por ejemplo, una persona ciega eventualmente podría ser considerada no apta para realizar ciertos trabajos o una persona que vive con VIH podría recibir un trato excluyente, y en ambos casos ser discriminadas por las autoridades migratorias. Sin embargo, es importante aclarar que, según funcionarios y funcionarias que actualmente ocupan cargos de alta responsabilidad en la

5 Además de estas disposiciones vinculadas a la salud, otras condiciones para negar el derecho de establecer en el país que pueden considerarse discriminatorias en el mismo artículo son: "los que hubiesen sido condenados por delitos dolosos, a más de dos años de penitenciaría" (art. 6º, inc. 4); "los que tengan antecedentes penales, excepto que los mismos no denoten en su autor una peligrosidad tal que haga inadecuada su incorporación a la sociedad. A tales efectos se valorará la naturaleza de los delitos cometidos, condena aplicada, su reincidencia, y si la pena o acción penal se encuentra extinguida" (art. 6º, inc. 5). Estos dos incisos hacen referencia a personas que hubieran cometido algún hecho punible y cumplido su pena, y dejan librada a la discrecionalidad de la autoridad responsable de su aplicación la decisión sobre si estas personas son aptas o no para radicarse en el país, aun cuando hayan reparado el daño a la sociedad.

DGM, hasta el momento han sido pocas las situaciones donde se han recibido peticiones para la radicación de personas con algún impedimento físico o mental, y que en cada caso se ha actuado a favor de quien solicita este beneficio. Pese a que no existe ninguna razón para dudar sobre la veracidad de estos datos, el problema consiste en que tales decisiones dependen en gran medida del criterio del funcionario o funcionaria responsable y no de una política con enfoque de derechos humanos.

Lo mismo sucede cuando se presentan casos de niños y niñas con discapacidad<sup>6</sup>. Aún cuando sus padres pudieran asumir la responsabilidad por su cuidado y crianza, la aprobación o no de su radicación en el país depende de cómo se interprete la ley. También aquí se tiene conocimiento de que la actual administración ha actuado de modo favorable para facilitar la radicación a una persona menor de edad en esta situación. Pero la ausencia de disposiciones o protocolos oficiales que garanticen respuestas no discriminatorias genera un campo propicio para decisiones arbitrarias y, de este modo, sería posible que el Estado incurra en eventuales contradicciones frente a las responsabilidades asumidas al ratificar la CDN en materia de privilegiar que los miembros de los grupos familiares permanezcan próximos entre sí (art. 9 y 10).

Por los motivos expuestos, es importante llamar la atención sobre la necesidad de encaminar acciones para superar la contradicción jurídica registrada entre el potencial carácter discriminatorio de estos preceptos legales y las garantías ofrecidas por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos que protegen a las personas contra toda forma de discriminación.

## LOS SERVICIOS DE SALUD PÚBLICA ANTE LA INMIGRACIÓN

La salud de las personas inmigrantes no ha sido un tema que haya recibido una atención especial por parte de las instituciones sanitarias del país. Tampoco se puede decir que actualmente se encuentre entre las prioridades más inmediatas de las políticas públicas de salud o que existan programas dirigidos a este grupo. La principal causa de esta ausencia de acciones específicas dirigidas a la población inmigrante se puede atribuir en principio a la inexistencia de barreras formales que impidan su acceso al sistema de salud. La atención sanitaria pública en Paraguay, en tal sentido, tiene un carácter universal y se presta a todas las personas por igual independientemente de su país de origen.

Por otra parte, como se sabe, el derecho a la salud implica mucho más que la atención en las instituciones sanitarias públicas. Este derecho también comprende otros factores que pueden contribuir a una vida sana y que son conocidos como factores determinantes básicos de la salud, entre los cuales se encuentran la disponibilidad de agua potable y alimentos, las condiciones sanitarias adecuadas, el acceso a una vivienda, los niveles apropiados de nutrición, las condiciones de trabajo y medioambientales salubres, la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud e igualdad de género. Igualmente, el derecho a la salud implica la participación de las personas en los procesos donde se toman decisiones relacionadas con la salud a niveles comunita-

6 En una concepción coincidente con la definición de la CDPD, las discapacidades de niños, niñas y adolescentes podrían ser sensoriales, motrices, intelectuales o psicosociales, y en todos los casos estarían equiparadas a las disposiciones de los incisos 1 a 3 del artículo 6 de la Ley de Migraciones.

rio y nacional (cf. Acnudh y OMS, 2008). En este marco, la realidad de las personas migrantes tampoco difiere mucho de la experimentada por la población nacional.

Respecto a lo indicado, las situaciones que colocan bajo riesgo el ejercicio del derecho a la salud de los extranjeros y las extranjeras en Paraguay se relacionan con los mismos determinantes que afectan al resto de las personas que habitan el país. Las condiciones de pobreza, la distancia geográfica que separa a la gente de los centros asistenciales, la falta de recursos humanos suficientes, la escasez de insumos o la exposición a malos tratos, entre otros determinantes, son algunos de los factores que pueden menoscabar las posibilidades de ejercer este derecho entre las personas no nacionales al igual que entre las nacionales. De hecho, al realizar consultas sobre el tema en comunidades de inmigrantes residentes en Asunción, se pudo constatar la misma clase de estrategias individuales para hacer frente a las necesidades sanitarias más inmediatas. Las personas con menores recursos acuden al sistema público de salud, mientras que quienes cuentan con mayores ingresos contratan seguros médicos privados.

Las diferencias entonces podrían identificarse en niveles más informales. Al respecto, sería factible que algunos prejuicios y actitudes discriminatorias hacia las personas inmigrantes puedan operar en el comportamiento diario del personal de salud. Esta afirmación se sostiene en el argumento de que, al no contar con normas concretas ni participar de modo más sistemático en procesos de sensibilización y capacitación en materia de derechos humanos, el personal de algunos establecimientos sanitarios podría llegar a ofrecer un trato diferenciado o negar determinados servicios a las personas inmigrantes. Es importante aclarar que no se cuenta con pruebas de que esto efectivamente suceda. Pero tomando en cuenta la falta de atención que el tema migratorio ha recibido en el marco del sistema de salud cabe considerarlo como una posibilidad bastante cierta.

No obstante, también es relevante informar que actualmente el MSPBS participa en un proceso regional que tiene como finalidad encaminar acciones para revertir estas posibles situaciones. Como integrante del Grupo Técnico Sistemas Universales de Salud de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), ese ministerio ha firmado una propuesta de resolución que recomienda, entre otras acciones, impulsar el reconocimiento de la salud como un derecho humano y estudiar las legislaciones nacionales y el funcionamiento de los sistemas de salud con relación al acceso de los y las inmigrantes de modo que se garanticen sus derechos a la salud. Esta iniciativa, concomitante con el enfoque programático de las nuevas políticas de salud basado en los principios rectores de universalidad, integralidad, equidad y participación, es un hecho que debe ser apoyado y fortalecido.

## **SEGURIDAD SOCIAL PARA INMIGRANTES**

El IPS, como se mencionó anteriormente, también forma parte del Sistema Nacional de Salud en lo que se denomina el subsector mixto. De acuerdo al marco legal que lo regula, esta institución autárquica tiene como propósito proteger la salud de los trabajadores asalariados y las trabajadoras asalariadas y sus familiares, cubriendo necesidades relacionadas con enfermedades, maternidad, invalidez y accidentes de trabajo.

La Constitución establece que todas las personas que trabajan en relación de dependencia deben ser incorporadas al régimen de seguridad social por sus empleadores o empleadoras (cf. art. 95). Sin embargo, la evasión de esta obligación por parte de la patronal es muy elevada, y el Estado hasta el momento no ha demostrado capacidades suficientes para hacer cumplir esta norma: según datos oficiales, el 78,3% de la población total de Paraguay no tiene seguro médico alguno (cf. DGEEC, 2007). En este contexto, las personas inmigrantes pueden ser las más afectadas, ya que en muchos casos la situación irregular de su documentación puede inhibirlas para demandar este derecho. Pero ello no significa que se rechace su inscripción en el seguro social por su condición de extranjería. Aunque no posean radicación temporaria o permanente, el IPS admite el registro de trabajadores y trabajadoras no nacionales, con los mismos beneficios que las personas paraguayas, con sólo presentar la documentación de su país de origen. Incluso, en algunos casos, si estas personas deciden retornar a su país de origen, también pueden trasladar a éste sus aportes realizados en Paraguay, en virtud del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social firmado por los países integrantes del Mercosur.

Pero, aunque estos derechos se encuentren amparados, lo cierto es que muy pocos trabajadores y trabajadoras no nacionales han sido registrados y registradas en el sistema de seguridad social, según lo manifestado por funcionarios y funcionarias del IPS. Esta realidad así revela la escasa capacidad del Estado paraguayo para hacer cumplir uno de sus mandatos constitucionales. Por otra parte, al igual que sucede con el subsector público de salud, al no contar con un manual de procedimientos ni con un suficiente proceso de capacitación, el personal podría incurrir en tratos discriminatorios hacia las personas extranjeras que sí se encuentran inscritas, negándoles en algunos casos el derecho a la atención.

Todas estas dificultades de acceso a la seguridad social y al disfrute de sus beneficios terminan constituyéndose en obstáculos también para niños, niñas y adolescentes inmigrantes, quienes dependen de las prestaciones de seguridad social que el Estado asegure para sus padres y madres inmigrantes.

## CONCLUSIONES

---

En resumen, el análisis presentado destaca que una de las principales trabas para el ejercicio del derecho a la salud de las personas inmigrantes, además de los determinantes críticos que afectan al resto de la población, consiste en el potencial trato discriminatorio que podrían recibir al demandar atención sanitaria. El argumento que fundamenta esta preocupación indica que, pese a que el sistema público de salud tiene un carácter universal, la falta de visibilidad de las problemáticas específicas de la población inmigrante y la ausencia de programas y procesos de capacitación en derechos humanos que las tomen en cuenta podrían dar lugar a actitudes y conductas discrecionales por parte del personal de salud basadas en estereotipos, prejuicios y criterios incorrectos.

## BIBLIOGRAFÍA

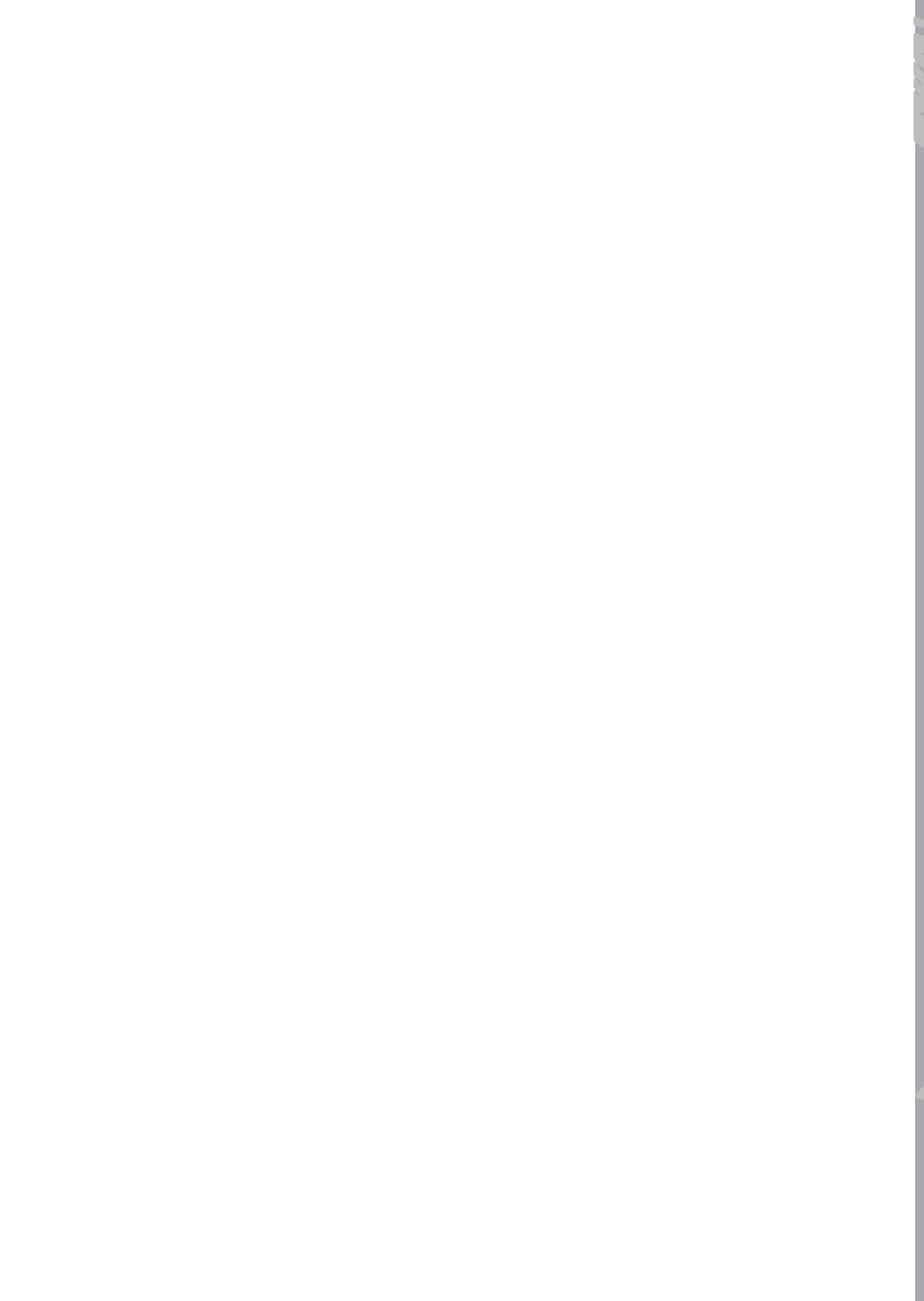
---

Anderson, Benedict (1993) **Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo**. México: Fondo de Cultura Económica.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos – DGEEC (2008) **Principales resultados. Encuesta Permanente de Hogares 2007 (EPH 2007)**. Fernando de la Mora: DGEEC Publicaciones.

Echauri, Carmen y Ramírez, Andrés (2008) *Lo que no queremos ver. Derechos humanos en la inmigración al Paraguay* en: Codehupy (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 400-419.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – Acnudh y Organización Mundial de la Salud – OMS (2009) **El derecho a la salud**. Ginebra: Acnudh y OMS.







# Por algo se empieza...

## Situación de los derechos de lesbianas, gays, bisexuales transgénero e intersex

Mientras se avanza en los espacios internacionales y el Poder Ejecutivo da pequeños gestos de apertura, las discriminaciones hacia lesbianas, gays, transgénero, bisexuales e intersex son la misma constante desde hace años.

Rosa M. Posa Guinea

Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Agradecemos la colaboración de Panambí - Asociación de travestis, transexuales y transgénero del Paraguay, y al Grupo de Acción Gay-Lésbico (GAG-L).

## INTRODUCCIÓN

En este artículo se abordan los avances en el ámbito de las Naciones Unidas, de la Organización de Estados Americanos (OEA) y del Mercosur junto con los pequeños gestos que el Estado tuvo en este 2009 respecto a los derechos humanos de lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersex (LGBTI).

Sin embargo, estos avances están muy lejos de repercutir en la realidad cotidiana de un sistema educativo que sigue silenciando una realidad de discriminación. Está muy lejos de la mentalidad de las familias que violentan a sus propias hijas e hijos por su orientación sexual o identidad de género, a una gran distancia de asumir la gravedad de los asesinatos (o tentativas) a travestis y a años luz de contar con una Policía que respete los derechos humanos.

## MARCO LEGAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En diciembre de 2008, Paraguay fue uno de los 66 países firmantes de la declaración a favor de la despenalización de la homosexualidad, presentada por las delegaciones de Francia y Holanda en la Asamblea General de Naciones Unidas. No es poca cosa: el Estado paraguayo estaba entre los 66 promotores de la propuesta. Aunque podamos cuestionar la efectividad de estas declaraciones en el marco de Naciones Unidas, su significado es profundo: el Estado paraguayo manifestó en un espacio internacional que no quiere que en el mundo se penalice la homosexualidad.

En junio de 2009, la OEA, en su Asamblea General celebrada en San Pedro Sula (Honduras), aprobó la resolución 2504 titulada “Derechos humanos, orientación sexual e identidad de género”. Como en 2008<sup>2</sup>, en ella:

[Toma nota] de los actos de violencia y de las violaciones de derechos humanos relacionadas, perpetrados contra individuos a causa de su orientación sexual e identidad de género.

Además, resuelve condenar estos actos de violencia, urgir a los Estados a que sean investigados e instarles a que aseguren la protección adecuada a las defensoras y los defensores de derechos humanos que trabajan en estos temas<sup>3</sup>. Es innegable: es un avance.

En el encuentro de altas autoridades de derechos humanos del Mercosur celebrado en Asunción, el sub grupo de trabajo sobre diversidad sexual e identidad de género se reunió el 1 de abril de 2009. En ese espacio, el Estado paraguayo rindió cuentas de las acciones y los avances en pro de la no discriminación por orientación sexual e identidad de género<sup>4</sup>. Lastimosamente, sus respuestas sólo fueron dos: la del Programa Nacional de Control de Sida e Infecciones de Transmisión Sexual (Pronasida), del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), alegando la inclusión

2 Resolución AG/RES 2435 (XXXVIII-O/08).

3 Resolución AG/RES 2504 (XXXIX-O/09).

4 Acta N° 1/09 de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos del Mercosur. MERCOSUR/RAADDDH/SGT-DSIG/ACTA No 01/09. Disponible en: <<http://www.mec.gub.uy/ddhh/pdf/reuninoXIV/Anexo%20VI%20SGT%20Diversidad%20Sexual%20e%20Identidad%20de%20G%3A%9nero/Acta%20SGT%20Diversidad%20Sexual.pdf>>, consultado el 17 de noviembre de 2009.

de población LGTBI en sus programas, y la del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), que admitió que en las políticas públicas para la educación en la sexualidad en el sistema educativo paraguayo, con contenidos de no discriminación, todavía no estaba incluida la diversidad sexual. Sin embargo, la representante del MEC señaló que la elaboración del Marco Rector Pedagógico<sup>5</sup> se basa en principios de igualdad y no discriminación por razones de sexo, raza, etnia, opción sexual, generación, discapacidad, identidad de género y VIH y sida.

Lo positivo de este espacio es que probablemente sea uno de los primeros en que el Estado paraguayo haya explicado lo que hace por la no discriminación a la población LGTBI.

En la siguiente reunión en Montevideo del 16 al 18 de septiembre de 2009<sup>6</sup>, el mismo sub grupo de trabajo aprobó el desarrollo de una campaña regional sobre diversidad sexual e identidad de género que se concretará en 2010. Según el acta, “todas las delegaciones acordaron que la campaña será consensuada a nivel nacional con la sociedad civil organizada”.

La delegación paraguaya no pudo asistir a esta reunión. Sin embargo, se pueden tener en cuenta las normas del Mercosur y la información recabada en el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). Las normas del Mercosur establecen que:

[...] los Acuerdos, Recomendaciones, Actas y otros documentos consensuados por las delegaciones presentes se considerarán aprobados si en el lapso de 30 días corridos posteriores a la reunión, las delegaciones ausentes no formularan objeciones totales o parciales<sup>7</sup>.

Según informaciones relevadas en la Dirección de Derechos Humanos del MRE para este artículo, no hubo objeciones hasta la fecha. Entonces, se concluye ingenuamente que también el Estado paraguayo se comprometió a llevar adelante estas campañas.

El espacio de derechos humanos del Mercosur contribuye al avance de los derechos de las personas LGTBI, pero con Paraguay muy rezagado con las propuestas.

## GESTOS DEL ESTADO

Lastimosamente, no es posible hablar de avance alguno en el marco legal nacional para LGTBI, aunque sí el Poder Ejecutivo ha mostrado este año varios gestos de apertura a la no discriminación.

Se llama “gestos de apertura” a las pequeñas acciones significativas desde el punto de vista simbólico, pero todavía no en políticas públicas, dado que se trata de eso: pequeños gestos a favor de las personas LGTBI, como el acuerdo de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR) con Aireana - grupo por los derechos

5 Conjunto de lineamientos y directrices orientadores y reguladores para el abordaje y la implementación de la educación para la sexualidad y afectividad en el sistema educativo paraguayo.

6 XVI Reunión de Altas Autoridades Competentes en Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados (RAADDHH). Disponible en: <[http://www.mec.gub.uy/ddhh/RAADDHH\\_XVI.html](http://www.mec.gub.uy/ddhh/RAADDHH_XVI.html)>, consultado el 17 de noviembre de 2009.

7 Decreto 4/93 del Consejo del Mercado Común. MERCOSUR/CMC/DEC. N° 4/93, artículo 2.

de las lesbianas, para brindar asesoría jurídica y psicológica para lesbianas y la colocación de carteles en las oficinas de la institución que expresan “Acá no se discrimina a las lesbianas”; el reconocimiento por parte de la Secretaría Nacional de Cultura (SNC) de la muestra de cine lesbigaytrans; la invitación del MEC a organizaciones LGTBI a participar en la elaboración del plan nacional de educación en derechos humanos; el manual de prácticas no discriminatorias de la Secretaría de la Función Pública (SFP); la apertura en el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), etc. Son signos inequívocos de que la gran montaña del Estado discriminatorio empieza a desmoronarse.

Si bien algunos de estos gestos han provocado controversias, como la contratación de un gay y una travesti en la Secretaría de Emergencia Nacional (SNC), contestada por la mayoría de grupos LGTBI con un comunicado reprobatorio por no registrarse a las normas de contratación de la función pública, estos avances (imperceptibles para quien no está en el tema) demuestran que estamos unos milímetros más cerca de lo lejos que estábamos de la igualdad el año pasado.

- Necesidad de una educación inclusiva

El hecho de que el Marco Rector Pedagógico, que no ha salido todavía a la luz, se base en principios de no discriminación, incluida la discriminación por orientación sexual o identidad y expresión de género, ya ha creado debates públicos, en que los sectores fundamentalistas ya han puesto el grito en el cielo: para ellos, abordar la no discriminación es “promocionar la homosexualidad”<sup>8</sup>.

Romper el silencio sobre la diversidad sexual desde el principio, abrir oportunidades de acceso y permanencia en la educación a personas LGBTI, es calificado como aberrante para estos grupos, que prefieren seguir manteniendo una forma de sexualidad central, única y supuestamente “normal”, aunque esta idea genere exclusiones y hasta crímenes.

Pensar en un sistema educativo que, por un lado, pueda abordar la diversidad humana en sus contenidos y, por el otro, sepa manejar con el alumnado las situaciones de discriminación no es lujo alguno. Es una necesidad que debe ser encarada con responsabilidad, información y desde una perspectiva de derechos humanos.

## CASOS DE DISCRIMINACIÓN RELEVADOS

- Discriminación en la Policía<sup>9</sup>

Alba<sup>10</sup>, mujer joven, entró a trabajar en la Policía en 2006, y Berta, otra mujer joven, en 2007. Allí se conocieron y a los meses empezaron una relación de pareja. Antes de esto ya empezaron los rumores sobre ellas, burlas de los compañeros y las compañeras, generando un ambiente hostil tan difícil de soportar como de demostrar para

8 Gustavo Olmedo: *Homosexualidad y Educación*. Blog del diario Última Hora, disponible en <<http://blogs.ultimahora.com/post/2216/87/homosexualidad-y-educaci%C3%B3n.html>>, consultado el 17 de noviembre de 2009.

9 Entrevista de la autora con las personas afectadas el 17 de noviembre de 2009.

10 Los nombres en todos los casos han sido cambiados para proteger la identidad de las personas frente a posibles represalias.

quienes se resisten a entender que la discriminación, aunque sutil a veces, es un menoscabo de las libertades de las personas.

El comandante a cargo designó a un policía para que las siguiera durante un mes: su trabajo consistía en saber con quién hablaban por teléfono, a dónde iban al salir del trabajo, dónde dormían, qué lugares frecuentaban y hasta a qué hora dormían, quedándose a la noche en la calle hasta que se apagara la luz del departamento de alguna de ellas.

Según el relato del propio “informante” (ya que ellas nunca pudieron acceder al informe, pero el designado les contó), se señaló que ellas tenían un buen desempeño en sus funciones, que su vida privada no afectaba el ejercicio de su trabajo como policías, con la indicación, a pedido del comandante, de que apareciera que una de ellas tenía “trastornos psicológicos”. El informe contenía fotos de ellas: en la calle, entrando a un bar, en el supermercado, etc. Pero señalaba que nunca captó expresiones públicas de afecto, con lo cual no se podía demostrar que incumplían el Reglamento Disciplinario de la Policía<sup>11</sup>.

Aun así, fueron trasladadas a oficinas diferentes, sin explicaciones para ninguna de las dos. Al tiempo, una de ellas renunció porque le era muy difícil soportar la discriminación, que ya había afectado a su entorno familiar, y finalmente decidió que la Policía no era un lugar adecuado para ella.

Quien quedó se enfrenta todos los días a las alusiones, burlas y bromas en el ambiente laboral, con el desgaste cotidiano que esto supone. Recientemente, unos compañeros “robaron” sus conversaciones privadas en el *messenger*. Ella los denunció al superior de turno y fueron arrestados por “interferir en la vida privada de las personas”. Obviamente, el espíritu de este hecho es totalmente opuesto al derroche innecesario de designar a un policía para que haga tareas de espionaje a sus propias compañeras con el único objetivo de indagar sobre su vida sexual. Es inadmisibles que un ente del Estado invierta su tiempo y sus recursos para atropellar la vida privada de las personas.

Gays y lesbianas dentro de la Policía se ven obligados a ocultar su orientación sexual, más que en otros lugares, a causa de la vigencia de ese reglamento, que urge modificar, pues se convierte en un sostén legal para la discriminación.

- **Violencia y discriminación hacia jóvenes y adolescentes<sup>12</sup>**

Carmen, de 21 años, fue víctima de violencia por parte de su padre, quien, al enterarse de que era lesbiana, le pegó a puño cerrado en el cuerpo y en la cara. La víctima logró escapar de la casa, se refugió en casa de su pareja, quien le tomó fotos para certificar una posible denuncia, que nunca fue. En este mismo caso, la madre cometió dos delitos: violación de domicilio, al entrar saltando la muralla de la casa de la ex pareja

11 El artículo 15, numeral 50 del Reglamento Disciplinario, considera a la homosexualidad como grave y motivo de baja deshonrosa. Para más información sobre el modo en que esta disposición es utilizada como elemento de discriminación en la Policía, referimos al artículo relativo al derecho a la seguridad, en el capítulo sobre derecho a la libertad.

12 Este y los casos siguientes fueron relatados en el servicio de consejería de Aireana por las mismas personas.

de su hija (pensando que era la actual), y lesión, al golpearla. Tampoco estos hechos fueron denunciados.

Al regresar la víctima a su casa familiar, fue aislada: le sacaron el celular, le obligaron a dejar el trabajo, y solamente puede asistir a sus clases en la universidad cuando el padre la lleva. Además, cuando va, llaman a la universidad para verificar si está en la institución, con toda la vergüenza que esto supone para la víctima. Cuando el padre y la madre salen, cierran la puerta de la casa con llave.

Delia, de 17 años, alumna de un colegio privado católico, “fue descubierta” al enviar una carta de amor a una compañera. Ésta la ridiculizó en todo el colegio. La coordinación de la institución no supo manejar el tema con respeto, acribillando a la adolescente con preguntas, por lo que “negó todo” por miedo a la expulsión. Cuando su madre se enteró, la golpeó e insultó.

Para que la Ley contra la violencia doméstica<sup>13</sup> pueda proteger a las víctimas de estos casos, habría que aplicarla de una forma amplia, ya que en ninguna de sus propuestas de modificación se han indicado la orientación sexual ni la identidad de género como causas, que, en realidad, son excusas, para la discriminación y la violencia.

- **Detenciones y abusos de poder por parte de la Policía**

En agosto de este año, en Asunción, una pareja de lesbianas, que se encontraban dentro de su auto besándose, fue agredida verbalmente por un policía que se acercó, preguntó qué estaban haciendo, las hizo salir del auto, las insultó, les pidió los documentos, les hizo abrir la valijera y amenazó con detenerlas por disturbio en la vía pública. Finalmente, las chicas, asustadísimas, dieron una coima para salir de la situación.

Por otro lado, en junio de este año, dos trans indígenas fueron detenidas por la Policía y llevadas a la comisaría, donde les pegaron con cachiporra en las palmas de las manos.

- **Intento de asesinato a travesti**

Eli, travesti adolescente de 17 años de edad, fue herida de bala cuando se encontraba trabajando por la noche en septiembre de este año. Un hombre le disparó desde una camioneta y ella cayó al suelo sin ver quién había sido. Se desplazó ella misma en colectivo hasta el Centro de Emergencias Médicas, donde tuvo que quedar internada un mes, dada la gravedad de la herida.

En el momento de este informe no se dispone de información de que se haya iniciado investigación alguna sobre este caso. Como todos los años, la inacción del Estado en estos casos de violencia extrema es lo tristemente habitual.

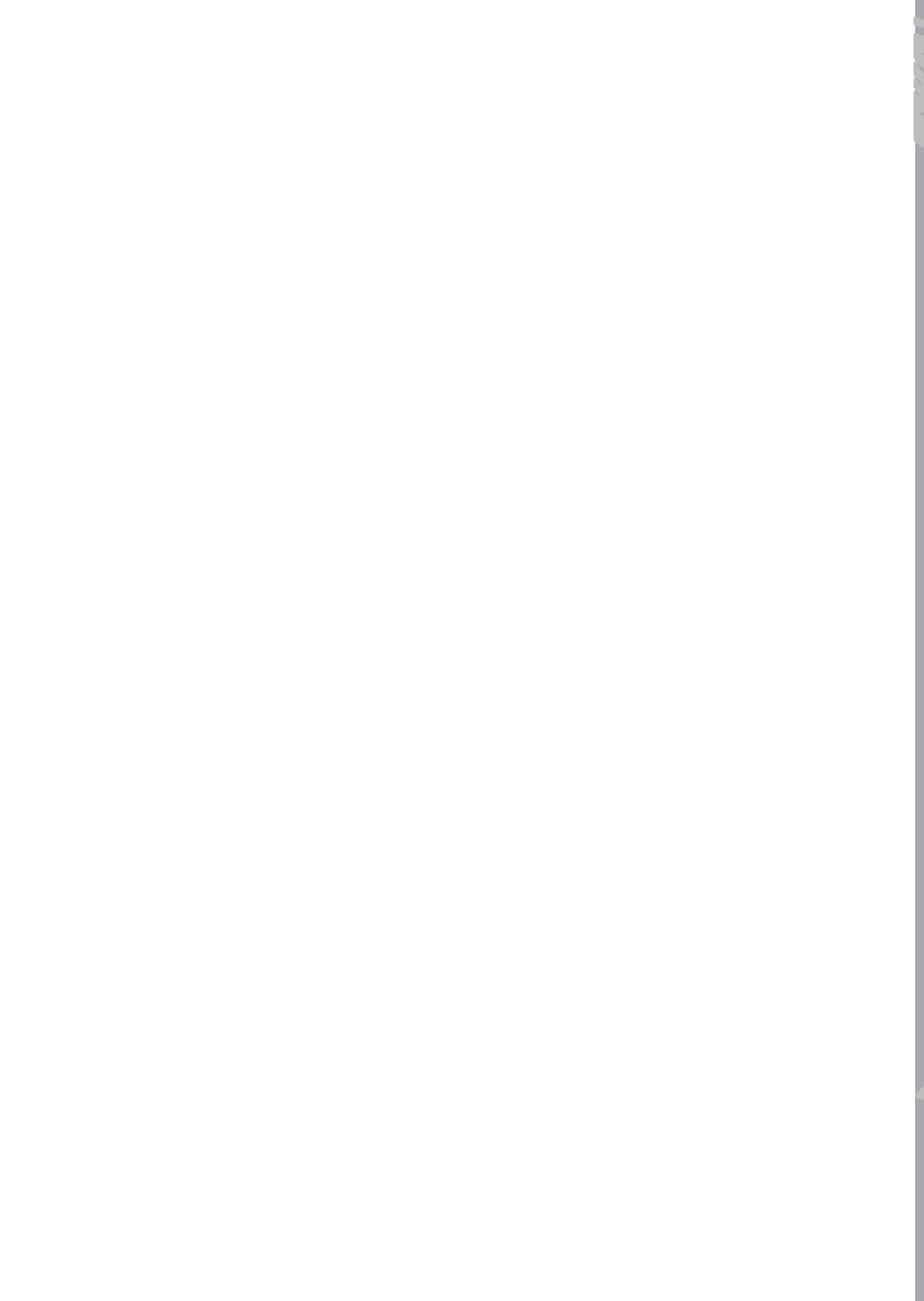
13 “Esta ley establece las normas de protección para toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de uno de los integrantes del grupo familiar” (art. 1, ley 1600/00).

## CONCLUSIÓN

---

¿Cómo vincular los avances internacionales, como la resolución de la OEA que condena la violencia hacia LGTBI, con la realidad cotidiana de las personas? ¿Cuántos pasos necesitamos para que la preocupación de los Estados por la violencia ejercida hacia las personas LGTBI se convierta en acciones efectivas plasmadas en todas las políticas públicas?

Cada una de las acciones relevadas como discriminatorias están a la vez vinculadas a la violencia que se ejerce contra las personas por el solo hecho de vivir una orientación sexual y una identidad de género que no se ajustan a una supuesta normalidad pautada como heteronormativa. Todo lo cual denota que en la educación y en las prácticas del Estado en diferentes ámbitos no se está trabajando para promover efectivamente actitudes y conductas en que la discriminación por estos motivos no sea tolerada.







# Pasos todavía no tan certeros en el camino de la igualdad

## Desigualdad y discriminación hacia las mujeres en el contexto de cambio político

La potenciación del papel de la mujer y la plena participación de la mujer en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluidos la participación en los procesos de adopción de decisiones y el acceso al poder, son fundamentales para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz.

Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, párr. 13  
VI Conferencia Mundial sobre la Mujer, 1995

Elba Núñez<sup>1</sup>

Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer - Paraguay (Cladem-Py)

---

<sup>1</sup> La autora agradece la colaboración de Graciela Mendoza, coordinadora de Cladem-Py; María Limpia Díaz y Sara López por sus comentarios al artículo; así como de Sonia Brucke, asesora en género de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, y de Rocío Cabañas por la recopilación de información.

## INTRODUCCIÓN: CONTEXTO Y DESIGUALDAD DE GÉNERO

El Informe de Desarrollo Humano 2008 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2008) revela la existencia de desigualdades críticas y extremas que impiden el desarrollo de las personas y las desventajas que se acumulan. En él se evidencia que en Paraguay:

[...] una niña campesina guaraní hablante tendrá menos años de estudio y la calidad de su educación será menor que la [de] otra hispanohablante y urbana, tendrá menos acceso a los servicios de salud, a la salud sexual reproductiva, y las posibilidades de acceder a la tierra es mínima respecto a la de un varón. Posee por único capital para enfrentar el mercado laboral, su fuerza de trabajo no calificado. Sus oportunidades laborales se limitan al trabajo doméstico, en el que no tendrá derecho al sueldo mínimo, a protección social, ni a horas de estudio (PNUD, 2008: 65).

La coyuntura del país se caracteriza por el inicio de una etapa de alternancia en el gobierno de la República de un partido político a otro, luego de 61 años de hegemonía colorada, en un contexto de marcada pobreza, desigualdad social y marginación que afecta a las mayorías. El IV Encuentro Feminista, con el slogan “Todos los derechos para todas las mujeres”, realizado los días 22, 23 y 24 de octubre<sup>2</sup>, fue un espacio en el que mujeres diversas y de distintos sectores sociales pusieron de manifiesto la desigualdad y la exclusión que afectan a este sector en el Paraguay, así como también las demandas por una sociedad con mayor igualdad y libre de toda forma de violencia y discriminación, como factores de fortalecimiento de una sociedad democrática.

En el Informe de Desarrollo Humano 2009 (PNUD, 2009), Paraguay ocupa el lugar 101 entre los 182 países analizados, lo que releva la necesidad de elevar los niveles de integración social, lo que permitiría a la vez fortalecer la gobernabilidad democrática, como una de las necesidades acuciantes. Esto requiere, en igual medida, un desarrollo socioeconómico más acelerado y una distribución más equitativa y con enfoque de género de los beneficios del desarrollo.

La migración paraguaya está feminizada, el 67% de los y las migrantes del país en España son mujeres y gran parte de ellas trabaja en el servicio doméstico<sup>3</sup>. Las mujeres emigran motivadas por las perspectivas de mejorar su acceso al trabajo, la educación, el ejercicio de derechos civiles y políticos, la seguridad y la salud. El referido Informe llama la atención respecto a que:

2 Organizado por la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) y Asociación de Mujeres Trabajadoras Nivachei, Católicas por el Derecho a Decidir (CDD), Paraguay, Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo (CIMDE), Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem-Py), Paraguay, Coordinadora Nacional de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (Conamuri), Equipo Feminista de Comunicación (EFC), Fundación Kuña Aty, Grupo India Juliana, Las Ramonas, Organización de Feministas Jóvenes, Observatorio Feminista Las Virgínicas, Unidas en la Esperanza, Asociación de Mujeres Trabajadoras Sexuales del Paraguay. Ver: <http://www.encuentrofeministaparaguay.org/>

3 *Una mujer preside federación paraguaya en España*. Disponible en: <<http://www.jakueke.com/articulo.php?ID=9114>>, consultado el 28 de octubre de 2009.

[...] uas personas se desplazan en busca de mejores oportunidades, pero también de que el movimiento se ve fuertemente limitado por ciertas barreras, las más importantes de las cuales son las políticas en el lugar de origen y de destino y la falta de recursos (PNUD, 2009: 22).

Por otra parte, la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2008 - ENDSSR (Cepep, 2009) revela que la violencia contra las mujeres es una de las formas más graves de discriminación en Paraguay. Este estudio da cuenta que el 36% de las mujeres casadas o unidas actualmente o alguna vez reportó violencia verbal, situación que muestra un ligero aumento del índice de violencia comparando con la encuesta de 2004, donde fue de 33,4%. El mismo estudio muestra que dos de cada diez mujeres reportaron violencia física (Cepep, 2009: 41). La citada encuesta también reveló la medida en que el embarazo adolescente afecta la continuidad de los estudios y el desarrollo de actividades laborales<sup>4</sup>.

Un estudio oficial sobre la mortalidad materna (MSPBS, 2009) indica que en el periodo 2007-2008 se detectaron 733 muertes de mujeres de 10 a 54 años, señalando el aborto entre las principales causas de muerte maternas. De ellas, el 70,3% tenía un nivel de educación primaria y el 79% trabajaba en los quehaceres domésticos.

## MARCO LEGAL

La Constitución de 1992 garantiza el derecho a la igualdad y la no discriminación (art. 46 a 48), explícitamente se contemplan la igualdad de las personas, las garantías de igualdad, la igualdad de derechos entre mujeres y hombres y la no discriminación, así como también la obligación de crear mecanismos de acción positiva para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional.

El Estado paraguayo además ratificó numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos en materia de igualdad y no discriminación que han contribuido a promover políticas públicas dirigidas a garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres<sup>5</sup>.

4 Considerando el área de residencia, observamos que 5 de cada 10 jóvenes rurales (58%) declararon no estar estudiando ni trabajando al mismo tiempo en que quedaron embarazadas por primera vez, comparando con el 26,3% en las jóvenes urbanas. Una diferencia importante se nota en el grupo de adolescentes y adultas jóvenes, que al quedar embarazadas la primera vez solamente estudiaban, puede verse que sólo el 7,9% de las que residían en el área rural estudiaba, frente al 25,9 de las urbanas. Para las que viven en Gran Asunción el mayor porcentaje de jóvenes se encontraba trabajando al momento del primer embarazo, 36,3%. En la región Norte el 51,6% de las jóvenes no estudiaba ni trabajaba al momento del primer embarazo. La condición de estudiar y trabajar al momento del primer embarazo es inferior frente a las demás condiciones para todas las regiones (Cepep, 2009: 197).

5 Entre ellos se puede citar: la Declaración de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, ley 1/89; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ley 5/96; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), ley 4/92; la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), ley 1215/86; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (CEDR), ley 2128/03; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer o Convención de Belém do Pará, ley 605/95; el Convenio N° 100 de la OIT relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (C100), ley 925/64; el Protocolo de Palermo para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de mujeres y niños, ley 2396/04; la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las Personas con discapacidad, ley 1925/02; y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) con su Protocolo Facultativo, ambos ratificados por ley 3540/08.

En materia laboral, la modificación del Código Laboral (CL), ley 213/93, por ley 496/95, reconoció derechos iguales para trabajadoras y trabajadores (art. 128) y la protección de la maternidad (art. 134 y 135). También incluyó la figura del acoso sexual en el ámbito laboral permitiendo la rescisión del contrato unilateral por causa justificada por parte del trabajador o trabajadora víctima de acoso (art. 81, inc. w). El CL, sin embargo, discrimina hasta hoy el trabajo doméstico remunerado, realizado mayoritariamente por mujeres. Hasta la fecha es el único trabajo legalmente discriminado, que establece el pago de no menos del 40% del salario mínimo (art. 151), además de no contemplar el derecho a la bonificación familiar y a la jubilación. Mantiene un régimen distinto al de las demás personas trabajadoras en cuanto a preaviso y vacaciones. La regulación por horas de descanso deja la posibilidad de extender la jornada laboral a 12 horas, mientras la jornada laboral máxima para los otros sectores es de 8 horas (art. 154)<sup>6</sup>.

En este año se reportó un importante avance en materia de seguridad social respecto a las trabajadoras y los trabajadores del servicio doméstico con la Resolución 089-012/09 adoptada por el Instituto de Previsión Social (IPS) el 11 de setiembre del 2009, que dispuso que:

[...] el seguro obligatorio del personal del servicio doméstico quede extendido a partir de la presente resolución a todo el territorio nacional.

Con esto se derogó la resolución que disponía que el seguro obligatorio sólo incluyera a las trabajadoras domésticas de la capital. La resolución mencionada, dada a conocer por el Consejo de Administración del IPS, incluye a las personas que se desempeñen en cualquiera de las actividades del servicio doméstico establecidas en el CL (art. 148) y dispone que será protegido el grupo familiar, cónyuges<sup>7</sup> e hijos e hijas menores de 18 años e incapacitados, mientras dure la incapacidad, alcanzando a cubrir también a los padres y madres mayores de 60 años que vivan bajo la protección de la persona asegurada.

El aporte será del 8% sobre el 40% del salario mínimo (algo más de G 45.000 o USD 9), de los cuales la persona empleadora aportará el 5,5% del 40% del salario mínimo, o sea G 31.000 (USD 6), y a la persona trabajadora se le descontará el 2,5%, que equivale a

6 El Estado paraguayo fue observado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) en su 39ª sesión por la discriminación legal hacia las trabajadoras domésticas, recomendándosele que *"modifique los artículos del Código Laboral que establecen condiciones discriminatorias al trabajo doméstico, y que incremente el número de inspecciones laborales en este sector"* Comité DESC. Observaciones finales a Paraguay. 22 de noviembre de 2007, párr. 26.

7 La ley del sistema de seguridad social del IPS permitía hasta 2003 sólo a los trabajadores varones asegurar a sus cónyuges o parejas de manera automática. Recién a través de la ley 2263/03 se iguala a las trabajadoras y trabajadores en los beneficios de la seguridad social, aunque para su cumplimiento se exige a las mujeres que van a asegurar a sus cónyuges o parejas que los mismos sean "declarados judicialmente insolventes". El artículo 33 de la misma ley dispone que "tendrán también derecho a los beneficios que señala el inciso a) del artículo 30: a) La esposa del asegurado, o a falta de ésta, la concubina con quien haya vivido durante los 2 (dos) años anteriores a la enfermedad y el esposo de la asegurada, en el caso de que el mismo se encuentre eventualmente desempleado". Esta disposición parte de la premisa sobre el rol exclusivo de proveedor de los hombres.

G 14.000 (USD 3) por mes. En cuanto a los riesgos cubiertos se incluyen enfermedades no profesionales, maternidad, accidente de trabajo y enfermedades profesionales<sup>8</sup>.

En materia electoral (ley 834/96) se contempla un mecanismo de acción positiva, estableciendo un 20% de cuota mínima para la participación femenina en las listas de candidaturas para cargos electivos y establece sanciones para los partidos que no cumplan con esta cuota (art. 32, inc. r)<sup>9</sup>.

En materia penal entraron a regir las modificaciones al Código Penal (ley 3440/97), que en el tipo penal de violencia doméstica incorpora la violencia psicológica, aumentando también a pena privativa de libertad de dos años para estos casos; sin embargo, esta disposición sigue siendo discriminatoria al contemplar “la habitualidad” y la convivencia para la configuración del delito. De igual forma, se encuentran en estudio en el Congreso varios proyectos de ley en materia de violencia<sup>10</sup>.

Por otra parte, continúan vigente la Ley Penitenciaria (210/70) y la resolución 51/06 que establece el régimen de visitas en los establecimientos penitenciarios del país. La misma sólo permite la visita privada del sexo opuesto (art. 53)<sup>11</sup>.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS GÉNERO SENSITIVAS Y MECANISMOS INSTITUCIONALES**

La Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR) está implementando el III Plan de Igualdad de Oportunidades para hombres y mujeres 2008-2013 (PNIO) que tiene nueve ámbitos de acción, vinculados a la igualdad de derechos, la cultura de igualdad, el acceso a prestaciones sociales de salud, educación y trabajo, la eliminación de la violencia y participación política. Entre sus ejes centrales se destacan el acceso igualitario a los recursos económicos y al trabajo y el derecho a una vida sin violencia.

En el marco del cumplimiento del plan se ha conformado una Mesa Impulsora del Trabajo Doméstico Remunerado, que ha concentrado su tarea en torno a la investigación, el apoyo a la organización de las trabajadoras domésticas y la identificación de lideresas, el impulso a la modificación legal y la promoción de la creación de un centro de asesoramiento legal en la materia.

En la Secretaría de la Función Pública (SFP) se vienen impulsando acciones destinadas a incorporar la perspectiva de género en esta cartera, para ello firmó un convenio

8 *Trabajadores domésticos de todo el país tendrán seguro de IPS*. Diario Última Hora, Asunción 11 de septiembre de 2009. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/254677-Trabajadores-dom-sticos-de-todo-el-pas-tendr-n-seguro-de-IPS->>, consultado el 30 de octubre de 2009.

9 Estas cuotas no han sido suficientes para lograr la paridad de las mujeres en los cargos electivos, pues los datos de las últimas elecciones revelan que sólo en 5,8% de los cargos para gobernaciones fueron electas mujeres; 11,2% para diputados y 15,6% para senadores. En cuanto a la participación política y en la vida pública, la Constitución consagra los derechos civiles y políticos a hombres y mujeres por igual, el derecho a elegir y ser elegido y el derecho a participar en los asuntos públicos. Recomendamos la lectura del capítulo sobre derechos políticos de este informe.

10 Para más información sobre este tema se recomienda la lectura del artículo sobre violencia contra las mujeres en el capítulo de derechos de familia de este informe.

11 Para más información sobre la descripción de casos se recomienda la lectura del artículo sobre discriminación hacia personas gay, lesbianas, transgénero, bisexuales e intersexuales de este mismo capítulo.

de cooperación con la SMPR. La primera actividad en este marco fue un taller de diagnóstico inicial sobre la situación de las mujeres en la función pública, base para elaborar un plan de igualdad entre hombres y mujeres en estos espacios. Uno de los principales problemas visualizados en estos talleres es la persistencia del acoso sexual como práctica atentatoria a los derechos de las mujeres en el desempeño de la función pública, lo que mereció la organización de foros y la recepción de denuncias de casos.

Persisten deudas del Estado paraguay en materia de violencia contra las mujeres. Si bien estaba previsto el funcionamiento del hogar albergue para víctimas de violencia, hasta la fecha no se ha concretado, estando en etapa de construcción<sup>12</sup>. En la primera semana de noviembre del 2009, la SMPR, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), el Ministerio del Trabajo y Empleo del Brasil y la *Prefeitura de Foz do Iguaçu*, inauguró un Centro Trinacional de Atención a víctimas de violencia. Este centro contará con el financiamiento del gobierno brasileño.

El Ministerio del Interior por primera vez pudo diseñar e implementar una Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana que incluye entre sus indicadores la violencia basada en el género, siendo uno de los resultados, que el principal lugar de las ofensas sexuales es la casa y luego el transporte público<sup>13</sup>. Igualmente ha incluido entre sus líneas estratégicas de acción relacionadas a la seguridad, la atención especializada a mujeres, niñas, niños, adolescentes y comunidades indígenas, y para lo cual prevé la implementación de unidades especializadas de atención.

Por otra parte, un estudio reciente revela numerosos casos de expulsión de adolescentes mujeres de los colegios por estar embarazadas, así como el alto índice de denuncias de acoso sexual por parte de docentes a alumnas, que muchas veces no trascienden al ámbito público (Capdevila y otros, 2009).

Por su parte, el MSBS, por resolución N° 67 del 12 de setiembre del 2009, declaró la gratuidad de las consultas externas y de urgencia de todos los hospitales públicos. Esta resolución establece claramente que la medida es:

[...] para mitigar el problema de acceso de la población a los servicios y el alto costo del gasto de bolsillo de los ciudadanos para la atención/recuperación de la salud

Lamentablemente, Paraguay sigue manteniendo una elevada tasa de mortalidad materna, la más alta del Mercosur, luego de Bolivia. Según estimaciones oficiales la mortalidad es de 150 a 170 por 100.000 nacidos vivos y el porcentaje de partos asistidos por personal calificado se estima en 86% (MSPBS, 2009a). El propio Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) reconoce que:

[...] la muerte materna o neonatal para muchas mujeres es el final de un largo camino de inequidades que se confunde con la historia de su vida. La exclusión social, la debilidad del sistema de salud, la poca capacidad resolutoria de los servicios; el escaso financiamiento y la baja calidad en la inversión en

12 Actualmente sólo se tiene un albergue para mujeres víctimas de trata.

13 Encuesta Nacional de seguridad ciudadana. Resultados preliminares. 2009. Presentación del Ministerio del Interior, 4 de noviembre de 2009.

salud como factores que contribuyen a la persistencia de esta problemática considerada como la epidemia silenciosa<sup>14</sup> (MSPBS, 2009a: 21).

En el ámbito de la educación, se implementa desde 1995 el Programa de Igualdad de Oportunidades y Resultados para la Mujer en la Educación (Priome). Este programa está inserto en la Dirección General de Currículo, Evaluación y Orientación del Ministerio de Educación y Cultura.

## CASOS DE DISCRIMINACIÓN HACIA LAS MUJERES

A continuación se rescatan algunos casos de discriminaciones y violaciones a los derechos humanos de las mujeres paraguayas que persisten o que se dieron entre octubre del 2008 y octubre del 2009, periodo que abarca el informe.

- **Discriminación laboral hacia las trabajadoras domésticas**

Una encuesta realizada por el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) revela que el 49% de las trabajadoras domésticas no gana el salario base (G 536.700 ó USD 107) y el 82% no cuenta con seguro del IPS<sup>15</sup>:

[...] la discriminación del trabajo doméstico está estrechamente relacionada con la discriminación hacia la mujer, pues se considera que el trabajo de cuidado es una ocupación “natural para la mujer” que no tiene ni produce valor monetario. Sin embargo, la sociedad necesita de este tipo de empleos para su desarrollo y para la generación de riqueza. En ese contexto se puso de manifiesto que Paraguay es el país parte del Mercosur que tiene la ley laboral más discriminatoria en esta área<sup>16</sup>.

Tal como ya se había revelado con anterioridad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) en las observaciones finales al Estado paraguayano recomendó a éste que:

modifique los artículos del Código Laboral que establecen condiciones discriminatorias al trabajo doméstico, y que incremente el número de inspecciones laborales en este sector. (Comité DESC. 2007: párr. 26).

La situación de las mujeres trabajadoras domésticas indígenas es aún peor:

[...] ellas desempeñan largas jornadas de trabajo, [por lo que el servicio doméstico] suele convertirse en un universo de sometimiento y abusos, con frecuencia sin remuneración monetaria alguna, sólo por comida y cama (Foro Permanente de las Naciones Unidas para cuestiones indígenas, 2009: 26).

14 Cabe destacar que en materia de salud el Estado paraguayano sólo invierte anualmente USD 50 *per cápita*, mientras que otros países del Mercosur invierten el doble (Argentina, USD 150; Uruguay, USD 131; Brasil, USD 117), situación que demuestra la existencia de numerosas barreras para el acceso y la calidad en la salud. Campaña Desarmemos el Presupuesto (2009, 15).

15 Datos disponibles en el sitio de IPS: <<http://www.ips.gov.py/principal/modules.php?name=News&friend&op=FriendSend&sid=607>>. Consultado el 8 de noviembre de 2009.

16 <http://www.encuentrofeministaparaguay.org/?p=247>. Consultado: 6 de noviembre de 2009.

El Informe del Foro Permanente de las Naciones Unidas para cuestiones Indígenas comprobó, una vez más, las alegaciones de trabajo forzoso en las haciendas del Chaco paraguayo.

- **Publicidad sexista**

La Fundación Libertad promovió una campaña publicitaria con el supuesto objetivo de abogar por la reducción del precio del gasoil, sin embargo instaló un cartel publicitario en la intersección de las calles 25 de Mayo y General Aquino con la imagen de una modelo que sostenía el pico de una manguera de gasoil apuntándole a las nalgas y la inscripción “¿Que no te metan... la mano en el bolsillo”. El senador Alfredo Jaeggli, presidente de esa fundación, explicó que la campaña tenía como objetivo llamar la atención sobre la necesidad de que bajara el precio del gasoil y que la ciudadanía no se dejara engañar.

La publicidad era claramente sexista, discriminatoria y cosificaba a las mujeres, y fue duramente cuestionada por organizaciones y mujeres feministas, además de la propia SMPR. Asimismo, se denunció que la fundación recibe fondos del Estado y con mayor razón no podría promover la discriminación contra las mujeres, que representa una violación a las disposiciones constitucionales.

- **Indígenas piden justicia por muerte de mujeres**

Dos mujeres indígenas de la comunidad de Santa Lucía, departamento de San Pedro: Dorotea Colmán (50 años de edad) y María Espínola Cabral (23), murieron luego de haber sido maniatadas, azotadas y quemadas. Ignacia<sup>17</sup> (20) quedó gravemente herida. Las tres mujeres fueron acusadas de practicar brujería, reproduciendo prácticas de la época de la inquisición.

Según las publicaciones periodísticas, el médico indígena JR recomendó al comisario TM que torturara a las mujeres para liberarlas de sus poderes malignos. Actualmente, estas dos personas están con prisión preventiva y se dictó orden de captura en contra de otros 17 pobladores de la comunidad<sup>18</sup>.

Aunque la Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias (art. 63) y esta práctica podría ser considerada atinente a un hecho cultural, la propia Constitución y el Convenio 169 de la OIT (art.8) colocan como condición que estas prácticas no atenten contra los derechos humanos definidos por el sistema jurídico nacional y los instrumentos internacionales ratificados por el país.

17 El nombre ha sido cambiado para preservar la identidad de la víctima.

18 *Indígenas piden justicia por muerte de mujeres*. Diario ABC Color, Asunción 16 de octubre de 2009. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/abc/nota/35607-Ind%C3%ADgenas-piden-justicia-por-muerte-de-mujeres/>>, consultado el 11 de noviembre de 2009. Para ampliar información sobre la discriminación hacia los pueblos indígenas, remitimos al artículo respectivo en este mismo capítulo. Además, puede consultarse el capítulo sobre los derechos de los pueblos indígenas.



- **Paternidad de Lugo, repercusiones y posturas feministas**

A unos meses de cumplirse un año de la victoria electoral de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), el presidente Fernando Lugo enfrentó una demanda por filiación iniciada por Viviana Carrillo, 26 años de edad, con quien tiene un hijo de 2. A raíz de la denuncia radicada por la mujer, Lugo asumió públicamente su paternidad con la siguiente declaración ante la opinión pública:

Ante mi pueblo, aquí y ahora, ante mi conciencia y en homenaje a toda la gente que ha depositado su confianza en mí, manifiesto con la más absoluta honestidad, transparencia y el sentido al deber [...] es cierto que hubo una relación con Viviana Carrillo, ante ello asumo todas las responsabilidades que pudieran derivar de tal hecho reconociendo la paternidad del niño<sup>19</sup>.

Posteriormente, otras dos mujeres, Benigna Leguizamón y Hortensia Morán, también presentaron demandas por la paternidad en contra de Lugo ante los juzgados de niñez correspondientes. Los hechos tuvieron alta repercusión nacional e internacional. A escala nacional no faltaron sectores que quisieron aprovechar políticamente el caso e impulsar un juicio político al presidente, pero la iniciativa no prosperó al carecer de una base legal.

Numerosas organizaciones de mujeres se pronunciaron. Entre ellas se destaca la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), que, a través de un comunicado, calificó la conducta de Lugo como reflejo de la persistencia del orden patriarcal y cuestionó la doble moral de la Iglesia Católica que discrimina y perjudica a las mujeres. La CMP respaldó la gestión de las ministras de la Mujer, de la Niñez y la Adolescencia y repudió la actitud irresponsable y machista del presidente Fernando Lugo, exigiendo que asuma y repare los hechos, así como también garantice políticas públicas sobre derechos sexuales y reproductivos, sin discriminaciones ni hipocresías<sup>20</sup>.

- **Medida discriminatoria vigente en la universidad**

Entre los requisitos para acceder al examen de ingreso a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) se exige expresamente y sólo a las mujeres el certificado de matrimonio en caso de estar casadas, y para el efecto de colocar el apellido del marido en el título, si fuere el caso. Igualmente, en esta casa de estudios siguen expidiendo certificados de estudio en lenguaje masculino “Abogado” o “Notario”, aún cuando la persona egresada sea una mujer, debido a que el sistema informático está diseñado sólo con esta opción. De esta forma se oculta a las mujeres egresadas. Desde Serafina Dávalos, primera abogada en Paraguay<sup>21</sup>, pasaron numerosas generaciones de mujeres, pero esta práctica persiste hasta la fecha.

19 *De obispo a presidente y a... papá*. Diario Última Hora, Asunción 13 de abril de 2009. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/212581-De-obispo-a-presidente-y-a...papá>>, consultado el 11 de noviembre de 2009.

20 Comunicado de la Coordinación de Mujeres del Paraguay. Disponible en: <http://www.aireana.org.py/ccmp.html>, consultado el 23 de noviembre de 2009.

21 Entrevista con Carlos María Aquino, secretario del Decanato de la Facultad de Derecho/UNA, el 22 de octubre de 2008, durante la cual quedó explícito que estas prácticas no habían sido vistas como discriminatorias y solicitó la presentación de una nota dirigida al Consejo de la Facultad peticionando la adecuación correspondiente.

No se cuenta con información sobre estas condiciones de inscripción, matriculación y certificación en otras unidades pedagógicas de la UNA ni en otras universidades. Pero evidentemente expresa una práctica discriminatoria solapada.

- **Un paso adelante y otro para atrás**

Un avance había sido la inclusión de la cátedra sobre “Cuestiones de Género” en la Escuela Judicial<sup>22</sup>. Sin embargo, por Resolución del Consejo de la Magistratura N° 26/2009, firmada por su presidente, diputado Gustavo Mussi, se dispuso convertir esta cátedra en un seminario en las circunscripciones del interior para el período lectivo. Esta medida responde a las presiones ejercidas por algunos y algunas postulantes a futuras magistraturas que se habían aplazado en esa materia. La resolución fue tomada sin haber agotado todos los recursos académicos previstos en la normativa institucional, anulando el proceso de evaluación y transformando una materia regular en una sin calificaciones y de carácter optativa.

Esta decisión ha sido duramente cuestionada por diversas organizaciones y redes de mujeres, sociales y de derechos humanos quienes manifestaron que:

[Se trata de] un grave retroceso en el cumplimiento de disposiciones sobre igualdad y no discriminación contempladas en la Constitución Nacional, en los instrumentos internacionales ratificados por Paraguay, así como en las resoluciones adoptadas en el marco de la Red Iberoamericana de Escuelas Judiciales (RIAEJ) de la que Paraguay forma parte.

Y denunciaron que:

[la medida] legitimaba la discriminación existente hacia las mujeres en el sistema de administración de justicia, dado que la cátedra constituía uno de los pocos espacios académicos formales donde se promueve la incorporación de la perspectiva de género en las decisiones judiciales<sup>23</sup>.

Mientras que las organizaciones sociales exigían que se diera cumplimiento a lo que dispone la Convención de *Belém do Pará* (art. 8) en que se reconoce el deber de los Estados de “fomentar la educación y capacitación del personal de la administración de justicia”, y a las recomendaciones de la propia RIAEJ de asegurar la incorporación de

22 “El plexo jurídico constitucional ubica a la Escuela Judicial en la órbita del Consejo de la Magistratura como única institución de enseñanza jurídica especializada para contribuir, entre otros, a dar cumplimiento a los deberes y atribuciones del órgano constitucional Consejo de la Magistratura, basándose en elementos objetivos por medio de la Excelencia Académica y la rigurosidad en la evaluación del desempeño”. Disponible en <<http://www.ej.org.py/>> consultado el 18 de noviembre de 2009. La Escuela Judicial brinda formación permanente a personas que se encuentren en cargos de magistratura y del Ministerio Público, entiéndase jueces y juezas, defensores y defensoras, fiscales y fiscalas.

23 Ver pronunciamiento público de las organizaciones, redes y personas. Publicado por el Diario ABC Color del 13 de noviembre de 2009, pág. 11. Las organizaciones firmantes del pronunciamiento son Cladem-Py, Codehupy, la Red contra Toda Forma de Discriminación, la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), el Centro de Documentación y Estudios (CDE), la Asociación de Abogadas del Paraguay (ADAP), B'nai B'rith, Católicas por el Derecho a Decidir - Paraguay (CCD-Py), el Centro de Estudios Judiciales (CEJ), el Círculo de Abogadas del Paraguay (CAP), el Colectivo 25 de Noviembre, el Colegio de Abogados del Paraguay, la Fundación Kuña Aty, el Equipo Feminista de Comunicación, Las Ramonas / organización de feministas jóvenes, Semillas para la Democracia y el Servicio Paz y Justicia - Paraguay.

la perspectiva de género en los procesos de formación y capacitación de las escuelas judiciales, varias estudiantes y la misma docente de la cátedra recurrieron la medida por improcedente y arbitraria y por no ajustarse a los hechos. A pesar de todas las solicitudes de revisión de la decisión, hasta el cierre de la edición del presente informe aún se encontraba vigente esa resolución.

- **Seguimiento del caso Academil**

El caso de la cadete de la Academia de las Fuerzas Armadas para la formación de oficiales (Academil) que en mayo de 2008 fue víctima de violencia sexual, indicando como autores a compañeros de la academia, siguió siendo investigado en el sistema de justicia (Núñez, 2008: 320-321). El 27 de agosto de 2009 un tribunal encabezado por el juez Blas Cabriza resolvió que los cadetes acusados de la violación abandonararan la sede de la Academil, donde estaban cumpliendo arresto y a la vez continuando con sus estudios. A partir de esa resolución, los mismos se encuentran en sus domicilios en calidad de detenidos<sup>24</sup>. El tribunal tomó la decisión con base en un informe de las autoridades de la institución que señala que procesados por delitos no pueden participar en actividades académicas. Ellos están procesados por abuso sexual en personas indefensas, que tiene una expectativa de pena de hasta diez años de cárcel. Además afrontan una demanda civil impulsada por la víctima en reclamo de una indemnización por divulgación del video vía celulares e internet<sup>25</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

Campaña Desarmemos el Presupuesto (2009) **Desarmemos el presupuesto 2010**. Asunción: Desarmemos el presupuesto.

Capdevila, Rubén; Cabrera, Cristhian y Chamorro, Javier (2009) **Violencia social y derechos de la niñez en Paraguay**. Asunción: CDIA, julio. 2009.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social – MSPBS (2009a) **Guía de planificación en salud sexual y reproductiva. Paraguay 2009 – 2013**. Asunción: MSPBS.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social – MSPBS (2009b) *Proyecto Ramos Prospectivo en el Paraguay*. Asunción: MSPBS. Octubre 2007 y setiembre del 2008. Paraguay, julio. 2009.

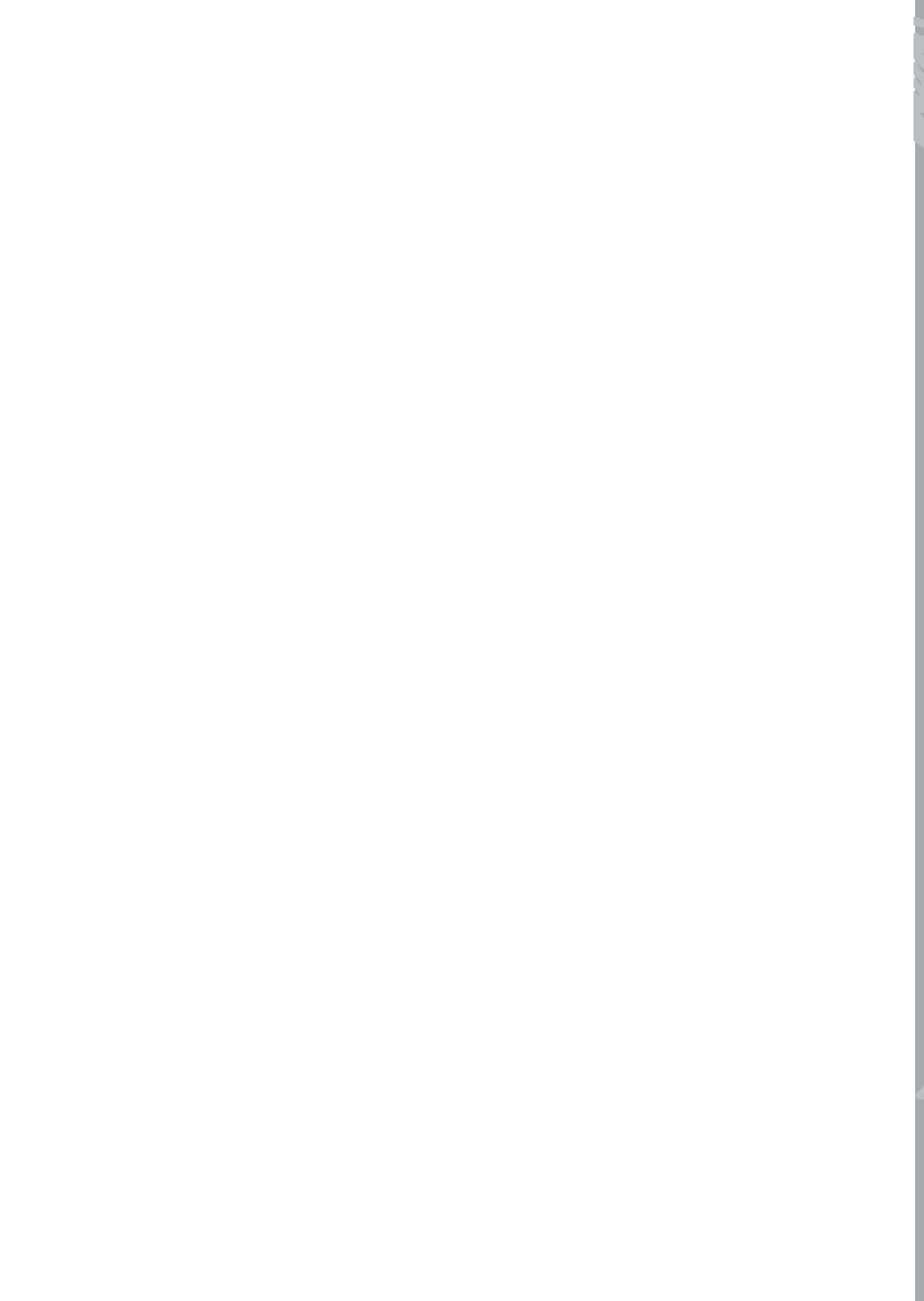
Núñez, Elba (2008) *Escaso cumplimiento de las obligaciones del Estado paraguayo. Discriminación hacia las mujeres* en: Codehupy (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 309-325

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2008) **Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Equidad para el Desarrollo. Paraguay 2008**. Asunción: PNUD. Pág. 64.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2009) **Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos**. Nueva York: PNUD.

24 *Cadetes acusados por violación volverán a sus casas*. Diario ABC Color, Asunción 27 de agosto de 2009. Disponible en: <[www.abc.com.py/abc/nota/18007-cadetes-acusados-por-violacion-volveran-a-sus-casas](http://www.abc.com.py/abc/nota/18007-cadetes-acusados-por-violacion-volveran-a-sus-casas)>, consultado el 23 de noviembre de 2009.

25 *Acusado por abuso sexual a cadete denuncia al ex titular de la Academil*. Diario ABC Color, Asunción 12 de abril de 2009. Disponible en: <[www.abc.com.py/2009.04.12/articulos/511812/acusado-por-abuso-sexual-a-cadete-denuncia-al-ex-titular-de-la-Academil](http://www.abc.com.py/2009.04.12/articulos/511812/acusado-por-abuso-sexual-a-cadete-denuncia-al-ex-titular-de-la-Academil)>, consultado el 23 de noviembre de 2009.



# Para acabar con la discriminación

## Recomendaciones para garantizar el derecho a la igualdad

La aprobación de la Ley contra toda forma de discriminación y el abordaje integral del derecho a la igualdad en cada poder del Estado se constituyen en las recomendaciones más importantes para garantizar el ejercicio de este derecho a todas las personas. Cada uno de los grupos y sectores tradicionalmente discriminados plantea medidas concretas en la legislación, las políticas públicas, la inversión social y las prácticas de los agentes del Estado que permitan revertir la histórica postergación a que son sometidos.

Julio Torales (compilador), Orlando Castillo, Patricio Dobrée, Werner Martínez, Juan Carlos Medina, Nancy Medina, Elba Núñez, Rosa M. Posa Guinea, Laura Riveros, Mirta Ruiz Díaz, Miguel Verón y la Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (Clibch).

Red Contra Toda Forma de Discriminación<sup>1</sup>

1 La Red contra Toda Forma de Discriminación está integrada por Aireana-grupo por los derechos de las lesbianas, Agrupación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos y Asesinados por Razones Políticas del Paraguay (Faddapy), Amnistía Internacional-Paraguay, Asociación Afro-paraguaya Kamba Cuá, Católicas por el Derecho a Decidir-Paraguay, Centro de Documentación y Estudios (CDE), Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem-Py), Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (Clibch), Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Rurales e Indígenas (Conamuri), Coordinadora Nacional para la Promoción de Derechos de las Personas con Discapacidad (Conaprodis), Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), Decidamos-Campaña por la expresión ciudadana, Equipo Feminista de Comunicación, Fundación Vencer, Fundación *Yvy Marãẽ'ỹ*, Grupo de Acción Gay Lésbico Transgénero (GAG-LT), Grupo Luna Nueva, Las Ramonas-organización de feministas jóvenes, ParaGay, Tierraviva-A los pueblos indígenas del Chaco, Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa), Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (Unifem), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con el apoyo del Sistema de las Naciones Unidas, la B'nai B'rít y la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo de la Cámara de Senadores.

## **PARA GARANTIZAR EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA IGUALDAD**

- Aprobar del proyecto de “Ley Contra Toda Forma de Discriminación”, que reglamenta el artículo 46 de la Constitución Nacional, en estudio actualmente en la Cámara de Senadores desde 2007, y aún sin dictámenes de las Comisiones a las que fuera girado.
- Derogar todas las normas jurídicas discriminatorias, adecuándolas conforme a los principios de igualdad, en especial: el Código Civil (en las disposiciones discriminatorias por razón de sexo y de orientación u opción sexual), el Código Laboral (en la regulación del trabajo doméstico remunerado) y el Código Penal (que contiene disposiciones discriminatorias por razón de sexo y de orientación u opción sexual, incluyendo la revisión de la legislación punitiva del aborto).
- Diseñar e implementar políticas públicas antidiscriminatorias que permitan a todas las personas el ejercicio pleno de todos sus derechos, con énfasis en la modificación de los patrones socioculturales, prejuicios y estereotipos que fomentan y perpetúan las discriminaciones.
- Asegurar las condiciones de gestión y trabajo en los entes gubernamentales que desarrollan programas destinados a garantizar el derecho a la igualdad y a la erradicación de prácticas discriminatorias.
- Cumplir el precepto constitucional que declara al Estado paraguayo un Estado laico, evitando injerencias de contenido religioso en el ordenamiento jurídico, las políticas públicas y las prácticas de los agentes del Estado, prestando particular atención al ámbito de los derechos sexuales y reproductivos.

## **PARA ACABAR CON LA DISCRIMINACIÓN HACIA LA COMUNIDAD AFRODESCENDIENTE**

- Reconocer a escala constitucional a los afroparaguayos y las afroparaguayas como una minoría étnica diferenciada y el desarrollo de la comunidad dentro de la cultura paraguaya.
- Incluir dentro del currículo escolar los aportes de la comunidad afroparaguaya.
- Incluir en el próximo Censo Nacional de Población y Vivienda y en otros emprendimientos de relevamiento de información demográfica, variables de identificación de poblaciones afrodescendientes, teniendo en cuenta la importancia de que la información esté desagregada por sexo y edad, de manera que se pueda percibir la situación específica de las mujeres afrodescendientes de todas las edades, de los niños, niñas y adolescentes y de las personas adultas mayores en cuanto a acceso a la salud, el empleo, la educación, la tierra, la vivienda, la recreación y la cultura, entre otros.
- Diseñar e implementar, en consulta con las organizaciones afroparaguayas, políticas y programas con enfoque de género y generacional destinados a la comunidad afrodescendiente, que tengan en consideración su especificidad.

- Establecer mecanismos de reclamos para abordar los abusos cometidos contra los derechos de los y las afrodescendientes.
- Iniciar el proceso de presentación de informes del Estado paraguayo al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial con amplia participación de las organizaciones afro y otras organizaciones con referencia étnica en el país, a fin de identificar dificultades y posibilidades en los marcos normativo, institucional y cultural frente a la discriminación racial en el país.
- Conformar una comisión integrada por representantes del Estado y organizaciones afro, con el fin de profundizar estas propuestas, diseñar y planificar acciones afirmativas.

## **PARA ACABAR CON LA DISCRIMINACIÓN HACIA LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

- Desarrollar políticas públicas que garanticen a los pueblos indígenas el pleno respeto a sus derechos, condenando las discriminaciones y exclusiones en razón de su origen étnico, su cultura y su lengua.
- Cumplir con las obligaciones establecidas en el Convenio 169 de la OIT y los estándares de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Establecer procesos justos y efectivos para resolver, sin demora, las disputas pendientes sobre tierras y recursos, teniendo en cuenta los derechos de los pueblos indígenas y otras salvaguardias de derechos humanos contenidas en el derecho nacional e internacional.
- Garantizar que las comunidades indígenas puedan ejercer sus derechos sin peligro y sin temor a la violencia o a la detención y el encarcelamiento arbitrarios.

## **PARA ACABAR CON LA DISCRIMINACIÓN HACIA LAS PERSONAS GUARANÍ HABLANTES**

- Aprobar el Proyecto de Ley de Lenguas e instalar inmediatamente la Secretaría de Políticas Lingüísticas, la Academia de Lengua Guaraní y la Dirección de Promoción de Lenguas Indígenas, previstas en el proyecto.
- Planificar y llevar adelante campañas de normalización del guaraní, principalmente en lo relativo al trabajo de la Comisión de Conmemoración del Bicentenario de la Independencia Nacional.
- Continuar e intensificar los cursos comunicativos de guaraní en la función pública, llegando a más funcionarios y funcionarias.
- En el marco de la conmemoración del Bicentenario de la Independencia:
  - Bilingüizar” la señalética de todas las oficinas públicas;
  - Emitir los documentos oficiales en ambos idiomas;
  - Proveer a la población de documentación de identidad civil en ambos idiomas oficiales.

- Introducir el uso oral y escrito del guaraní en la administración del Estado, con especial atención en el cumplimiento de esta normativa en los procesos civiles y penales.
- Impulsar desde el Ministerio de Educación y Cultura una campaña nacional de alfabetización en guaraní
- Establecer programación en guaraní en el Canal Educativo *Arandu Rape*, como mínimo en 50% de su cartelera, principalmente programas educativos dirigidos a niños y niñas.
- Realizar las gestiones necesarias para que el guaraní sea efectivamente lengua oficial y de trabajo del Mercosur.
- Publicar, principalmente desde el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, información en guaraní y en las demás lenguas indígenas, de manera a profundizar la educación sanitaria y permitir el acceso a la salud a toda la población.
- Instar a los medios de comunicación a la incorporación del uso de la lengua guaraní, especialmente en la emisión de los noticieros, de manera a hacer posible el derecho de acceso a la información de las personas monolingües guaraní.
- Apoyar iniciativas culturales que favorezcan el uso del guaraní, tales como la poesía, el teatro, el cine y otras manifestaciones culturales.

## **PARA ACABAR CON LA DISCRIMINACIÓN HACIA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

- Cumplir efectivamente lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y su correspondiente Protocolo Facultativo, ya ratificados por Paraguay, realizando las adecuaciones legislativas necesarias.
- Instalar la entidad que asumirá las responsabilidades como órgano de aplicación de la CDPD en el país, tal como lo establecen sus postulados,
- Apoyar las iniciativas de las secretarías de Estado tendientes a asegurar la efectiva inclusión y participación de personas con discapacidad dentro del sistema educativo, garantizando que se cuente con un presupuesto adecuado para el desarrollo de los programas.
- Apoyar los programas estatales de inclusión de personas con discapacidad dentro del funcionariado público.
- Mejorar el registro de datos para la elaboración del próximo censo nacional, incorporando desagregación por sexo y edad de la población con discapacidad.
- Adecuar las disposiciones del Código Civil en virtud de los enunciados de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, particularmente en materia de personas con discapacidades psicosociales.
- Invocar en los tribunales nacionales la normativa internacional en materia de derechos de las personas con discapacidad a la hora de dictar sentencias.



- Sistematizar y revisar las sentencias que declaran la incapacidad de personas con diagnóstico psiquiátrico, incluyendo la aplicación de la normativa internacional.
- Desinstitucionalizar la atención en el Hospital Neurosiquiátrico, y en especial el fin de la detención ilegítima de personas con altas médicas que siguen internadas en virtud de una clara discriminación fundada en el diagnóstico anterior.

## **PARA ACABAR CON LA DISCRIMINACIÓN HACIA LAS PERSONAS QUE VIVEN Y CONVIVEN CON VIH Y SIDA**

- Promulgar el proyecto de ley “que establece derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el VIH y el sida”.
- Desarrollar un marco normativo específico que garantice los derechos humanos de las personas que viven y conviven con el VIH y el sida.
- Ampliar el presupuesto nacional de gastos destinados a la respuesta nacional ante el VIH y el sida, de manera que se garantice la sostenibilidad en la respuesta a la epidemia de manera universal, con equidad, integralidad, y garantizando procesos de participación ciudadana.
- Promocionar y difundir ampliamente la fe de erratas del Viceministerio del Trabajo sobre la no obligatoriedad del pedido del test de Elisa para acceder o permanecer en algún puesto laboral.
- Reforzar mecanismos de articulación entre instituciones gubernamentales y no gubernamentales en todos los niveles para la prevención y protección de las mujeres ante el VIH y el sida y otras infecciones de transmisión sexual, enfatizando estrategias para eliminar la discriminación y el estigma
- Implementar campañas estatales de prevención que contemplen mensajes específicos a las mujeres casadas o con parejas estables de modo a sensibilizar a la ciudadanía sobre la percepción de riesgo.
- Elaborar e implementar un protocolo para la atención sin discriminaciones a las personas que viven con VIH y sida en los establecimientos de salud.
- Favorecer un mejor conocimiento y actitudes más justas, humanas y no discriminatorias en el mundo del trabajo, mediante la sensibilización y la fiscalización adecuada de los lugares de trabajo y de los sectores patronales y empleados.

## **PARA ACABAR CON LA DISCRIMINACIÓN HACIA LAS PERSONAS MIGRANTES**

- Incorporar en las políticas públicas del sector de la salud líneas de acción dirigidas a la población inmigrante, priorizando programas específicos que consideren sus necesidades particulares y procesos de capacitación en derechos humanos y género dirigidos al personal que trabaja en los establecimientos sanitarios.
- Apoyar y fortalecer las iniciativas regionales que tienen como finalidad reconocer a la salud como un derecho humano de las personas inmigrantes y adecuar las legislaciones y el funcionamiento de los sistemas de salud para facilitar su acceso,

contemplando la necesidad de una atención específica para las mujeres inmigrantes en cuanto a su salud sexual y reproductiva.

- Difundir información sobre sus derechos y sobre los servicios prestados por las instituciones sanitarias del Estado entre las comunidades de inmigrantes y promover su participación en los procesos de toma de decisiones dentro del sector.
- Cumplir la recomendación formulada en la anterior edición de este informe que indica la necesidad de revisar y adecuar la normativa interna en materia de derechos de las personas migrantes, incorporando los principios de derechos humanos establecidos en los instrumentos internacionales ratificados por el país.

## **PARA ACABAR CON LA DISCRIMINACIÓN HACIA LAS PERSONAS LESBIANAS, GAYS, BISEXUALES, TRANSGÉNERO E INTERSEXUALES**

- Investigar los casos de homicidio y tentativa de homicidio a travestis registrados en años anteriores y en 2009.
- Designar a una persona que dé continuidad a las tareas del sub grupo de trabajo de diversidad sexual en el ámbito de derechos humanos del Mercosur, de forma a lograr un mayor compromiso con el tema.
- Apoyar la elaboración e implementación de un marco rector pedagógico no discriminatorio del Ministerio de Educación y Cultura, que incorpore las diferencias por orientación sexual e identidad de género.
- Modificar el reglamento disciplinario de la Policía Nacional (art. 15, inc. 50) para eliminar la consideración de la homosexualidad como falta grave y motivo de baja deshonrosa.

## **PARA ACABAR CON LA DISCRIMINACIÓN HACIA LAS MUJERES**

- Diseñar e implementar políticas públicas integrales que combatan las prácticas discriminatorias y que favorezcan la inclusión y la protección de mujeres en situación de vulnerabilidad, en especial las campesinas, indígenas, afrodescendientes, monolingües guaraní, migrantes y con discapacidades.
- Adecuar la legislación nacional a los instrumentos internacionales ratificados, estableciendo una política nacional integral de atención de la violencia basada en el género que busque eliminarla, en especial la doméstica y la intrafamiliar.
- Modificar los artículos discriminatorios del Código Laboral, garantizando el número de inspecciones laborales en este sector, así como vigilar el cumplimiento de la obligación de las empresas e instituciones que tengan más de cincuenta trabajadores y trabajadoras de contar con guarderías.
- Incluir programas de incorporación de la perspectiva de género en todos los niveles del sistema educativo a fin de favorecer la modificación de estereotipos y patrones socioculturales sexistas que perpetúan el sistema patriarcal de la sociedad.

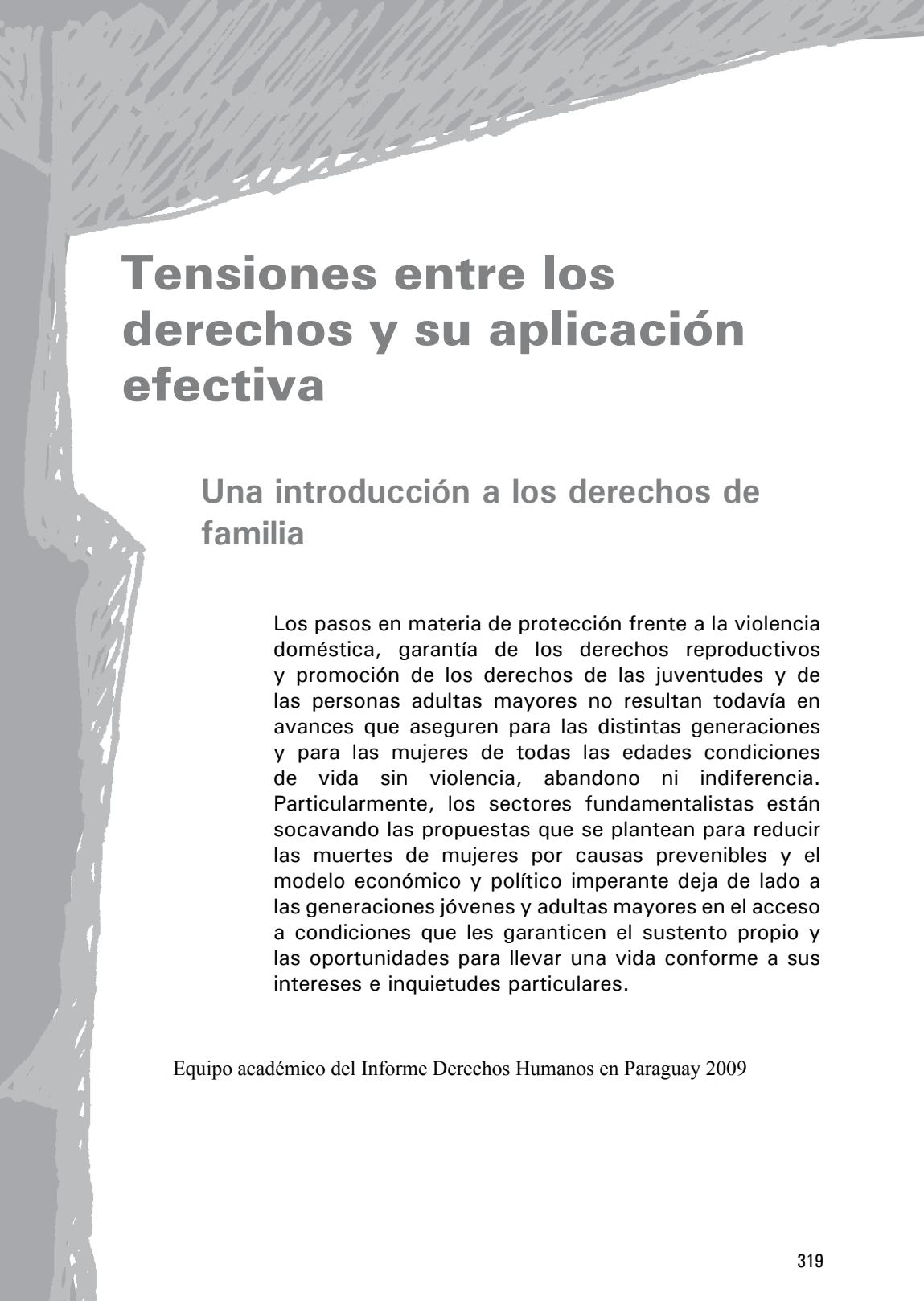
- Remover todos los obstáculos que persisten para que las mujeres accedan a la justicia y monitorear la gestión del funcionamiento público, especialmente a los encargados de hacer cumplir la ley, agentes del Poder Judicial, trabajadoras y trabajadores del servicio de salud y del ámbito de la educación para garantizar a las mujeres un trato digno, sin discriminación de ningún tipo y que cuente con mecanismos accesibles para la formulación de denuncias en caso de incumplimiento.
- Facilitar e intensificar la cooperación internacional, regional y bilateral con otros países de origen, tránsito y destino de mujeres y niñas objeto de la trata, así como también abordar las causas de la trata e implementar asistencia integral que posibilite la rehabilitación y reintegración de las mujeres, adolescentes y niñas víctimas de la trata.





# DERECHOS DE FAMILIA





# Tensiones entre los derechos y su aplicación efectiva

## Una introducción a los derechos de familia

Los pasos en materia de protección frente a la violencia doméstica, garantía de los derechos reproductivos y promoción de los derechos de las juventudes y de las personas adultas mayores no resultan todavía en avances que aseguren para las distintas generaciones y para las mujeres de todas las edades condiciones de vida sin violencia, abandono ni indiferencia. Particularmente, los sectores fundamentalistas están socavando las propuestas que se plantean para reducir las muertes de mujeres por causas prevenibles y el modelo económico y político imperante deja de lado a las generaciones jóvenes y adultas mayores en el acceso a condiciones que les garanticen el sustento propio y las oportunidades para llevar una vida conforme a sus intereses e inquietudes particulares.

Equipo académico del Informe Derechos Humanos en Paraguay 2009

El conjunto de disposiciones constitucionales conocido como los derechos de la familia (art. 49 a 61) incluye una de las concepciones más amplias de familia en la historia constitucional paraguaya y se ajustaría a gran parte de la diversidad de vivencias de los grupos familiares de nuestra sociedad (Bareiro, 2007). En este mismo conjunto se reconocen derechos humanos significativos, como la protección frente a la violencia doméstica, los derechos reproductivos y la especificidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes, de las personas adultas mayores y de la juventud, con la consecuente responsabilidad en su protección y promoción.

En la **violencia doméstica** las mujeres de todas las edades, los niños, adolescentes y adultos mayores y las personas con discapacidad de cualquier edad y sexo se constituyen en las principales víctimas. Cuando la Constitución establece la protección frente a este tipo de violencia basada en la inequidad de género y generacional propia de una sociedad todavía patriarcal como la nuestra, reconoce que la extensión y el impacto de esta práctica afectan significativamente la vida de paraguayos y paraguayas, impidiendo el pleno ejercicio de sus derechos. Por otro lado, traslada al orden público una situación tradicionalmente pensada sólo desde el orden de lo privado, noción esta última que ha contribuido a que perdurara en el tiempo.

En el artículo respectivo, en este año se formula la pregunta: ¿hasta cuándo se mantendrán vigentes estas prácticas? Se relevan así las intenciones y acciones de coordinación entre las instituciones públicas desde la nueva administración para hacer frente en forma integral a la violencia doméstica. Sin embargo, la insuficiencia de recursos, la aún escasa preparación y competencia del funcionariado de primera línea para brindar respuestas efectivas y algunos mecanismos todavía no aceitados para que el sistema funcione se unen a la aquiescencia social hacia esta práctica para dar cuenta de que todavía queda mucho por trabajar.

Asimismo, se evidencia que continúa la incompatibilidad en los registros de atención a la violencia familiar en hospitales, comisarías y juzgados de paz, lo que dificulta significativamente la comprensión del alcance del fenómeno y el diseño de políticas públicas pertinentes y oportunas en la materia. Entre los hechos significativos se detalla el que aparentemente sería el primer caso en que el sistema judicial paraguayo reconoce en la violencia doméstica sufrida por las mujeres un elemento significativo que permite modificar la denominación de un hecho punible, tornándola prácticamente en un atenuante.

En cuanto a los **derechos reproductivos**, todavía resulta escasa su garantía más allá de las disposiciones constitucionales y los compromisos internacionales asumidos por el Estado en la materia. Así, se ha puesto en evidencia que toda propuesta de normativa con intenciones de asegurar estos derechos en el cotidiano de la gente, mediante la prestación adecuada de servicios de educación y salud, que incluyan información responsable, insumos adecuados y orientación respetuosa de los derechos, pareciera estar destinada al rechazo por parte de sectores fundamentalistas, quienes confunden y desinforman para mantener su tradicional poder. Es evidente la falla en estos procesos cuando las tasas de muerte materna se mantienen entre las más altas de la región, principalmente por causas prevenibles.



En el artículo respectivo se reconocen los esfuerzos de las autoridades responsables para ampliar la cobertura y la calidad de los servicios, pero también se evidencia que resultan insuficientes.

Los **derechos de las juventudes** van adquiriendo forma en un reconocimiento de este sector en tanto actor social diferenciado y que demanda específica atención. La comprensión de la categoría de las juventudes en la sociedad todavía resulta difusa y muchas veces se hace referencia a ellas como si se tratara de un grupo homogéneo y con identidad propia frente a los otros grupos étnicos. Sin embargo, en el artículo respectivo se releva desde las mismas voces de los sujetos jóvenes una clara noción de la multiplicidad de sectores en que participan, siendo diferenciadas al menos las juventudes partidarias, campesinas, obreras, estudiantiles y feministas, según los movimientos y grupos en que se constituyen como el sector juvenil.

El entramado de sus demandas concretas y sus propuestas de acción se enlaza con el conjunto de derechos que les son reconocidos para darnos cuenta del desencuentro entre las generaciones, sobre todo por las actitudes adultocéntricas y paternalistas que parecieran atravesar a esos movimientos en que se incluyen y desenvuelven los y las jóvenes, pero también a las institucionalidades que el Estado promueve y sostiene en sus diferentes escalas.

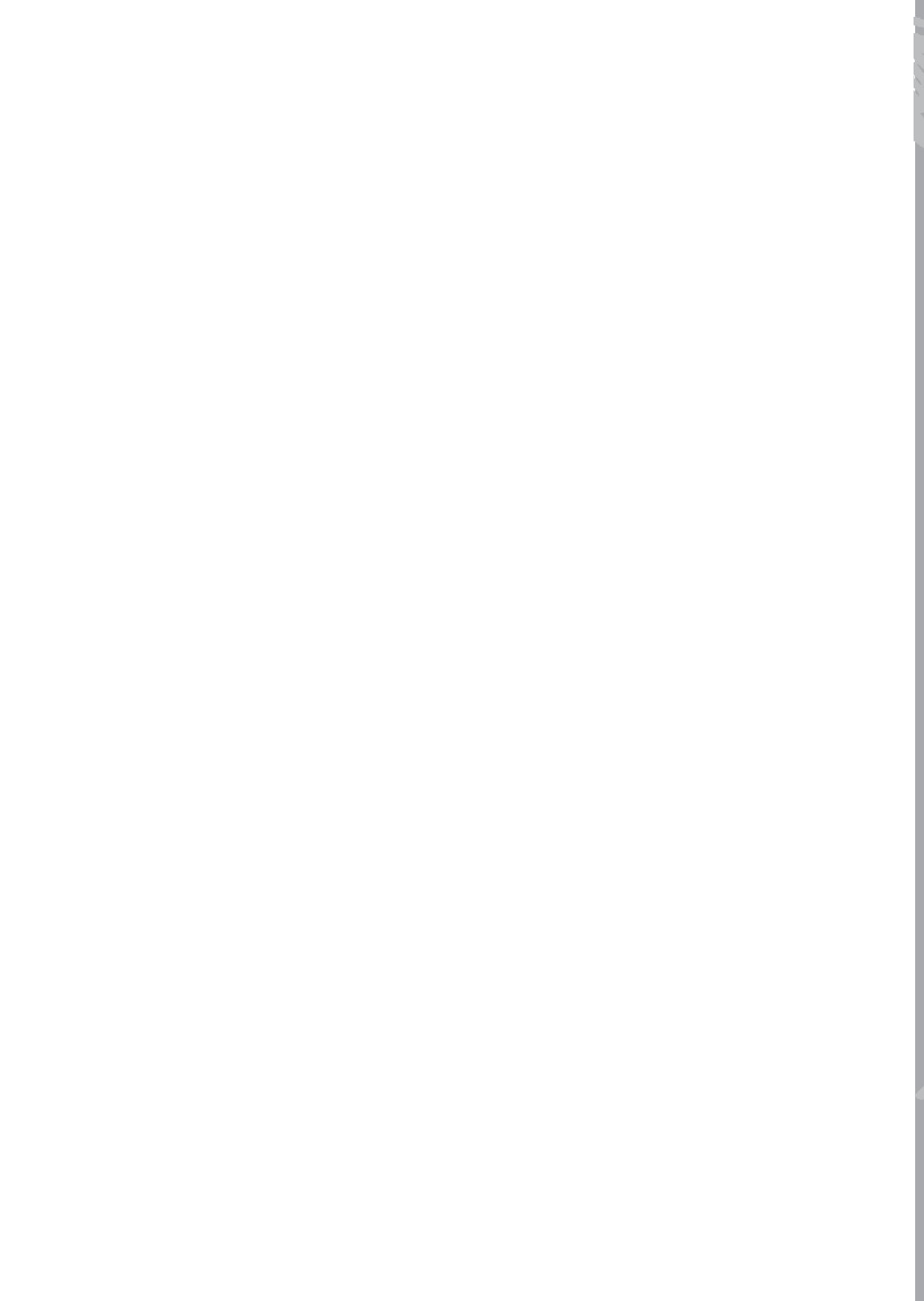
En tanto, los **derechos de las personas adultas mayores** todavía se limitan en la organización del Estado a las administraciones de la acción social y salud pública más elemental, con amplias deudas en materia de salud preventiva, principalmente en cuanto a discapacidades psicosociales que pudieran emerger en esta etapa de la vida, y en cuestiones de seguridad social, necesarias para una vida en condiciones de dignidad humana. Pese a estos tímidos pasos, todavía no se contemplan en forma integral aspectos vinculados al esparcimiento, la continuidad de la formación, la garantía de ingresos para el sostenimiento personal, el acceso a condiciones de trabajo adecuadas y el reconocimiento de su aporte efectivo a la sociedad.

El capítulo de derechos de familias complementado sobre todo con el capítulo de derechos de la niñez y la adolescencia y los artículos sobre discriminación hacia las mujeres y hacia las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales del capítulo de derecho a la igualdad, contribuyen a dar cuenta de la deuda de género e intergeneracional que sostiene la sociedad paraguaya, particularmente el Estado, en materia de promoción y protección de los derechos.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Bareiro, Line (2007) *La familia en el Paraguay desde los marcos constitucionales* en: Codehupy (2007) **Derechos humanos en Paraguay 2007**. Asunción: Codehupy, pp. 286-291.



# ¿Hasta cuándo?

## Violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico

Un año no es mucho tiempo para evaluar pero permite identificar intereses y voluntades políticas en un ámbito determinado: ante la violencia doméstica en 2009, las entidades del nuevo gobierno apostaron a trabajar coordinadamente a fin de implementar políticas eficaces para combatirla. Sin embargo, la falta de presupuesto y de recursos humanos calificados atentan contra el cumplimiento de los objetivos propuestos.

En tanto, los altos niveles de violencia doméstica indican la persistencia de un ambiente inseguro, la conculcación de derechos fundamentales, la complicidad social donde se consiente el asesinato de mujeres, el abuso sexual a niñas y niños, el maltrato hacia personas ancianas y con discapacidad. ¿Hasta cuándo?

Myrian González Vera<sup>1</sup>

Centro de Documentación y Estudios (CDE)

---

<sup>1</sup> La recolección de datos y las entrevistas a funcionarias y funcionarios de distintos organismos estatales han sido realizadas por Ana Galeano durante los meses de setiembre y octubre de 2009, en Asunción.

## INTRODUCCIÓN

La protección contra la violencia familiar está incorporada en la legislación paraguaya, tanto en leyes civiles y penales como en la propia Constitución. El Estado paraguayo también ha firmado tratados internacionales sobre el tema. Es decir, hay un marco jurídico que garantiza una vida libre de violencia en Paraguay.

¿Por qué entonces diariamente ocurren asesinatos, maltratos, violaciones, abusos en la familia? En primer lugar, porque vivir en una cultura patriarcal coloca a mujeres de todas las edades, a niños y adolescentes hombres, a personas adultas mayores y a personas con discapacidad en un lugar de subordinación dentro de la familia, donde fácilmente se convierten en víctimas del “hombre de la casa”. La violencia doméstica es la expresión más contundente de la violencia de género. En segundo lugar, porque las leyes tienen un sesgo machista, no se accede fácilmente a la justicia y además las penas establecidas son ínfimas. También porque el Estado no implementa políticas públicas con perspectiva de género que incidan en los programas de prevención y en los servicios de atención para eliminar las desigualdades de género y la discriminación de las mujeres.

En Paraguay, en 2008 –de la mano de un gobierno en el cual gran parte de la población paraguaya depositó sus esperanzas–, cuatro instituciones del Estado decidieron emprender conjuntamente una serie de acciones dirigidas a mejorar sus servicios de atención en el ámbito de la violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, con especial énfasis en la violencia doméstica. Para dar continuidad a la información presentada el año anterior en este mismo espacio, este artículo se propone hacer un seguimiento de estas iniciativas: qué se hizo, cuánto se avanzó, cuáles son las principales trabas, dificultades y carencias identificadas en el proceso (cf. González Vera, 2008).

En primer lugar se presenta el marco jurídico que incorpora la prevención, la protección y la sanción contra la violencia doméstica<sup>2</sup>, y algunas dificultades en su aplicación identificadas por agentes intervinientes del Estado. En la segunda parte se exponen las acciones del Estado mencionadas anteriormente, y se ofrece un panorama estadístico de casos de violencia doméstica denunciados en distintas instancias: policiales, judiciales e institucionales. En la última sección se mencionan algunos casos que pueden servir como referencias situacionales del comportamiento judicial en el ámbito de la violencia doméstica, indicativos del (in)cumplimiento de los derechos humanos. Finalmente, se incluyen algunas recomendaciones al Estado paraguayo para que dé cumplimiento al mandato constitucional de promover políticas públicas “que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas que atenten contra su solidaridad” (art. 60, Constitución).

## MARCO LEGAL Y SU APLICACIÓN

La protección contra la violencia doméstica o familiar está garantizada al más alto nivel del marco jurídico paraguayo, la Constitución (cf. art. 60), así como también en convenios y tratados internacionales, entre los que destacamos la Convención Inter-

2 Autores varios relevan aquí otro sesgo machista en la misma denominación de violencia doméstica, que encubre “quién pega a quién”, cuando se sabe fehacientemente quiénes son mayoritariamente víctimas y quiénes agresores (cf. Larrauri: 2005, citando a Gelsthorpe-Morris, 1990: 114).

nacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, ley 1215/86 (Cedaw, por su sigla en inglés), y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer o Convención de *Belém do Pará*, ley 605/95.

Por otra parte, la ley 1/92 de reforma al Código Civil reconoció la igualdad de derechos y obligaciones entre los cónyuges (responsabilidad en el hogar, atención de la familia, administración de los bienes familiares), y derogó disposiciones que coartaban la libertad de decisión de las mujeres dentro del matrimonio. Desde 1991 con la ley 45/91 se admite el divorcio, entre cuyas causales se encuentra el “atentado de uno de los cónyuges contra la vida del otro” y “la sevicia, los malos tratos y las injurias graves” (art. 3, inc. a y c). El Código de la Niñez y la Adolescencia, ley 1680/01, también establece la suspensión de la patria potestad de los padres y madres en casos de violencia hacia sus hijos (art. 4, inc. e).

La ley 1600/00 protege a víctimas de violencia en la familia, aunque sólo es de carácter civil, no penaliza los hechos. Por lo tanto, se complementa con el Código Penal (CP), ley 1160/98, y su modificación por ley 3440/07, que penaliza la violencia física y los dolores psíquicos recurrentes en el ámbito familiar (art. 229), y que incluye expresamente la violación y la coacción sexual (art. 128)<sup>3</sup>.

En el marco institucional se tiene la ley 34/92 de creación de la Secretaría de la Mujer, que establece la erradicación de la violencia contra la mujer como uno de sus objetivos (cf. art. 2).

- Dificultades en la aplicación de las leyes

La ley 1600/00 es una ley civil que protege a “toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar” (art. 1). Rige desde hace nueve años y es, sin dudas, una importante herramienta legal que ha dado visibilidad pública a un hecho que se consideraba propio del ámbito privado familiar; ha protegido a muchas mujeres que cotidianamente eran víctimas de violencia y ha servido de freno para que muchos hombres dejen de ejercer violencia contra sus familias.

El problema es que en su aplicación esta ley se enfrenta a supuestos de género arraigados profundamente en nuestra sociedad: la obediencia de la mujer al marido o al padre; la obediencia de los hijos y las hijas hacia sus padres y madres o las personas adultas responsables de su cuidado; el recato y la sumisión de las mujeres; el comportamiento fiel de las esposas, novias o concubinas. En estos postulados patriarcales se basan las actitudes, el comportamiento y las formas de atención en las instituciones<sup>4</sup> (policía, juzgados de paz, centros de salud, hospitales, fiscalías, etc.), lo que muchas veces ocasiona el desistimiento de las mujeres a presentar la demanda o continuar el

3 Anteriormente ni los dolores psíquicos infringidos en el ámbito familiar ni la violación estaban considerados en la tipificación.

4 Se ha relevado que a las mujeres que presentan denuncias de maltrato se las somete generalmente a la culpabilización de la situación y son tratadas como responsables, cuando no culpables, de la violencia que ejerce el hombre sobre ellas, ya sea porque “le contesta” o “no le tiene paciencia” al marido o pareja, porque “así nomás luego son los hombres”, o “qué va a pasar de tus hijos si le acusás a tu marido”, etc.

proceso, o incluso las lleva a retirar la denuncia y volver a sus casas para continuar reproduciendo el ciclo de violencia al que están sometidas.

Otros problemas relacionados con la aplicación de la ley contra la violencia doméstica son:

- la escasa claridad con relación a los roles y alcances de los agentes intervinientes: policía, centros de salud y juzgados de paz. La ley determina la acción de la policía pero en la práctica se enfrenta con criterios poco claros en la interpretación de los límites y alcances de la función policial, lo que ocasiona “nudos en la derivación”<sup>5</sup> cuando las instituciones alegan no tener competencia. Ello genera una sobrecarga de trabajo en el ámbito policial, primer lugar al que acuden las víctimas de violencia para presentar una denuncia;
- la insuficiente infraestructura y disponibilidad de recursos presupuestarios que permitan contar con servicios de atención durante las 24 horas del día, de manera a evitar que las víctimas deambulen por distintos lugares para ser atendidas;
- la falta de albergues que acojan a las víctimas, al menos por el tiempo que duren los trámites necesarios para lograr la protección del Estado y se aplique al agresor la prohibición de acercarse a la víctima o la exclusión del hogar.

Cuando se trata de acceder a la justicia en el ámbito penal, las cosas se complican aún más. Como la ley requiere que haya habitualidad en la violencia para que se pueda abrir un proceso por violencia doméstica (cf. art. 229, CP), se plantean una serie de exigencias que terminan constituyéndose en vallas prácticamente insalvables en el acceso a la justicia para la mayoría de las mujeres: partes médicos que demuestren la recurrencia y repetición de la violencia, largos interrogatorios que terminan revictimizando a las personas y la disponibilidad de recursos económicos para enfrentar los gastos emergentes de un juicio.

En cuanto a la violencia hacia niñas, niños y adolescentes, la aplicación de las leyes también presenta dificultades<sup>6</sup>. Las Consejerías Municipales por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (Codeni), ya instaladas en más de 100 municipalidades, son las encargadas de recibir el primer requerimiento y de derivar los casos cuando es necesaria la intervención de la Defensa Pública o el Ministerio Público. Aquí se presentan otros nudos, pues no siempre las personas que atienden las Codeni están capacitadas para informar adecuadamente<sup>7</sup> y menos saber a qué institución corresponde encaminar el caso, especialmente cuando las víctimas son niñas o niños que aparentemente ya no mantienen el vínculo familiar. En casos más sencillos, como la demanda por prestación alimentaria o reconocimiento de filiación, los procesos son más ágiles –quizá porque existe un mayor reconocimiento social de estos derechos–, pero no ocurre lo mismo cuando se trata de determinar situaciones de maltrato físico, abuso sexual, abandono, etc., y los agresores son los padres, madres u otro familiar

5 Entrevista conjunta a una funcionaria de la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio del Interior y a una oficial inspectora de la Policía Nacional. Asunción 14 de octubre de 2009.

6 Para una mayor información sobre el sistema de protección de la niñez y la adolescencia, véase el capítulo sobre derechos de la niñez y la adolescencia.

7 Las Codeni operan, en muchos casos, como agencias de empleo de la clase política que, de manera prebendaria, coloca a sus operadores políticos en los puestos de trabajo que se necesitan llenar.

cercano. Actualmente, sin embargo, la responsabilidad social y comunitaria se ha extendido, pues muchas de las denuncias provienen de las escuelas, del vecindario, de otros parientes, etc.

Ello es radicalmente distinto cuando se trata de personas con discapacidad, con enfermedades discapacitantes y adultas mayores en situación de dependencia familiar. Posiblemente ellas sean las víctimas más invisibles de la violencia en el hogar, porque ¿adónde irían a denunciar?, ¿quién las ayudaría? Son personas que están en una situación de vulnerabilidad extrema. Si no reciben cuidados en la familia, no tienen instituciones especiales que les ofrezcan servicios en casos de abandono o de violencia<sup>8</sup>.

## • Propuestas legislativas

Este año no hubo novedades respecto al estudio de modificaciones de la ley 1600/00, solicitado en 2007 por la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR) a una de las comisiones del Senado; tampoco se estudió el proyecto de ley “que reprime toda forma de violencia contra la mujer”, presentado por el senador Carlos Filizzola en 2007. Pero se avanzó en este objetivo con la conformación de un espacio interinstitucional conformado por el Poder Judicial, la SMPR, la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores y organizaciones no gubernamentales, en el cual se está trabajando para impulsar un proyecto de ley integral contra la violencia hacia las mujeres.

En paralelo a estas iniciativas, a fines de mayo de 2009 fue presentado un proyecto de ley que modifica el artículo 1° de la ley 1600/00 y el artículo 229 del CP. El proyecto pretende:

[...] incluir entre las víctimas de violencia doméstica no sólo a los adultos mayores ascendientes, sino a todos los adultos mayores que viven bajo el mismo techo del agresor, [y] castigar con la figura agravada de lesiones prevista en el artículo 112 del Código Penal a los agresores de adultos mayores, sean o no parientes<sup>9</sup>.

Por otra parte, y ajeno a los procesos seguidos por instancias estatales, el diputado por Asunción Oscar Tuma, del Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Punace), presentó un proyecto de modificación de la ley 1600/00 que, de aprobarse, generaría serios retrocesos legales: plantea, por ejemplo, que el juez de Paz debe avenir a las partes en una conciliación, modifica el trámite y la vigencia de las medidas de protección y establece un procedimiento que, lejos de acortar y clarificar el proceso, lo complejiza<sup>10</sup>.

8 Para profundizar sobre esta realidad referimos al artículo sobre los derechos de las personas adultas mayores en este mismo capítulo de derechos de familia; a los artículos sobre discriminación hacia las personas con discapacidad, discriminación jurídica de las personas con discapacidades psicosociales y discriminación hacia las personas que viven con VIH y sida, en el capítulo sobre derecho a la igualdad; y el artículo relativo a la reforma psiquiátrica en salud mental, del capítulo sobre derechos económicos, sociales y culturales.

9 Exposición de motivos de dicho proyecto de ley.

10 Cabe destacar que este proyecto sólo fue girado a la Comisión de Legislación y Codificación de la Cámara de Diputados, donde el mismo proyectista es vicepresidente. Proyectos como éste, por lo general, son girados a las Comisiones de Derechos Humanos, Equidad y Género, y otros, por su especificidad y la necesaria perspectiva de derechos humanos y género que deben tener.

## MARCO INSTITUCIONAL ¿QUÉ HA HECHO EL ESTADO?

- Convenio marco para el respeto de los derechos humanos de las mujeres y de la niñez y la adolescencia

Una de las iniciativas más interesantes promovidas por autoridades del nuevo gobierno a fines de 2008 fue la firma de un convenio marco de cooperación interinstitucional entre los ministerios del Interior (MI), de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y las secretarías de la Mujer y de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), con el objetivo de “proteger y promover los derechos humanos de las mujeres, niñas, niños y adolescentes”, para lo cual se creó un espacio para la planificación y coordinación de actividades y el seguimiento, monitoreo y evaluación de las tareas asumidas conjuntamente.

A un año de la vigencia del convenio, resultan visibles algunos avances y muchas dificultades para el cumplimiento de los compromisos asumidos. En apretada síntesis, se puede afirmar que los problemas comunes de las instituciones son la insuficiencia en el presupuesto y la disponibilidad de recursos humanos calificados para el cumplimiento de los objetivos propuestos. Sin embargo, en todas ellas se ha notado una alta disposición para trabajar coordinadamente en el abordaje de la violencia doméstica desde las perspectivas de género y de derechos humanos.

**CUADRO 1. Acciones y dificultades en la implementación del convenio marco para el respeto de los derechos humanos de las mujeres y de la niñez y la adolescencia**

Institución y responsabilidad asumida	Avances	Dificultades
<p><u>Ministerio del Interior</u> Dotación de comisarías de atención especializadas en casos de violencia contra la mujer y contra niñas, niños y adolescentes. Incorporación del enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia y la perspectiva de género en el Programa de Seguridad Ciudadana, especialmente el eje de violencia doméstica.</p>	<p>De las seis comisarías planificadas inicialmente, se cuenta con la formación de un primer equipo humano trabajando para la instalación de la unidad especializada que funcionará en el predio de la comisaría 7ª de Asunción, pero que ya ha comenzado a actuar asesorando en algunas comisarías e impulsando la creación de un centro médico asistencial de referencia para las víctimas.</p>	<p>Baja coordinación de los distintos agentes intervinientes: Policía, centros hospitalarios, juzgados de Paz y Fiscalía. Escasa preparación del personal policial para atender a las víctimas. Inexistencia de un registro unificado de denuncias para dar seguimiento adecuado a los casos abiertos. Dificultades con los horarios establecidos en los centros de salud para la revisión de la víctima y la elaboración de diagnósticos médicos. Exceso de trabajo policial cuando, por urgencia, deben intervenir en los hechos de violencia y acompañar a las víctimas a realizar los trámites correspondientes. Falta de presupuesto para la implementación de las unidades especializadas.</p>



Institución y responsabilidad asumida	Avances	Dificultades
<p><u>Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social</u> Relevamiento de datos de servicios prestados en casos de violencia, según protocolos y planillas. Dotación de recursos humanos capacitados para atención de casos de violencia en cinco unidades especializadas.</p>	<p>Reestructuración administrativa interna que permite incorporar la violencia doméstica e intrafamiliar como componente en aquellas direcciones donde directa o indirectamente se ocupan del tema. Creación de un sistema normativo de atención para asegurar articulación y coherencia en el abordaje.</p>	<p>Casi todas las dificultades están vinculadas a cuestiones presupuestarias, pues se necesitan especialistas en todos los servicios, desde la atención primaria, para desarrollar un proceso que abarque la prevención, el buen trato de las víctimas, la incorporación de la perspectiva de género desde la toma y registro de la información<sup>7</sup> y el abordaje de la salud mental. El retraso en el diseño del protocolo único impide la generación de un registro de casos de violencia, con criterios claros y unificados, de manera que la documentación médica responda a los requerimientos judiciales y se disponga de fuente de datos fidedigna y unificada para la estadística nacional y la toma de decisiones.</p>
<p><u>Secretaría de la Mujer</u> Asistencia técnica para la incorporación de la perspectiva de género en los procedimientos de atención a víctimas de violencia. Capacitación a agentes intervinientes en derechos humanos de las mujeres, niñas, niños y adolescentes. Centro de referencia y albergues para mujeres víctimas de violencia. Aplicación efectiva del plan nacional para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer.</p>	<p>Asesoramiento continuo en género a instancias del Estado Cursos de capacitación en género a agentes intervinientes, especialmente de la Policía Nacional. Construcción del primer albergue para mujeres víctimas de violencia. Servicios de apoyo y atención a mujeres víctimas de violencia. Campañas de concientización acerca del derecho a una vida libre de violencia.</p>	<p>Escasos recursos humanos calificados para el desarrollo e implementación de sus planes y programas. Baja asignación presupuestaria que la hace dependiente de la cooperación internacional para realizar sus metas y objetivos. Atraso en el diseño de un protocolo único de atención a víctimas de violencia y en el procesamiento de datos provenientes de los juzgados de Paz, en el marco de un convenio firmado con la Corte Suprema de Justicia en el año 2006. Se necesita con urgencia la instalación y funcionamiento del primer albergue de mujeres víctimas de violencia doméstica.</p>

\* En general, la información de las fichas médicas de atención es sesgada porque, por ejemplo, se anota “heridas” cuando en realidad la persona golpeada es víctima de violencia. El personal médico no pregunta cómo se produjo la “herida”, y por tanto en el diagnóstico no se registra como tal. Entrevista a una funcionaria de la Unidad Niñez y Adolescencia de la Dirección General de Atención Primaria de la Salud, del MSPBS. Asunción 9 de octubre de 2009.

Institución y responsabilidad asumida	Avances	Dificultades
<p><u>Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia</u> Asistencia técnica para el diseño de las comisarías especializadas que incorporen el enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes. Implementación de un curso especializado de derechos humanos con énfasis en los derechos de la niñez dirigido al personal policial.</p>	<p>Se ha trabajado en la formación del primer equipo policial destinado a la unidad especializada. Se desarrolló una propuesta metodológica que –sin dejar de lado los contenidos teóricos– incorpora técnicas más participativas y vivenciales, tomando los casos que el personal policial conoce para reflexionar sobre sus prácticas y desde ellas construir formas de abordaje de la violencia acordes al enfoque de derechos.</p>	<p>Insuficiencia presupuestaria, incluso para rubros básicos. Escasa disponibilidad de recursos humanos para las unidades especializadas. Alta rotación del personal policial. Baja calidez en la infraestructura de las comisarías, que no ofrecen un espacio amigable para la contención de las víctimas. Elevada carga horaria de las guardias policiales (de 24 horas por agente).</p>

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas con funcionarias y funcionarios responsables de las acciones en cada institución<sup>11</sup>.

## VIOLENCIA DOMÉSTICA E INTRAFAMILIAR EN 2009

- Registro de casos

Paraguay no cuenta hasta ahora con un registro único de datos sobre violencia doméstica, a pesar de que existen tres disposiciones al respecto: el Plan Nacional para la prevención y la sanción de la violencia contra la mujer; la ley 1600/00 (art. 9) y la Acordada 454/2006 de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), que establece la obligatoriedad del uso de un formulario de registro de violencia en todos los juzgados de Paz, que posteriormente deben ser enviados por la Corte a la SMPR para que ésta los procese y sistematice en un solo registro.

La Fiscalía General del Estado (FGE) y el MSPBS, por su parte, acordaron implementar un formato único que contemple la información en salud. Dicho formulario debe ser de uso obligatorio tanto en los servicios públicos como privados y contar con información acerca del tipo de lesión, grados de parentesco entre agresor y víctima, lugar donde ocurrió el hecho y la presencia de recurrencia (habitualidad), “criterios con los cuales ya se podría abrir un proceso por maltrato”<sup>12</sup>.

11 La información sobre la marcha de este convenio se ha obtenido en entrevistas durante los meses de setiembre y octubre de 2009 a funcionarias y funcionarios de la Unidad de la Niñez y la Adolescencia del MSPBS, de la SNNA, del MI, de la Fiscalía Forense y de la SMPR.

12 Entrevista a un funcionario de la Dirección de Medicina Legal y Ciencias Forenses del Ministerio Público, Asunción 15 de octubre de 2009.

Los escasos y fragmentados registros de algunas instituciones no permiten elaborar estadísticas y tampoco pueden ser comparables entre sí, ya que los servicios prestados en las instituciones públicas son diferentes: denuncias policiales, expedientes en proceso judicial, consultas médicas, asesoramiento y contención, etc. Se ha relevado información del Servicio de apoyo a la mujer (Sedamur), del Servicio de atención a víctimas de violencia familiar del Centro de Emergencias Médicas (Savif/CEM), del Departamento de Estadísticas de la Policía Nacional, de la Corte Suprema de Justicia y de la Dirección de Medicina Legal y Ciencias Forenses del Ministerio Público, aunque ésta última no registra en su recolección de datos ninguna variable de violencia familiar, lo que demuestra que los distintos organismos todavía responden a las lógicas de competencias, funciones y disciplinas de cada institución, y no a un trabajo conjunto de protección de la ciudadanía y promoción de sus derechos. No obstante, al no tener un sistema unificado de registro, son datos que permiten tener alguna aproximación a la situación de la violencia familiar en Paraguay.

**CUADRO 1. Casos de violencia doméstica atendidos en el Servicio de Apoyo a la Mujer (Sedamur) – enero a septiembre de 2009**

Tipo de violencia	Casos atendidos	Porcentaje
Violencia física	439	22,55%
Violencia psicológica	804	41,29%
Violencia económica	593	30,46%
Violencia sexual	111	5,70%
<b>Total de casos atendidos</b>	<b>1.947</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Sedamur

**CUADRO 2. Número de consultas en el Servicio de Atención a Víctimas de Violencia Familiar (Savif)- Centro de Emergencias Médicas – octubre 2008 a octubre 2009**

Tipo de violencia	Consultas realizadas		
	Mujeres	Hombres	Total
Violencia física	7	1	8
Violencia física y psicológica	37	4	41
Violencia psicológica	58	1	59
Violencia física, psicológica y económica	16	0	16
Asesinato	8	1	9
<b>Total de casos atendidos</b>	<b>126</b>	<b>7</b>	<b>133</b>

Fuente: Savif/CEM

**CUADRO 3. Casos denunciados de violencia doméstica e intrafamiliar. Departamento de Estadística de la Policía Nacional – octubre 2008 a octubre 2009**

Tipo de violencia	Total	Porcentaje
Homicidio doloso	13	3,26%
Tentativa de homicidio	6	1,50%
Lesión corporal	36	9,02%
Coacción sexual	49	12,28%
Tentativa de coacción	19	4,76%
No especificada (violencia familiar)	276	69,17%
<b>Total de casos</b>	<b>399</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Elaboración sobre datos proveídos por la Dirección General de Orden y Seguridad (Digeose)

**CUADRO 4. Expedientes de violencia doméstica registrados en Juzgados de Paz en Asunción – octubre 2008 a septiembre 2009**

Juzgados de Paz	Total expedientes registrados
Catedral	32
La Encarnación	207
Recoleta	35
San Roque	450
Stma. Trinidad	277
Zeballos Cué	22
<b>Totales en la capital</b>	<b>1.023</b>

## CASOS QUE HAN “SONADO” EN LOS MEDIOS

- El caso de Diana Martínez: mucho por dilucidar, a pesar del cierre de la causa

Diana Martínez es una joven de 22 años de edad que en 2008 denunció a su padre, Eliseo Martínez, por haber abusado de ella desde pequeña (y hasta los 17 años de edad) y de su hermana de 11 años. También acusó a su madre, Julia Giménez, de ser cómplice y haber callado ante estos hechos. Como medida de protección, la justicia dispuso la separación de la niña en tanto se investigaba la causa.

Ocho meses después, en diciembre de 2008, la justicia sobreesayó definitivamente al padre y la madre porque no se aportaron pruebas que demostraran que hubieran cometido los delitos de abuso sexual de menores, maltratos, abandono y actos exhibicionistas. La jueza de Luque, María Teresa González de Daniel, se basó en el artículo 359 del

Código Procesal Penal (CPP), ley 1286/98<sup>13</sup>, para dictar su sentencia, a pesar del pedido de las fiscalas Clara Ruiz y Cinthia Espínola de repetir pruebas ya incluidas en el expediente. También se restituyó la patria potestad de su hija menor<sup>14</sup> apenas concluido el proceso judicial.

Ya se sabe que un juicio no siempre demuestra la inocencia o culpabilidad de la persona acusada. Es decir, el sobreseimiento del padre de Diana no significa que éste no haya abusado de su hija. No fue condenado porque no existieron pruebas.

Por eso es lamentable que en casos donde las pruebas en sí mismas pueden no ser “suficientes” no se recurra a otros recursos; en este caso, por ejemplo, a identificar factores bajo los cuales opera la violencia doméstica y los abusos sexuales contra menores, buscando resquicios legales que permitan indagar con más profundidad antes de cerrar un caso por falta de pruebas.

La jueza basa su sentencia en una “duda razonable”. Razonable también sería analizar con detenimiento los móviles que podrían existir para que una joven decida demandar a su padre y su madre por un hecho que aparentemente no ocurrió, antes de dictar una sentencia que podría ser equivocada. Más aún cuando uno de los informes arrimados a la causa indica que Diana “no presenta ninguna enfermedad psiquiátrica o trastorno mental”<sup>15</sup>. Descartado un padecimiento psicológico como móvil, tampoco tiene consistencia suponer que Diana haya sido influida por otras personas y que buscaba sacar provecho económico de la situación, tal como afirmó su padre durante el juicio<sup>16</sup>.

La gravedad del juicio a Diana Martínez es que nunca se comprobó que no hubo tal abuso denunciado por ella. Quizá sea una víctima más de la violencia doméstica que queda impune. No se sabe. No se sabrá. ¿Caso cerrado?

- Al fin la justicia responde a favor de una mujer violentada

De entre los diversos tipos de violencia de género, la violencia contra la mujer ejercida por el hombre es quizá la más antigua, la más extendida a lo largo y ancho del planeta (Falcón, 1991: 113). Urge hablar claro ante esta larga injusticia que continúa produciendo tantas víctimas, tantas vidas sesgadas impunemente.

Las mujeres que mueren en manos de un hombre (sea su marido, sea su novio o amante), los mal llamados crímenes pasionales, son expresiones extremas de esta violencia que tiene nombre propio: se llama feminicidio a los asesinatos de mujeres que ocurren en el marco de relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres.

13 “Sobreseimiento definitivo: corresponderá el sobreseimiento definitivo: [...] 2) cuando, a pesar de la falta de certeza, no exista razonablemente la posibilidad de incorporar nuevos elementos de prueba y sea imposible requerir fundadamente la apertura a juicio [...]” (art. 359, CPP).

14 En este caso se tuvieron en cuenta tanto el pedido de la niña de regresar con su padre y su madre, puesto que estuvo casi ocho meses alejada de ellos, como los estudios psicológicos llevados a cabo. *Familia no pierde la esperanza de que Diana Martínez retorne a casa*. Diario ABC Color, Asunción 3 de noviembre de 2009, p. 53.

15 *Semanario Judicial*. Diario ABC Color, Asunción 17 de noviembre de 2008, p. 7.

16 *Semanario Judicial*. Diario ABC Color, Asunción 16 de junio de 2008, p.3.

Los feminicidios son expresiones de una estructura simbólica colectiva profunda que se manifiesta en la cotidianidad de la vida de las mujeres, en el discurso de los medios de comunicación, en el lenguaje utilizado por muchas autoridades que atienden casos de violencia, en los argumentos que esgrime el agresor para justificar sus crímenes y la poca voluntad política para abordar el problema dentro de las prioridades del Estado (Macassi León, 2005: 15).

Según informaciones recogidas de la prensa escrita<sup>17</sup>, en los últimos 12 meses en Paraguay 15 mujeres fueron asesinadas por sus parejas (12 por su pareja actual y tres por su pareja pasada). Los medios, como es habitual, exponen como motivos los celos, la separación, la infidelidad, incluso la mera sospecha de esta última. En cuatro de los casos el asesino se suicidó después de matar a la mujer. Crimen pasional sostenido por ideas como “Antes matarla que perderla” o “Si no es para mí, para ningún otro”.

En realidad, cuando un hombre mata a una mujer es porque considera que tiene derecho sobre su cuerpo y sobre su vida, porque es su dueño. Es él quien pone las reglas en esta relación desigual. Incluso cuando las mujeres deciden separarse, continúan siendo víctimas. Muchas mujeres terminan asesinando a sus victimarios, pero tienen que enfrentar un sistema penal complaciente con los hombres, “reflejo de la posición social, aún subordinada, de las mujeres” (Larrauri, s/f: 16).

Por eso, es significativa la sentencia dictada en agosto de 2009 que dispuso la libertad bajo fianza para una mujer que había asesinado a su ex esposo al modificarse la calificación del delito –de homicidio doloso simple a homicidio por excitación emotiva–, ante una serie de atenuantes a favor de la mujer. La expectativa de pena en este caso es de cinco años de prisión, a diferencia del homicidio doloso simple, que puede llegar hasta 15.

Los elementos tenidos en cuenta por el juez Gustavo Amarilla fueron los antecedentes de violencia familiar, el incumplimiento por parte del hombre de la prohibición de acercarse al domicilio de su ex esposa, y que el arma utilizada por la mujer había sido llevada por el ex esposo<sup>18</sup>.

Nadie que ha sido víctima de violencia quiere convertirse en asesina; es un precio muy alto e injusto. En este caso, al menos la justicia tuvo en cuenta el contexto de violencia en que vivía la mujer antes de convertirse en agresora para determinar la libertad provisional de la acusada.

17 Revisión de los diarios ABC Color, Última Hora, La Nación, Popular y Crónica de octubre de 2008 a setiembre de 2009.

18 *Mujer homicida libre bajo fianza*. Diario ABC color, Asunción 27 de agosto de 2009, p.29.

- Primer caso de violencia familiar elevado a juicio oral

El requisito de la habitualidad para que un caso de lesión grave ocurrido en un contexto de violencia doméstica pase al ámbito penal (cf. art. 229, CP) es un ejemplo de cómo toda norma responde a la cultura dominante y a las creencias y patrones sociales fuertemente arraigados en la sociedad.

Pero en setiembre de 2009 la jueza María Teresa González de Daniel llevó a juicio oral un “hecho de violencia familiar y lesión grave en grado de autoría”. El caso se refiere a la violencia ejercida por un hombre contra una mujer, a quien arrojó de las escaleras, ocasionándole graves lesiones que la llevaron a ser intervenida quirúrgicamente y estar internada durante un mes<sup>19</sup>.

La jueza manifestó que decidió abrir el juicio por considerar que el hecho ocurrido revestía de gravedad y que ameritaba caratular la causa como violencia doméstica. Reconoció que “el acceso a la justicia evidentemente tiene sus obstáculos” y a la justicia llegan casos de violencia “cuando ya la víctima estuvo por los juzgados de Paz, por la comisaría o presentó precedente en algún lugar”<sup>20</sup>. Por eso, para la jueza este juicio puede ser un importante precedente para otros casos de violencia doméstica que exigen castigos penales de mayor envergadura, y no sólo el pago de una multa, que es la pena comúnmente aplicada.

Efectivamente, es un caso que podría dar lugar a que la justicia deje caer su venda para ver cuántas mujeres son víctimas de violencia de género. Al fin de cuentas, la justicia es representada por una mujer.

## RECOMENDACIONES

---

- Designar presupuesto para la implementación real y efectiva de programas y planes enmarcados en el convenio de cooperación interinstitucional firmado por los ministerios de Salud Pública y del Interior y las secretarías de la Mujer y de la Niñez y la Adolescencia.
- Elaborar e implementar un registro nacional único para los casos de violencia doméstica contra la mujer adulta y los niños, las niñas y adolescentes, que permita conocer la dimensión del problema e implementar políticas públicas que ayuden a disminuir los índices de violencia, y también para una mejor coordinación entre los organismos que brindan servicios en ese ámbito.
- Crear servicios públicos de asesoramiento y atención para personas adultas mayores víctimas de violencia familiar.
- Incluir en el currículum escolar temas referidos al derecho a una vida libre de violencia, sin sesgos machistas y desde una perspectiva de igualdad de géneros.

<sup>19</sup> Por primera vez, elevan a juicio oral caso de violencia familiar. Diario ABC Color, Asunción 10 de septiembre de 2009, p. 44. La jueza de este caso es la misma que sobreeseyó al padre y a la madre de Diana Martínez.

<sup>20</sup> Ídem.

- Mejorar las capacidades y sensibilidad del funcionariado público acerca de la violencia de género y la violencia familiar.
- Empezar una campaña de formación y sensibilización con perspectiva de género dirigida a los medios de comunicación que difunden noticias sobre violencia doméstica y de género con contenidos sexistas, machistas y discriminatorios hacia las mujeres.
- Rechazar el proyecto de ley de modificación a la ley 1600/00 presentado por el diputado Oscar Tuma, por no tener un abordaje adecuado en el tratamiento de la violencia contra las mujeres, generando retrocesos en esta materia.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Falcón, Lidia (1991) **Violencia contra la mujer**. Madrid: Vindicación Feminista.

González Vera, Myrian (2008) *A menos justicia, más víctimas. La violencia doméstica e intrfamiliar* en: Codehupy (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 433-453.

Larrauri, Elena (s/f) *La mujer ante el derecho penal*. Disponible en: <[http://www.pensamientopenal.com.ar/dossier/0207\[1\]\\_Larrauri.pdf](http://www.pensamientopenal.com.ar/dossier/0207[1]_Larrauri.pdf)>, consultado el 10 de noviembre de 2009.

Macassi León, Ivonne (2005) **La violencia contra la mujer: Femicidio en el Perú**. Lima: Flora Tristán – Centro de la Mujer Peruana y Amnistía Internacional – Sección Peruana.

Promur / GES (2004). **Leyes que debemos conocer. Instrumentos legales que garantizan los derechos de la mujer y la familia en Paraguay**. Asunción: Promur / GES.



# Cuando la falta de derechos significa muerte

## Derechos reproductivos

Los derechos reproductivos siguen siendo negados e invisibilizados en un contexto en que las tasas de muerte materna se mantienen entre las más altas de la región. Si bien se reconocen los esfuerzos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en esta materia, la cobertura y la calidad son insuficientes. Al mismo tiempo, los sectores fundamentalistas continúan obstaculizando la adopción de leyes y políticas que permitan evitar muertes maternas prevenibles.

Mirta Moragas Mereles, con la colaboración de Natalia Ferreira

Articulación Nacional de la Campaña por la Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos<sup>1</sup>

---

1 Integrada por Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas; Amnistía Internacional-Paraguay (AI-Py); Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer-Paraguay (Cladem-Py); Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP); Centro de Documentación y Estudios (CDE); Comisión Internacional por los Derechos Humanos para Gays y Lesbianas (IGLHR, por sus siglas en inglés); Las Ramonas / organización de feministas jóvenes; Paragay; Sociedad Paraguaya de Estudios sobre Sexualidad Humana (SPESH) y María de Jesús Caballero (integrante a título individual).

Algo había en las Evas que no le inspiraba desprecio ni lástima. Por duro que resultara reconocerlo, las envidiaba: ellas podían estar habitadas, y él no; ellas podían ser dos, y él no. Don Seráfico no se quejaba de la vida, que mucho goce y fortuna le había ofrecido; pero él no había parido nunca, y lo indignaban los privilegios ajenos.

Eduardo Galeano, *Las palabras andantes*

## INTRODUCCIÓN

Los derechos reproductivos siguen siendo derechos humanos violados sistemáticamente en el contexto de un Estado y una sociedad que invisibilizan los temas relacionados a la mortalidad materna como derechos humanos y como un problema de salud pública que urge atención prioritaria. Si bien se perciben esfuerzos de parte del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), la falta de presupuesto y otras condiciones, como la apertura a un diálogo en todos los ámbitos de la sociedad, convierten a los derechos reproductivos en “eso de lo que no se habla”.

Los derechos reproductivos se refieren a la autonomía para ejercer la propia capacidad reproductiva. Están relacionados con la decisión de cuántos hijos/as se quieren o no tener y con la elección del momento y la forma en que esta reproducción se debe dar. El movimiento feminista viene afirmando que ni el Estado, ni la Iglesia tienen el derecho de controlar el cuerpo de las mujeres, ni sus decisiones referentes a cuándo quieren o no tener hijos/as.

¿Cuáles son las condiciones para que la reproducción pueda ser placentera? Indudablemente, el reconocimiento del derecho a decidir libremente la reproducción desde un acceso informado a los diferentes métodos anticonceptivos y las diferentes opciones reproductivas que hoy existen; el contar con leyes que aseguren los derechos reproductivos (y no sólo la salud reproductiva); el acceso a una atención adecuada, sin depender del origen o clase social ni la edad; el ampliar el tiempo de licencia de las mujeres después del parto, dando posibilidades de que los hombres asuman su corresponsabilidad; extendiendo el derecho reproductivo a las lesbianas. Todo ello unido a la necesidad de ampliar/modificar radicalmente el enfoque de salud reproductiva, superando el condicionamiento legal que excluye la decisión acerca de la interrupción voluntaria del embarazo y colocando el aborto como un recurso seguro para aquellas mujeres que lo decidan. Sólo en estas condiciones, el derecho al consentimiento sustentado en base a información y libre elección puede convertirse en un derecho democrático, entre pares<sup>2</sup>.

Por otra parte, son aún más invisibles los hombres, tanto en derechos como en responsabilidades. Asimismo, los derechos reproductivos de las personas transgénero, lesbianas, gays e intersexuales siguen siendo un tema tabú, que no se encara desde sus especificidades y demandas, en un contexto en el cual la heterosexualidad continúa siendo la práctica sexual dominante y no se deja espacio para el debate ni la visibilidad de sexualidades distintas a ésta; la invisibilidad es tal que no contamos siquiera

2 Campaña por la Convención de los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos. Manifiesto, 2007.

con estadísticas, estudios, etc., que incluyan en sus muestras estas variantes, lo que resulta en una ausencia total de datos.

## MARCO LEGAL

Los derechos reproductivos se encuentran amparados constitucionalmente en el artículo 61 que 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.

Por otra parte, Paraguay ha contraído compromisos internacionales al ratificar instrumentos de derechos humanos, como la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés), cuyo Comité ha observado al Estado paraguayo en dos ocasiones por la alta tasa de muertes maternas, recomendando revisar las medidas punitivas de la ley sobre abortos y proveer suficientes y adecuados servicios e información sobre planificación familiar (cf. Cedaw, 2005: párr. 32 y 33). En julio de 2009 entraron en vigencia modificaciones al Código Penal, donde, a pesar de las recomendaciones del Comité de la Cedaw, el aborto sigue estando penalizado con hasta dos años para la mujer que aborta y hasta ocho años, en el tipo agravado, para personas intervinientes (cuando se obrara sin consentimiento de la embarazada o cuando con el aborto se pusiera en peligro su vida o su salud).

Al mismo tiempo, la Recomendación General N° 24 del Comité de la Cedaw caracterizó como discriminación de género el negar a las mujeres servicios de salud que sólo ellas necesitan (cf. Cedaw, 1999: párr. 11). Esto se traduce en la negativa a discutir la punición del aborto, en la no priorización de condiciones para el ejercicio de una maternidad segura, la que en muchos casos está condicionada por la capacidad de pago de las personas y no por un sistema público de atención.

En cuanto a legislación nacional, el senador Carlos Filizzola, del Partido País Solidario (PPS), volvió a presentar en la Cámara de Senadores el Proyecto de Ley de Salud Sexual, Reproductiva y Materno Perinatal en agosto del 2008. En octubre de 2009 se realizó una audiencia pública con el fin de escuchar a diversos sectores sociales con relación al proyecto. Ésta estuvo dominada por sectores fundamentalistas y religiosos que se oponían a la ley argumentando que se trataba en realidad de la legalización del aborto, con argumentos religiosos antes que jurídicos y médicos. Es posible, asimismo, ver brotes fundamentalistas en medios masivos de comunicación, asociando esta ley con la despenalización del aborto y la legalización de la unión homosexual<sup>3</sup>. Pueden verse, por otra parte, estos ataques fundamentalistas en cualquier iniciativa relativa a la educación sexual y reproductiva. El diputado Óscar Tuma, del Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Punace), presentó un proyecto de ley que

3 Como un ejemplo ver: Cantero, Cristian: *Un proyecto que no tiene en cuenta la vida*. Diario Última Hora, Asunción 1 de octubre de 2009. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/260265-Un-proyecto-que-no-tiene-en-cuenta-la-vida>>, consultado el 9 de octubre de 2009.

obliga a la venta de preservativos en locales nocturnos. Ante los ataques de los grupos fundamentalistas el diputado alegó:

Soy católico, pero tengo la obligación de ocuparme de una realidad que no se puede tapar: por día seis mujeres mueren por causa de un aborto mal practicado. Cada vez se inician más temprano a los trece, catorce años, en las relaciones sexuales por falta de una buena educación sexual. Tenemos que hacer un contrapeso: o decidimos ser hipócritas o enfrentar la realidad<sup>4</sup>.

Sin embargo –y para demostrar las incoherencias respecto al tratamiento de los derechos sexuales y reproductivos de parte de legisladores y legisladoras, incluso dentro de los partidos–, en octubre de 2009 el senador Carlos Roger Caballero, del Punace, presentó un Proyecto de Declaración “Que declara y exhorta a ambas Cámaras del Congreso Nacional a rechazar los proyectos de ley que incluyen artículos que atentan contra la vida, la familia y violentan principios y doctrinas elementales de la fe cristiana”. Este proyecto busca que ambas cámaras del Congreso rechacen de antemano proyectos de ley que no estén fundados en la fe cristiana, en total desconocimiento de los artículos 1, 4, 6, 9, 24, 25, 33, 46, 48, 61 y 68 de la Constitución. Si bien este proyecto de declaración no fue tratado en su primera presentación el 29 de octubre de 2009, podemos considerarlo como la expresión clara de estos pensamientos autoritarios y antidemocráticos, que buscan trancar todo intento de legislar, e inclusive discutir, leyes concernientes a los derechos reproductivos y sexuales de todas las personas que habitamos este país.

## **SITUACIONES MÁS RESALTANTES A PROPOSITO DE LOS DERECHOS REPRODUCTIVOS**

- Las paternidades del presidente Lugo  
y los derechos reproductivos

En el mes de abril salió a la luz pública un hijo no reconocido del presidente Fernando Lugo, cuya paternidad fue posteriormente reconocida por éste. En días sucesivos aparecieron otras dos mujeres que alegaban tener otros dos hijos del presidente.

Este escándalo, que generó diversas reacciones respecto a la paternidad, el abuso, la iglesia y otros temas, puso en el centro del debate público la cuestión de la paternidad responsable y reveló de manera ostensible cómo opera la doble moral en nuestra sociedad, y de la misma Iglesia Católica, considerando que este sector religioso es de los más reacios a legislar a favor de los derechos sexuales y reproductivos, basándose en los valores morales que, según enuncian, guían sus acciones, y considerando que Fernando Lugo cumplía el rol –nada menos– que de obispo de la Iglesia Católica cuando mantuvo relaciones sexuales con, al parecer, varias mujeres. Esto puso en relieve una incoherencia insostenible.

La paternidad de Lugo permitió discutir el rol de los hombres en la reproducción, revelándose que cerca del 70% de los niños y las niñas en nuestro país son incriptos

<sup>4</sup> *Tuma defiende su ley del condón*. Diario Crónica, Asunción viernes 10 de octubre, p. 8.

solo por la madre<sup>5</sup> y que, si bien estos datos no implican que no sean reconocidos y reconocidas por el padre, sí revelan que hijas e hijos siguen siendo responsabilidad principal de las madres, por lo que no es equitativa la responsabilidad entre mujeres y hombres. Se puso en el tapete que cuestiones consideradas como parte de la vida privada de las personas tienen impacto en lo público<sup>6</sup> y se problematizó y criticó algo que parecía ser del orden de lo “normal” y lo “natural” con respecto a los hombres paraguayos.

A partir de todo esto, la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR) y la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) emprendieron una campaña sobre paternidad responsable y la opinión pública puso atención en problemas como el acceso a la justicia de mujeres que reclaman los derechos de identidad y asistencia alimentaria que tienen niños y niñas. Además, muchas mujeres accedieron a información e impulsaron acciones de filiación, prestación de alimentos, etc. Al respecto, cabe mencionar que la ley N° 1914/02 exonera el pago de la prueba de ADN a las personas que no tienen recursos para financiarla. Sin embargo, el Poder Judicial, en la práctica, no cuenta con medios suficientes para asumir este costo y dar cumplimiento a la ley, al tiempo que pocas personas conocen la existencia de dicha ley, lo que dificulta aún más su utilización.

## • Las cifras de la realidad

La Encuesta Nacional de Demografía y Salud Sexual y Reproductiva (ENDSSR 2008), llevada a cabo por el Centro Paraguayo de Estudios de Población (Cepep), muestra que solamente entre el 28% y 31% de las atenciones prenatales se realizaron durante el primer trimestre del embarazo. Según aquélla, el porcentaje de partos en las instituciones de salud ha aumentado del 56,3% en 1998 al 84,6% en el 2008. Los partos hechos en el domicilio han disminuido de 21,3% en el 2004 a 11,5% en el 2008. Sin embargo, si miramos la tasa de muertes maternas, que se mantiene estable, vemos que el aumento de la institucionalización de los partos no incide de manera significativa en la prevención de las muertes maternas.

Con relación a esto, Cinthia Prieto, directora ejecutiva del Cepep, señaló que:

Ha subido la atención del parto. Hoy, las diferencias de acceso a la salud entre mujeres dependen de la educación: la que llegó al tercer grado o menos no tiene las mismas posibilidades de la que terminó el bachillerato, y esto afecta al bienestar de la mujer. La educación es la herramienta del cambio en una sociedad y debemos insistir en que las mujeres no abandonen sus estudios<sup>7</sup>.

5 *El 70% de los hijos son anotados sólo por la madre.* Diario Última Hora, Asunción 15 de abril de 2009. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/213062-70--de--los--niños--son--anotados--sólo--por--las--madres>>, consultado el 26 de octubre de 2009.

6 Soto, Clyde (2009) *Lecciones de la Paternidad de Lugo* en: *Informativo Mujer Digital*, Centro de Documentación y Estudios. Disponible en: <<http://www.cde.org.py/informativomujer?p=417>>, consultado el 9 de octubre de 2009.

7 *Más mujeres cambian a la partera por el hospital.* Diario Última Hora. Asunción 9 de octubre de 2009. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/262813-más-mujeres--cambian--a--la--partera--por--el--hospital>>, consultado el 9 de octubre de 2009.

Por otra parte, las muertes maternas durante el 2008 se encuentran distribuidas de la siguiente manera:

**CUADRO 1. Muertes maternas durante el 2008**

Aborto	Toxemia	Hemorragia	Sepsis	Otras complicaciones del embarazo	Total
25	20	28	11	32	116

Fuente: Bioestadística, MSPBS

Asimismo, diez mujeres mueren por mes en el país por causas relacionadas con el parto, en su mayoría prevenibles, mientras que nueve niñas y niños con menos de cinco años de edad mueren por día. Casi la mitad de estos decesos suceden durante los primeros veintiocho días de vida, por causas prevenibles relacionadas al parto.

La escena de una mujer de Gran Asunción dando a luz puede ser muy diferente de la de una de la zona norte de la región Oriental. En el primer territorio, 95 de cada 100 partos son atendidos en instituciones de salud con profesionales calificados y equipamientos para atender posibles complicaciones. En Concepción, San Pedro y Amambay la película es otra. Allí de cada 100 alumbramientos, 23 tienen lugar en la casa de la embarazada, y más de la mitad de ellos son atendidos por parteras *chae* (empíricas), no profesionales<sup>8</sup>.

Con relación al Presupuesto General de la Nación 2010, organizaciones como el Departamento Mujer del Movimiento Popular Revolucionario Paraguay *Pyahurã* (MPRPP), la Corriente Sindical Clasista (CSC) y las Asambleas Populares de Central y Capital denuncian que el Estado invierte sólo G 95.000 (USD 19) para evitar una muerte materna. Destacan asimismo que:

[...] en el proyecto de presupuesto de salud para el 2010, presentado por el Poder Ejecutivo, hay un recorte del 26,03% para Bienes de Consumo e Insumo (que incluye medicamentos). Y que el recorte es de 24,94% para Inversión Física (implica construcciones, equipamientos, adquisición de inmuebles)<sup>9</sup>.

Por otra parte, podemos ver que entre lo aprobado y lo ejecutado para programas de salud sexual y reproductiva, en lo que va del 2009 ha habido avances con relación al 2008 en cuanto a ejecución, lo que muestra los esfuerzos del MSPBS en la materia, a partir del cambio de gobierno.

8 *Parteras empíricas atienden la mitad de los partos "caseros"*. Diario Última Hora, Asunción 16 de mayo de 2009. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/221936-Parteras-empiricas-atienden-la-mitad-de-los-partos->>, consultado el 9 de octubre de 2009.

9 *El Estado invierte sólo G. 95.000 para evitar una muerte materna*. Diario ABC Color, Asunción . 3 de octubre de 2009. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/abc/nota/31046-El-Estado-invierte-solo-G.-95.000-para-evitar-una-muerte-materna/>>, consultado el 11 de octubre de 2009.

**CUADRO 2. Ejecución presupuestaria en programas de salud sexual y reproductiva  
Comparación 2008 / 2009**

	Aprobado <sup>a</sup>	Vigente <sup>b</sup>	Obligado <sup>c</sup>
2009 (hasta agosto)	G 5.635.759.781 (USD 1.127.152) 100%	G 5.257.180.191 (USD 1.051.436) 93,28%	G 4.422.045.171 (USD 884.409) 78,46%
2008	G 7.815.826.370 (USD 1.563.165) 100%	G 7.685.826.370 (USD 1.537.165) 98,34%	G 3.049.373.900 (USD 609.874) 39,02%

Fuente: Proyecto Gasto Social en el Presupuesto (Unicef, PNUD, Fnuap)

- Presupuesto tal como fue aprobado por el Poder Legislativo en el Presupuesto General de Gastos de la Nación.
- Presupuesto finalmente aprobado, luego de ampliaciones y recortes presupuestarios posteriores a la aprobación original.
- Presupuesto efectivamente ejecutado.

## • Políticas públicas

El MSPBS inició este año el Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2009-2013, cuyas líneas de acción en el eje de “maternidad segura” son: (a) la salud de la mujer no embarazada; (b) prenatal oportuno y adecuado; (c) parto realizado por personal calificado y en un ambiente habilitante calificado; (d) resolución de las emergencias obstétricas y neonatales.

Dentro de esta última, una de las líneas de acción es:

Atención de calidad y calidez, comprensión y buen trato a las mujeres que acuden a los servicios de salud por complicaciones del aborto, resolución de la emergencia y orientación y servicios adecuados para prevenir la reiteración del problema con nuevos episodios (abortos a repetición).

En ese sentido, la ministra de Salud anunció en un acto público la inminente firma de una resolución que recuerda a todo el personal de salud su deber de confidencialidad, indicando que:

Si nosotros partimos de [la noción] que las personas tienen el derecho a la salud como un valor indiscutible, nadie tiene que juzgar sus actos, porque en ese mismo sentido no tendríamos que atender a los pacientes que cometieron un delito. Es un delito también pasar un semáforo en rojo, es delito balearle al otro y asaltar un banco, y no le dejamos desangrado en la puerta del hospital porque ha trasgredido la ley<sup>10</sup>.

## • Proyecto de planificación familiar en Bella Vista

Desde el 2007, el MSPBS, el MEC, la municipalidad de Bella Vista (departamento de Itapúa) y el centro de salud de la localidad vienen llevando a cabo un proyecto que busca disminuir los embarazos no planificados y embarazos adolescentes a través de la información y administración de métodos anticonceptivos en cinco compañías del

<sup>10</sup> *No podrán denunciar casos de aborto*. Diario ABC Color, Asunción 18 de setiembre de 2009. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/2009/09/18/nota/25214-No-podrán-denunciar-casos-de-abortos/>>, consultado el 26 de octubre de 2009.

distrito de mayor densidad poblacional, una vez por mes, dando información sobre planificación familiar a las mujeres en edad fértil y proveyéndoles de forma continua, gratuita y permanente de los diferentes métodos de planificación. En el desarrollo del proyecto se visibilizan cambios locales, como una disminución del 30% en la tasa de embarazos no deseados y un aumento de 110% en las usuarias del servicio de planificación familiar<sup>11</sup>.

Si bien se destaca el valor de esta iniciativa como un mecanismo de acceso a la información a mujeres que tal vez no se informarían de otra manera, así como la efectiva disminución de embarazos, el marco teórico sobre el cual está formulada se basa en visiones con alto contenido moral, estableciendo un vínculo necesario entre el sexo, el amor y la reproducción<sup>12</sup>. Por lo tanto, sería importante que el desarrollo de proyectos comunitarios como éste no vinculara necesariamente la sexualidad con la reproducción, pues de esta manera se fomenta e informa sólo desde determinadas visiones y desde una perspectiva heterosexual.

## CASOS DE VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS REPRODUCTIVOS<sup>13</sup>

- Robo de niños de hospitales<sup>14</sup>

La fiscalía Teresa Martínez manifestó que, en los últimos años, 70 recién nacidos fueron robados de sus madres en el país. La mayoría de los casos se dan en las ciudades fronterizas como Encarnación y Ciudad del Este y menos de la mitad de ellos en Asunción y área Central. Los precios al momento de la comercialización de los infantes en el exterior oscilaban en los cinco mil dólares norteamericanos y en el país, en unos tres millones de guaraníes (aproximadamente seiscientos dólares norteamericanos). Según la representante del Ministerio Público, el tráfico de bebés se ve facilitado por la fragilidad de la seguridad de los hospitales, a más de la informalidad y la falta de rigurosidad de nuestro sistema de registros.

11 Información proporcionada por Miguel Farías, responsable del proyecto, director del centro de salud de Bella Vista.

12 Por ejemplo, en la fundamentación del proyecto “Disminuir a cero el número de embarazos no deseados en el distrito de Bella Vista Sur (departamento de Itapúa)” se puede leer: *“Muchas campañas [...] que dicen defender los ‘derechos sexuales’ o los ‘derechos reproductivos’, [...] consideran la actividad sexual como si fuese algo desligado de un horizonte de amor y de compromiso. El ‘embarazo’ o, mejor, el inicio de una nueva vida, no es visto como algo maravilloso, como la expresión plena de un amor, sino como un peligro, casi como una enfermedad, sobre todo si quienes tienen relaciones sexuales buscan un encuentro íntimo separado de cualquier sombra de fecundidad. Promover los anticonceptivos como un medio seguro para evitar el embarazo no es sino promover un uso banalizado y empobrecido de la sexualidad, un uso que puede fijar actitudes y modos de ver al hombre o a la mujer sin la seriedad y la riqueza que nacen del respeto profundo y sereno de la fecundidad humana”* (Tomado del resumen de proyecto).

13 Los casos fueron recopilados del archivo periodístico del Centro de Documentación y Estudios (CDE). Las fuentes que corresponden a cada caso son las noticias donde éstos fueron publicados. Para esta publicación todos los nombres fueron cambiados a fin de preservar la identidad de las víctimas.

14 *Robaron 62 bebés en los últimos años*. Diario La Nación, Asunción jueves 13 de agosto de 2009, p. 39.



El proyecto de Ley de Salud Sexual, Reproductiva y Materno Perinatal prevé la obligación de que el recién nacido permanezca al lado de su madre, salvo causas médicas justificadas, buscando responder a este fenómeno.

- Negación de atención a mujer en situación de parto<sup>15</sup>

Carolina, una joven de 17 años, domiciliada en el asentamiento San Juan, distrito de Puente *Kyha* (departamento de Canindeyú), acudió con dolores de parto al hospital de Curuguaty, donde se negaron a internarla, alegando que todavía no estaba en trabajo de parto. Unas horas después dio a luz en una casita abandonada, con la asistencia de dos vecinas.

- Falta de albergue a mujeres que han dado a luz en el IPS<sup>16</sup>

Nimia dio a luz por medio de una cesárea. Llegó desde Mauricio José Troche (departamento del Guairá) para que su pequeño pudiera ser ingresado a una de las incubadoras del Hospital Central del Instituto de Previsión Social (IPS). Luego del parto, tuvo que hacer lo que muchas otras madres: pasan los días en los bancos del nosocomio y a la noche duermen en un colchón sobre el piso del pasillo. Si bien existe en el octavo piso del edificio un espacio destinado a albergue, les resulta sumamente dificultosa la movilidad desde allí al lugar donde están las incubadoras de sus hijos e hijas, pues los ascensores o no funcionan o están abarrotados y muchas están solas, pues vienen del interior del país.

- Mujeres procesadas por aborto<sup>17</sup>

En Villarrica (departamento del Guairá), ante la llegada de tres casos de aborto provocado, el fiscal zonal Gustavo Cáceres amenazó a los médicos y las médicas que no hacen las denuncias en casos de abortos. Dijo que llamaría a directoras y directores de la Cuarta Región Sanitaria y del Hospital Regional y que pediría el cuaderno de maternidad, “porque todos los casos de aborto provocado deben ser comunicados a la fiscalía. Si no lo hacen, serán procesados”, en abierta contradicción con el artículo 286 *in fine* del Código Procesal Penal que establece explícitamente que no hay deber de denunciar hechos punibles que fueron conocidos bajo secreto profesional, en concordancia con el artículo 147 del Código Penal que castiga la revelación de un secreto ajeno conocido en el ejercicio profesional, entre otros, de la medicina. Cabe destacar que la prensa no informó sobre el destino de las tres mujeres.

Otro caso, es el de Rosalba, de 29 años con dos hijos, de 1 y 7 años de edad, de profesión docente, domiciliada en Fernando de la Mora, quien llegó al Hospital San Pablo para solicitar atención médica pos aborto. El personal de salud realizó la denuncia en su contra en la fiscalía barrial, faltando como en el caso anterior, al deber de confiden-

15 *Embarazada rebotó de hospí.* Diario Popular, Asunción 1 de julio de 2009, p. 2.

16 *Puérperas requieren un mejor albergue en el IPS.* Diario ABC Color, Asunción 30 de agosto de 2009, p. 42.

17 *Tres gua'í "bajan motor" con Citotex y se internan.* Diario Crónica, Asunción sábado 29 de noviembre de 2008, p. 8.

cialidad y al secreto médico. La fiscalía intervino e imputó a la mujer por homicidio doloso, aunque el hecho punible fuera aborto.

Rosalba, a raíz del proceso, se encuentra privada de libertad en la Penitenciaría de Mujeres “Buen Pastor”. En una entrevista mantenida con ella, con mucha impotencia expresó que el personal del Hospital dejó ingresar a la prensa, permitiendo que tomaran fotografías sin su consentimiento, mientras ella estaba convaleciente. La fiscalía interviniente en todo momento la acusó de haber actuado con “premeditación” y, ya en el penal, las internas le gritaron “asesina de tu hijo”, a raíz de lo cual se vio obligada a permanecer alrededor de dos semanas en su celda, sin siquiera salir al patio<sup>18</sup>. Debido al tipo penal por el cual fue imputada Rosalba y la expectativa de pena de homicidio doloso, hecho punible no cometido por ella, ni siquiera pudo ser beneficiada con una medida sustitutiva, guardando prisión domiciliaria mientras dure la investigación.

Por otra parte, un informe de la Sección de Estadística Penal de la Corte Suprema de Justicia registra que en el 2008 ingresaron 12 causas por aborto y 2 hasta octubre de 2009 sólo en Asunción y Gran Asunción. No se cuenta con datos a nivel país de las causas abiertas en contra de mujeres por motivo de abortos, ni información que permita analizar estos procesos. Sin embargo, el Poder Judicial –ante el pedido de la Codehupy– indicó que se está trabajando al respecto y que para el próximo año se tendrá un sistema estadístico e informático completo<sup>19</sup>.

### • Aborto inseguro causa peligro de muerte<sup>20</sup>

Deidama, de 41 años, fue llevada al Hospital Nacional de Itauguá por una hemorragia pos aborto provocado por haberse introducido un perejil. La mujer estuvo en peligro serio de muerte y de dejar huérfanos a cuatro niños pequeños que dependen afectiva y económicamente de ella.

Este caso revela la realidad de muchas mujeres que arriesgan su vida practicándose abortos en condiciones insalubres, ya que la práctica continúa penalizada. Urge la revisión de esta penalización que atenta gravemente contra el derecho a la vida de muchas mujeres.

Cabe destacar que, en la mayoría de los casos de aborto reportados por la prensa, no se realiza un seguimiento que permita saber si las mujeres fueron procesadas o no, si quedaron con secuelas de salud, etc. Parecería que lo que importa es el “hecho ilegal” y la mayor cantidad de detalles posibles. Con esto no se posiciona al aborto como un problema de salud pública y, por tanto, de derechos humanos de las mujeres, sino como un infortunio privado de “algunas” mujeres. Es decir, no está instalado en la ética periodística el tratamiento desde un enfoque de derechos de los casos de aborto.

18 Información obtenida mediante una visita a Rosalba en el Penal del Buen Pastor por Elba Nuñez y Monín Carrizo Piris en marzo de 2009.

19 Informe proporcionado por Serafina Paredes de Martínez, jefa de la Sección Estadística Penal, Corte Suprema de Justicia. 27 de octubre de 2009.

20 *Abortó con perejil, se desangró y haimete omano*. Diario Popular, Asunción jueves 30 de octubre de 2008, p. 7.

- IPS rechaza a mujer con embarazo de alto riesgo<sup>21</sup>

Ema, con un embarazo de alto riesgo, fue trasladada de la localidad de Hohenau al IPS de Encarnación (departamento de Itapúa). Sin embargo, la jefa de internación y maternidad, Mirian Costa, rechazó su internación porque aquella carecía de la antigüedad necesaria como asegurada para ser atendida, desconociendo una resolución vigente desde agosto del 2008, por la cual se admiten pacientes aseguradas en estado de gravidez, sin importar su antigüedad, y desconociendo el Código de la Niñez y la Adolescencia, ley 1680/01 (cf. art. 11). Ante el rechazo, Ema y su compañero tuvieron que dirigirse hasta el Hospital Regional de Salud Pública, donde anteriormente ya habían perdido un hijo

- Faltan camas en el Hospital Materno Infantil<sup>22</sup>

Mariana (19 años) y Angelina (20) llegaron al Hospital Materno Infantil de San Lorenzo (departamento Central) en trabajo de parto y no había camas disponibles. Pasaron toda la noche en colchones en el pasillo del hospital. A pesar de que los medios de prensa comprobaron la situación, los médicos la negaron.

Estos casos revelan situaciones paradigmáticas de cómo los derechos de las mujeres relacionados con la reproducción son violados sistemáticamente. Las mujeres en situación de pobreza son las más afectadas por la falta de garantía de políticas públicas, principalmente en situaciones de embarazos de alto riesgo y trabajo de parto. Frente a situaciones como ésta no debería sorprendernos por qué varias mujeres aún dan a luz en sus casas con parteras, en espacio que consideran familiar, con personas de su confianza, etc., y sobre todo donde no son sometidas a este tipo de maltratos.

## RECOMENDACIONES

---

- Hacer efectiva la vigencia de un Estado laico, tal como lo garantiza la Constitución Nacional.
- Aprobar el Proyecto de Ley de Salud Sexual, Reproductiva y Materno Perinatal.
- Garantizar el acceso universal a los métodos de planificación familiar.
- Incluir la reproducción asistida entre las políticas públicas de salud, ya que, por el alto costo de tratamiento, se sigue privilegiando a quienes cuentan con recursos económicos y financieros elevados, pues un tratamiento con posibilidades de éxito podría costar cerca de USD 2.500 (cf. Articulación, 2008: 466). En tanto, el Estado sigue sin contemplar políticas ni planes de apoyo a la reproducción asistida, alegando no contar con recursos públicos oficiales, ni técnicos ni materiales para garantizar inmediatamente la provisión de este tipo de servicios<sup>23</sup>. Es importante empezar a realizar esfuerzos para garantizarlos progresivamente.

21 *El IPS de Encarnación rechaza a embarazada*. Diario Última Hora, Asunción jueves 13 de agosto de 2009, p. 52.

22 *La cigüeña llegó, pero sin cama*. Diario Crónica, Asunción miércoles 7 de enero de 2009, p. 7.

23 Declaraciones de Julia Noemí Mancuello de Alum, directora de Salud Sexual y Reproductiva del MSPBS.

- Garantizar acceso a información y servicios a adolescentes sobre anticoncepción, embarazo, violencia sexual y derechos sexuales y reproductivos, todos los temas de sexualidad y reproducción que sean adecuados a su edad, sin prejuicios, que respete e incluya las distintas prácticas e identidades de sexo y género, y con enfoque de género.
- Garantizar que los servicios de salud atiendan de manera inmediata y adecuada a las mujeres que acuden a los centros de salud con síntomas pos aborto y que las y los profesionales que las atiendan respeten el deber de confidencialidad.
- Garantizar sistemas de monitoreo del cumplimiento de los estándares de derechos humanos en materia de derechos reproductivos.
- Garantizar que existan datos oficiales sobre derechos reproductivos y que éstos incluyan a lesbianas, gays, trans e intersex.



# Luces y sombras

## (In)cumplimientos de los derechos de la juventud

Las juventudes continúan emergiendo en tanto actoras sociales que demandan específica atención al cumplimiento de sus derechos, no sólo como generación de la sociedad toda sino también como integrantes de otros sectores como el campesinado y los movimientos obrero y feminista. Las opiniones y perspectivas de organizaciones representativas de las juventudes son entramadas con sus derechos, exponiéndose su inacabado cumplimiento efectivo.

Luis Caputo

Base - Investigaciones Sociales (Base - IS)

## INTRODUCCIÓN

Las juventudes paraguayas del siglo veintiuno son sujetos y actores de una sociedad en transformación, para lo cual siempre despliegan posicionamientos u omisiones: para muchos, preocupación; para otros –los menos– atención, y para la mayoría, sin admitirlo, desconocimiento de la singularidad juvenil (por no decir indiferencia). Son pocos los actores e instituciones que impulsan políticas para mejorar la calidad de vida de las juventudes. Este artículo se refiere a las continuidades de los problemas y demandas de la juventud paraguaya según datos estadísticos y las percepciones de dirigentes de organizaciones juveniles<sup>1</sup>, a la par que aborda las discontinuidades o posibles cambios que se abren para las juventudes a partir de la gestión del gobierno de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), liderada por el presidente Fernando Lugo.

## LIMITADA INSTITUCIONALIDAD EN JUVENTUD

En septiembre de 2009, el presidente Lugo elevó al titular de la Cámara de Senadores, Miguel Carrizosa, el pedido de incorporar al derecho jurídico interno lo establecido en la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (CIDJ)<sup>2</sup>, suscrita en Badajoz (España) en octubre de 2005. En su carta de fundamentación, hace un fuerte reconocimiento del “ser joven” y de lo imprescindible que resulta contar con una fuerza jurídica de defensa y promoción de los derechos juveniles<sup>3</sup>. A meses de presentada la solicitud, la respuesta sigue sin llegar, en una clara demostración de las dificultades que se plantean en el Paraguay para los esfuerzos de reconocimiento efectivo de los derechos de la juventud.

Es importante aclarar que la CIDJ establece los derechos de las personas jóvenes y, de ser ratificada por el Congreso Nacional, sería enormemente útil como marco institucional de las acciones públicas en materia de juventud, pues podría ordenar y mejorar

1 Gran parte de las ref exiones de este informe tienen como sustento los aportes generados en el Diálogo Nacional “Jóvenes como Sujetos de derechos: caminos para aportar a esta construcción”, organizado por Base-IS y coordinado por lbase y el Instituto Pólis, con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por su sigla en inglés), en el marco del Proyecto de Investigación denominado Juventudes Sudamericanas: Diálogos para construir la Democracia Regional. En Paraguay, el Diálogo se realizó con 34 jóvenes pertenecientes a 14 organizaciones, en San Bernardino, en mayo de 2009 (Base IS, 2009c). La propuesta es una metodología canadiense para debatir políticas públicas en torno a un tema socialmente problematizado, impulsada por *Canadian Policy Research Networks* (CPRN) y las investigaciones de Daniel Yankelovich, primero validada y adaptada desde 2005 por lbase, y durante el 2009 por una red de instituciones sudamericanas con una larga tradición en investigación y trabajo en juventud. Se aplicó en seis países sudamericanos.

2 **Nota de Equipo Académico:** los alcances jurídicos de esta convención fueron delimitados en el Informe Derechos Humanos en Paraguay 2008 de la Codehupy, p. 478, al cual nos remitimos.

3 Entre los argumentos de la propuesta, el presidente Lugo explica que la población comprendida entre 15 y 24 años de edad “es sujeto y titular de derechos que esta Convención reconoce, sin perjuicio de los que igualmente les beneficie a los menores de edad por aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño”. Lugo enfatiza las “características singulares” de las personas jóvenes y hace suyos los conceptos del documento mencionado, para destacar que esas personas jóvenes “requieren una atención especial por tratarse de un período de la vida donde se forma y consolida la personalidad, la adquisición de conocimientos, la seguridad personal y la proyección a futuro. Además se ha verificado entre los jóvenes de la región graves carencias y omisiones que afectan a su formación integral, al privarlos o limitarles derechos”. A lo anterior, agrega: “esta Convención como acción en sí misma, no representa una mejora efectiva pero resulta un impulso contundente en la necesidad de definir y consolidar políticas de los Estados hacia la juventud que ofrezcan un escenario presente y futuro de reivindicación del papel protagónico que los jóvenes tienen”.

lo ya existente, empezando por clarificar las indefiniciones normativas en torno a la cuestión juvenil. Además, por si hace falta decirlo, no estaría haciéndose otra cosa más que cumplir con un mandato constitucional de promover las condiciones para la activa participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural del país (art. 56, Constitución). Puede afirmarse que el Paraguay, en parte en la Constitución y sobre todo en las luchas impulsadas desde la sociedad civil, está parcialmente a tono con lo que ocurre en el contexto internacional, donde se observa una intensa difusión de los derechos humanos<sup>4</sup>. Pero, a pesar de algunos avances auspiciosos desde 1989 en términos de reconocimiento de derechos, es dable señalar que todavía en el país no se ha plasmado jurídicamente una categoría de juventud claramente definida. En algunos casos, las personas muy jóvenes son adultas cuando la situación les exige generar ingresos; en otros casos, son consideradas menores en el terreno de la participación partidaria y electoral o al interior de los establecimientos educativos; por la edad, se encuentran con la imposibilidad de tener una vivienda en propiedad; en el ámbito rural, directamente se les considera no-sujetos y no-sujetas de las propuestas de reforma agraria; y, en otras circunstancias, la marca de la maternidad o paternidad durante la adolescencia hace que a los ojos de las personas mayores pasen a ser adultos y adultas y pierdan la condición juvenil.

Si se retoman los recientes estudios de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) y la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) (Cepal y OIJ, 2004 y 2008) y de Base-IS e Ibase (2009), donde se vinculan los cambios epocales con las dinámicas de la condición juvenil, se puede observar que, a pesar de la coyuntura política particular o la penetración desigual de las nuevas tecnologías de la comunicación e información (TIC), estructuralmente las personas jóvenes en el Paraguay continúan siendo víctimas, además de las luchas simbólicas, del modelo de desarrollo con reducida participación laboral y de un Estado que sigue respondiendo a intereses oligárquicos.

- **Acciones desde el Viceministerio de la Juventud**

De una situación caracterizada por el hecho de que la juventud es un sector inadvertido por el Estado, con una agencia estatal rectora en juventud desconocida por la sociedad –incluido, paradójicamente, el sector de la población al que está dirigida–, se avanza lentamente hacia una condición más democrática en este ámbito. Es preciso reconocer los esfuerzos que está haciendo el Viceministerio de la Juventud (VMJ). Este organismo, con la cooperación de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) y otras organizaciones, como la Fundación Friedrich Ebert, ha comenzado a replantear su funcionamiento, mediante un trabajo de reingeniería que pretende lograr el mayor impacto posible en la gestión de políticas de juventud.

En este esfuerzo de superación el organismo enfrenta dos particularidades con respecto a las demás agencias del Estado paraguayo: la primera es la extrema precariedad

4 Se trata de un movimiento por el cual las sociedades en general, y varios sectores en particular, han logrado paulatinamente la concreción de cierto marco normativo, que está permitiendo la modificación o adecuación de varios Estados nacionales, tendientes a incluir institucionalidades específicas en sus aparatos tradicionales, de tal modo que podrán responder más eficazmente a las demandas específicas de sectores poblacionales hasta hace poco totalmente excluidos.

que la ha caracterizado desde sus inicios (1994, mediante el decreto 5719) hasta la gestión de Nicanor Duarte Frutos (2004-2008). Y la segunda es su dependencia funcional con respecto al laberinto burocrático del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), uno de los ministerios más pesados y enormes de la estructura estatal, lo cual influye en la eficacia y productividad que se podrían tener si se contara con cierta autonomía. Este último inconveniente se observa cuando el VMJ intenta lograr una simple autorización administrativa, gestionar fondos, contar con logística para actividades, etc.

La lucha es desigual, pero en los 16 meses de Karina Rodríguez como vice ministra, a pesar de las precariedades, el VMJ se mueve con fuerza. A su favor, el nuevo equipo cuenta, inicialmente, con dos virtudes: una configuración de segunda y tercera línea conformada íntegramente por personas “muy jóvenes”, con formación profesional (o estudiantes de los últimos años de la universidad) y con militancia en el campo de la promoción juvenil, y, no menos importante, la alta motivación hacia la promoción de los derechos juveniles con la cual se apropian del trabajo (actitud poco frecuente en la administración pública tradicional), sumada a la pasión política con que fundamentan la función.

Para completar el panorama: Lugo solicitó al Congreso la ampliación del presupuesto 2010 a G 1.000.000.000 (USD 200.000) para emprender políticas de juventud; sin embargo las continuidades persisten, pues el Congreso aprobó apenas G 400.000.000 (USD 80.000) para el organismo rector en juventud. Éste es un dato que ilustra a la perfección los claroscuros respecto a los derechos de los jóvenes; pues mientras desde un sector se trabaja en la promoción de la juventud, en su visibilización y en el reconocimiento efectivo de sus derechos plenos como ciudadanos; desde otros lugares se insiste en las continuidades que van a contrapelo de esta transformación, innegablemente necesaria para el desarrollo del país.

- Algunas iniciativas auspiciosas

Si se retoman las recomendaciones básicas del artículo del período anterior (Caputo, 2008), ya se pueden percibir algunas iniciativas que podrán tener relevancia para las políticas públicas de los próximos años. En primer lugar, recuérdese que el VMJ, en lo puntualmente formativo, solía brillar por su ausencia en cuanto a ofertas de capacitación en temas especializados en juventud para las autoridades encargadas de las oficinas locales y para los actores interesados. En este sentido, una novedad es haber logrado la realización durante el 2009 del primer Seminario de Políticas Públicas de Juventud, de dos meses de duración, con el objeto de aportar una visión teórica amplia de la construcción de políticas públicas y de una perspectiva crítica acerca del campo de juventudes y de las alternativas que se pueden utilizar para la gestión.

Por otro lado, al mismo tiempo que impulsa acciones de formación en derechos juveniles, el VMJ viene llevando adelante una campaña de firmas para apoyar la ratificación parlamentaria de la CIDJ.

Un tercer elemento novedoso es el convenio con el Instituto de Previsión Social (IPS). Esta vinculación interinstitucional, a pesar de que ha despertado polémicas puntuales,



logró que 40 jóvenes estudiantes de Ciencias de la Salud y Trabajo Social se insertaran en la iniciativa “Hospital Amigo”, mediante una pasantía laboral, donde, además de contar con una primera experiencia laboral, reciben una remuneración equivalente a la mitad del salario mínimo. También, respecto a la cuestión del empleo, el VMJ está desarrollando un curso de formación en derechos laborales y sociales, orientado a jóvenes en sindicatos<sup>5</sup>.

Otra iniciativa del VMJ reconocida –inclusive a escala internacional– es la “Campaña 5 mil Próceres”, donde muchos jóvenes, que no participaban al no encontrar canales de expresión, se hacen oír vía internet, aportando ideas, propuestas de políticas, críticas sobre la situación del país y de la juventud.

## DERECHOS INCUMPLIDOS

Luego de dos décadas de libertades políticas en Paraguay, y a 15 meses de la caída democrática de la Asociación Nacional Republicana (ANR) - Partido Colorado –que hegemonizó el poder por más de medio siglo–, en su gran mayoría la pluralidad de juventudes, aun con sus derechos formales reconocidos, no ha logrado beneficiarse de la promoción plena de la igualdad, ni en la dimensión empírica mediante oportunidades tangibles, ni en la dimensión simbólica vista en la valoración positiva de su condición por parte de todos los actores sociales y políticos.

Piénsese en la destrucción de derechos de buena parte de la gente joven con un solo dato: según un estudio realizado por el Servicio Nacional de Empleo y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de las casi 3.600.000 personas jóvenes menores de treinta años, más de 1.290.000 están en situación de pobreza<sup>6</sup>. Este deterioro de las condiciones materiales de vida conlleva la posibilidad de exclusión en términos de acceso y permanencia en el sistema educativo, oportunidades laborales, recreativas, culturales, etcétera.

De acuerdo con estudios sobre demandas de juventud (Segovia, 2008; Base IS, 2009c), en virtud de los diagnósticos recientes que hacen las y los jóvenes (Base IS, 2009b), y algunas estadísticas oficiales disponibles, se tiene un interesante punto de partida para testear la situación de la juventud paraguaya durante el último año, y también para impulsar un proceso general de fijación de la agenda de juventud. Sintetizando los principales planteos, que dejan implícitas las lagunas en las políticas para las juventudes, pueden identificarse al menos cinco cuestiones básicas a discutir, que podrían convertirse en las demandas unificantes de las juventudes en el país:

5 Por otra parte, hay que destacar que la OIT se encuentra apoyando al Ministerio de Justicia y Trabajo en varios frentes, tales como una revisión del sistema de capacitación (SNPP y Sinafocal), en el impulso de la Mesa de Creación de Empleo Juvenil (Decreto 197/2008), conformada por organismos del Estado como el VMJ, además de sindicatos e industriales. También el Vice Ministerio de Trabajo recibe apoyo de la OIT en las áreas del cumplimiento de la normativa laboral, la erradicación del trabajo forzoso y el trabajo infantil.

6 *Educación y empleo, dos grandes déficits juveniles*. Diario ABC Color, Asunción 21 de septiembre de 2009. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/abc/nota/26264-Educación-y-empleo,-dos-grandes-déficits-juveniles/>>, consultado el 26 de noviembre de 2009.

- **Discriminación y desconocimiento de las identidades juveniles**

Las asimetrías de poder, vigentes en casi todos los sistemas políticos y en todos los tiempos, adquieren rasgos característicos cuando se observan en la juventud<sup>7</sup>. Este fenómeno toma configuraciones peculiares en el Paraguay actual, donde a muchas personas jóvenes, por la edad, por estar en situación de pobreza, por el lugar donde viven, por hablar en idioma guaraní o indígena, o por ser mujer, por su orientación sexual o su identidad de género, en múltiples espacios de la comunidad -colegios, partidos políticos- ni siquiera se les reconocen sus derechos civiles y políticos: libertad individual, igualdad ante los adultos/as, vida segura, participación en la toma de decisiones relativas a sus vidas, derecho a tener tierra o vivienda en propiedad, etc<sup>8</sup>.

La situación de inequidad es percibida sin dificultad por la gente joven. Durante el Diálogo Nacional citado, desde varias organizaciones juveniles se demandó “la no-discriminación”<sup>9</sup>. Según los pareceres de dirigentes juveniles, al analizar las actitudes de líderes adultos y lideresas adultas, encuentran que las innovaciones de trabajo propuestas por las personas jóvenes son sentidas como amenazas, lógica que desalienta la participación juvenil<sup>10</sup>.

No obstante la implacable crítica a las cúpulas partidarias y de nucleamientos teóricamente democráticos, la demanda por la no-discriminación expresa la denuncia al atropello de los derechos de las personas jóvenes. La juventud organizada o con experiencia en partidos pone al desnudo que la persona joven suele chocar con el adultocentrismo partidario: “cuando uno entra en los partidos políticos tradicionales te dicen: ‘acá las cosas son así y te adaptas o si no, te vas’”.

Siempre en el contexto del Diálogo Nacional, los y las dirigentes, sobre todo las feministas, plantearon la existencia de racionalidades enfrentadas entre personas adultas y jóvenes, racionalidades en ocasiones conflictivas. Pero al mismo tiempo la juventud paraguaya expresa estar más que predispuesta a protagonizar procesos participativos (ante inminentes golpes de Estado, procesos electorales); empero, para que esto se pueda materializar, exigen a las cúpulas dirigenciales un posicionamiento distinto frente al trabajo intergeneracional.

7 Algunas democracias cuentan con Estados con una institucionalidad débil, que parecen simular jurídicamente un régimen político igualitario y homogéneo de individuos totalmente libres, aunque en realidad enfrentan una complejización de la dimensión social, de las demandas y conflictos. Algo semejante, con un alto peso de generaciones jóvenes, sucede en el Paraguay.

8 Para profundizar y ampliar información sobre el derecho a la igualdad y la no discriminación, referimos al capítulo respectivo en este informe.

9 Un joven militante en los Bañados de Asunción decía: “Es una lucha constante de nosotros los jóvenes en el de trabajar con los adultos porque es una guerra campal, porque casi no se puede trabajar con los adultos”. Las discriminaciones casi invisibles son de distinto tipo, pero al final destaca un problema de pertenencia de clase social: “muchas veces por ser joven no podemos entrar a trabajar, al no ser adulto no podemos, por ser incapacitado no podemos, al no tener un título se hace imposible encontrar empleo. Muchas veces creo que la lucha de las clases sociales tiene que ser cada día más fuerte en este punto”.

10 Así lo expresa una joven feminista: “Nuestra participación solamente se limita a entrar y hacer más números, pero sin ninguna intención de disputar el poder en esos espacios, estamos nomás como cola ahí y nos debemos adaptar nomás”.

Es contundente la crítica a la férrea tendencia “típica” de la generación adulta de llevar la “batuta” en todo lo que se refiere a las decisiones, que termina aplastando toda posibilidad de diálogo renovador joven-adulto. No obstante, la gente joven no cierra caminos, sino que los abre, pues –después de un proceso de reflexión colectiva– terminó convencida de que la lucha tiene que librarse “con los adultos y adultas”, no contra o sin. En efecto, uno de los consensos del Diálogo consistió en lograr la cooperación intergeneracional, como único camino para encontrar respuestas eficaces a las demandas como jóvenes desde la perspectiva de “jóvenes como sujetos de derecho”.

### ***Participación juvenil en el Estado***

Retomando brevemente la crítica a la brecha entre las generaciones adulta y joven, surge que el problema de rechazo a la innovación de la participación juvenil se vuelve notoriamente más intenso cuando los y las dirigentes analizan la posibilidad de trabajar junto al Estado:

Las instituciones hacen que perdamos esa autonomía como organización. Si entramos en un sistema burocrático, corremos el riesgo de que no se incluyan nuestras opiniones como organización.

Al observar territorialmente los escasos poderes locales que cuentan con secretarías u oficinas de juventud, tampoco, al decir de los movimientos juveniles, son considerados representativos de las juventudes de sus respectivas localidades:

En varios Departamentos y Municipalidades tienen Secretarías de Juventud, pero son espacios en donde la mayoría son secretarios varones, son cargos de confianza o digitados por el intendente o gobernador de turno, por lo general están al frente jóvenes que participaron de sus campañas políticas, entonces, son favores que se hacen, son sus sobrinos, hijos del poder, sin representatividad juvenil.

- **Luces y sombras en la educación**

Hasta el momento el Estado no ha creado las condiciones para que todos los paraguayos y las paraguayas tengan la escolaridad básica completa, menos ha logrado que toda la juventud, sobre todo aquella más vulnerada, continúe y culmine el nivel medio o, menos aún, asegurar el acceso irrestricto y gratuito a la universidad.

El análisis de los datos sobre educación puede brindar un panorama aparentemente optimista, si se tiene en cuenta la pésima situación de partida al momento de iniciar la transición a la democracia (1989) y prácticamente toda la década de los años noventa, pero al escuchar los pareceres de las y los jóvenes y al observar algunos datos oficiales, a más de un año del nuevo gobierno, se aprecian continuidades en materia de vulneración del derecho a la educación, impedimentos a la adquisición de conocimientos socialmente significativos y de calidad, falta de oportunidades territoriales para la formación laboral, baja democratización del acceso al mundo de las TIC.

### ***Vulneración del derecho a la educación***

Los movimientos juveniles y estudiantiles exigen que la educación de calidad debe ser plenamente garantizada por el Estado, para lo cual su acceso debe ser gratuito para todos y todas, comenzando desde la niñez y sin límites de edad. La buena educación es planteada como un derecho que abre las puertas a otros derechos, al estar interconectado directamente con la ciudadanía, con la posibilidad de tener un buen trabajo o profesión, con la iniciativa juvenil y el desarrollo en plenitud como persona.

Resulta paradójico que, a pesar de la reforma educativa implementada desde 1994, persisten múltiples indicadores educativos preocupantes: en efecto, aún con esfuerzos en materia de alfabetización de los últimos años, según el MEC (2008) casi 200.000 personas mayores de quince años de edad en la actualidad no han alcanzado a completar el segundo grado de la educación escolar básica (EEB) y, de manera más precisa, 50.000 jóvenes de 15 a 18 años jamás asistieron a la escuela. A su vez, 183.000 alumnos y alumnas que asistieron al primer y segundo ciclo de la EEB tenían una sobre edad de dos años respecto a la edad establecida. En tanto, en el tercer ciclo de la EEB 23 estudiantes de cada 100 cuentan con dos años o más de edad que la oficial, fenómeno siempre más extendido en el ámbito rural.

Respecto a la tasa de retención, si se consideran la cohorte inscrita en 1999 al primer grado y el porcentaje que culminó la EEB, se tiene que el 48% se matriculó en el noveno grado y solamente el 44% logró culminarlo. Por tanto, por el camino hubo un abandono del 56%. También se constata que la mayor proporción de repitentes, con el 41,1%, se registra en el primer y segundo ciclos, y más intensamente en zonas rurales y centros de gestión oficial. En tanto, el aplazo es la razón principal de repitencia durante los tres primeros ciclos de la EEB. Por su parte, el abandono de adolescentes rurales durante el tercer ciclo de la EEB se produce principalmente por la repitencia<sup>11</sup>.

Al focalizar de modo específico en la juventud, uno de los principales problemas en términos de asistencia a los colegios del nivel medio es el difícil pasaje y “continuidad”. En efecto, para el caso del nivel medio, la situación de abandono empeora respecto a la EEB. Al seguir la cohorte de alumnos y alumnas que iniciara la EEB en 1996, el MEC (2008) constata que apenas el 30% pudo matricularse en el último año de la educación media (EM) y solamente el 28% culminó el nivel. La principal causa de la repitencia en la EM es el aplazo (84,1%),

Pero, además de los problemas de cobertura y promoción educativa, varios segmentos y sectores jóvenes soportan una flagrante violación de sus derechos devenida de la pluralidad de las diferencias<sup>12</sup>. En efecto, ser joven con vinculación a un determinado sector social tiene una fuerte incidencia en las diferencias internas respecto al disfrute de derechos. Por ejemplo, dentro del universo de personas en edad de estudiar, se discriminan aspectos tales como la zona de residencia o procedencia (urbano/rural), la etnia a que se pertenece, el barrio en que se vive, o el sexo, etc.

11 Esta información se complementa con la presentada en el artículo sobre derecho a la educación del capítulo de derechos económicos, sociales y culturales y con el capítulo sobre derechos de la niñez y la adolescencia.

12 Desde la perspectiva de los derechos humanos, las diferencias juveniles, lo diverso, sin duda deberían enriquecer y democratizar una sociedad; sin embargo, al observar, por ejemplo, los datos en materia educativa, se verifica lo contrario, lo diferente se discrimina.

Respecto al papel que juega la locomoción para el acceso a un establecimiento escolar, los y las dirigentes del movimiento estudiantil secundario y universitario presentes en el referido Diálogo Nacional propusieron que el Estado organice un sistema de transporte público gratuito para estudiantes. Al respecto se dijo:

No está garantizado el boleto como tal, solo existe la ley del medio boleto estudiantil para los estudiantes de la media, pero no se cumple y no llega a jóvenes de sectores rurales [...] El derecho al libre tránsito es un derecho humano y el Estado debe realizar acciones afirmativas para garantizar el cumplimiento en los sectores que tenemos desventajas.

A diferencia de los niños, niñas y jóvenes más privilegiados que tienen la oportunidad de formarse en colegios privados con cuotas de más de un salario mínimo, otros se deben conformar con estudiar en instituciones públicas con una deplorable situación edilicia. Al iniciarse el ciclo lectivo 2009, las autoridades del MEC admitieron que de los casi 10.000 centros educativos de gestión estatal, el 85% se encontraba en deplorables condiciones en cuanto a infraestructura escolar; falta de salones, algunos edificios con peligro de derrumbes, otros con serios problemas en las instalaciones eléctricas, y en su mayoría con serios problemas sanitarios. Ello implicó una lenta programación de renovación y ampliación de la arquitectura escolar. Como si fuera poco, el ministro de Educación, Luis A. Riart, se mostró preocupado porque a causa de los recortes presupuestarios de la Secretaría de Acción Social (SAS) de G 230.000.000.000 (USD 46.000.000), existiría el riesgo de que 40.000 alumnos y alumnas abandonen la escuela, dada la desvinculación de sus familias en extrema pobreza de las transferencias monetarias con corresponsabilidades (TMC)<sup>13</sup>.

### ***La lejanía de conocimientos socialmente significativos y de calidad***

Las continuidades en el deterioro de las condiciones educativas de la población joven siguen siendo graves desde el enfoque de derechos, pues, como ya se mencionó, persisten varios indicadores aún negativos, además de lo que se podría sintetizar en torno al malestar estudiantil frente a las deficiencias curriculares o a la desactualizada cultura escolar respecto a la condición juvenil.

En el fondo de la EM, en el ámbito pedagógico, hay una inconformidad por el carácter ideológico del currículum, respecto a los saberes efectivamente desarrollados, a los contenidos de los distintos campos culturales, en cuanto a los pobres contenidos actitudinales efectivamente desarrollados, es decir, a la orientación del saber ser desde lo pedagógico y desde lo social propuesto a los y las estudiantes. También se manifiesta inconformidad en los contenidos procedimentales, en el saber hacer, dada la pobreza de las actividades prácticas del aula que deberían proyectarse al conocimiento y transformación y construcción de la realidad, pues la tendencia es planificar erráticamente sin conocimiento de la diversidad de las realidades juveniles.

Ciertamente, las y los estudiantes reclaman que los centros educativos promuevan sus capacidades personales y sociales, que se les considere como ciudadanos y ciudadana-

<sup>13</sup> *Unos 40 mil niños dejarían la escuela.* Diario Ultima Hora, Asunción 19 de noviembre de 2009, p. 24.

nas jóvenes para así permitirles la oportunidad de participar “desde el aula” hacia la sociedad como integrantes plenos.

### ***Falta de oportunidades territoriales para la formación laboral y las brechas comunicacionales***

Según el Servicio Nacional del Empleo (Senade), casi 1.100.000 jóvenes de las 1.700.000 personas entre 15 y 29 años están excluidos de programas educativos. Si bien tanto el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) como el Sistema Nacional de Formación y Capacitación laboral (Sinafocal) vienen impulsando importantes programas de formación laboral para jóvenes, resulta insuficiente ante la profunda carencia de formación laboral o académica y en la actual coyuntura económica que sólo este aporte les garantice el derecho a un empleo decente.

Otro indicador estratégico para acercar el derecho al conocimiento es el acceso a las TIC. En el reciente estudio sobre juventudes sudamericanas de Ibase (2009) se encontró que la juventud paraguaya es la que se ubica en el peor lugar dentro del cono sur latinoamericano con respecto al uso de las nuevas tecnologías informáticas, la más “aislada” de la información que provee el ciberespacio. Con un 29% de jóvenes que utilizan computadora e internet habitualmente, Paraguay está detrás del 39% de Bolivia, el 50% de Brasil, el 53% de Argentina, el 57% de Uruguay y el 61% de Chile.

- **Las “sombras” respecto al derecho al trabajo decente**

A mí me pasó, me fui a trabajar y por el hecho de tener 16 ó 17 años, como sos joven no hay límites en cuanto a horas para trabajar, atropellan tus derechos humanos, por más que vos seas un estudiante o simplemente un empleado más, hay cosas que no se tienen en cuenta: horas extras, la forma de como se deben dirigir los patrones a las mujeres, y cuando uno es empleado, hay mucha explotación, hay mucho maltrato verbal, cosas que el ser humano, el ser joven, aguanta por el hecho de seguir trabajando.

La expresión corresponde a una dirigente juvenil, participante del Diálogo Nacional. Con respecto al trabajo juvenil, los líderes convocados afirmaron que este derecho aún no se ha asegurado para todas y todos aquellos jóvenes que se proponen plenificarse como personas a través del empleo: “este derecho pareciera ser algo nuevo, no se ve, no se siente y parece que no llega”.

Antes que el derecho al trabajo en las personas muy jóvenes, el Estado debe garantizar el derecho a la educación. En el caso de la juventud, al tramo de 15 a 19 años les correspondería estar en una institución de educación formal, dedicándose a estudiar. Sin embargo, por fuerza de las circunstancias del país y contrariamente a los proyectos de vida, buena parte no puede formarse, o si lo hace, está condicionada a la posibilidad de conseguir un empleo para solventar los gastos que le demanda estudiar, incluso desde más temprana edad.

Finalmente, cabe recordar que la juventud campesina suele engrosar la lista del espectro de ocupaciones calificadas como trabajador familiar no remunerado, situación ésta que no es diferente en comparación con la que viven en las ciudades, sino “sólo” más grave.

- Seguro médico y servicios de salud pública para jóvenes

A la mayoría de los sectores juveniles cuyos padres y madres no tienen un empleo decente, o como jóvenes con disposición a trabajar son subempleados y subempleadas o directamente entran en desempleo, se les vulnera su derecho a contar con seguro social, o servicios públicos que les atiendan u orienten en cuestiones tan esenciales como la salud sexual y reproductiva, o enfermedades vinculadas con la pobreza.

Si bien pueden existir esfuerzos recientes hacia una incipiente universalización del acceso a la salud o de alguna manera libertad de sindicalización, como se sabe, en el Paraguay todavía continúan las enormes barreras a un trabajo decente y, por tanto, a poseer un seguro médico o de salud. A la gente joven no le es fácil lograr un estado de bienestar físico e integral con capacidad de disfrutar de su juventud en condiciones de seguridad frente a dolencias o enfermedades.

Según los líderes juveniles y los estudios de Base IS (2008 y 2009), la juventud paraguaya requiere servicios especializados de salud, sobre todo mujeres jóvenes con dificultades económicas. Las mujeres son las más afectadas por las brechas de género, que al combinarse con la edad joven se encuentran sin ningún tipo de protección de la salud. Al respecto, las dirigentes consultadas describieron una preocupante realidad en el país de carencia de este tipo de política pública

- Nuevos derechos pero todavía restringidos

***Derecho al medio ambiente saludable en zona gris***

Además se pudo constatar que a medida que aumenta la edad del niño, niña o adolescente, la proporción de expuestos al contacto con agrotóxicos también aumenta, llegando a 20% de adolescentes de 15 a 17 años en esa situación de peligrosidad. Otro dato preocupante es que el 33,7% de niños, niñas y adolescentes de los distritos bajo estudio manipula envases de agrotóxicos, encontrando que se encargan de tareas específicas, desde lavarlos para distintos usos, a tener que enterrarlos o quemarlos. Si bien no hay estudios recientes, es de imaginar que con el intenso avance de la agricultura con base en agroquímicos, estas cifras de exposición casi letales hayan aumentado.

Siguiendo la misma problemática de contaminación aguda<sup>14</sup>, durante el 2009 trascendieron varias denuncias sobre muertes de indígenas en el departamento de Caazapá, presumiblemente por fumigación de herbicidas y agrotóxicos. Y durante el mes de noviembre, la SEAM, el INDI, y la misma ministra de Salud, Esperanza Martínez, denunciaron el rociamiento aéreo con pesticidas tóxicos por parte de personal de empresarios y empresarias de la soja a cinco comunidades indígenas Ava Guaraní en *Itakyry* (departamento de Alto Paraná), con una alta proporción de gente joven<sup>15</sup>.

14 La contaminación aguda tiene efectos rápidos de tipo sub letal; en cambio, los efectos de la contaminación crónica son "acumulativos" y con efectos más graves para la salud humana, generalmente devienen luego de varios años del contacto.

15 Todos estos casos están presentados en el artículo sobre derecho al ambiente saludable del capítulo de derecho a la vida y a la integridad personal, sobre el último caso se presentan detalles también en el capítulo sobre derechos de los pueblos indígenas.

### *Acceso a bienes culturales y producción artística juvenil*

También durante el Diálogo entre las organizaciones juveniles manifestaban que:

[El acceso a la cultura] es un derecho por la necesidad del joven y todo ser humano de expresarse y aprender a expresarse, cualquiera sea la forma. Existen bienes culturales, pero acá el acceso no se da para toda la juventud.

En efecto, la mayoría de las juventudes, si no es por vía de espectáculos comerciales, prácticamente no tiene posibilidad de acceder a manifestaciones artísticas y culturales que contribuyan a su desarrollo personal pleno. No existen registradas oportunidades gratuitas de formación para la expresión creativa que puedan ser aprovechadas por los y las jóvenes con estos intereses.

## **LA CERTEZA DE LA INCERTIDUMBRE EN POLÍTICAS DE JUVENTUDES**

La trama de la condición joven en el Paraguay está sometida a complejos condicionantes impuestos por factores socioeconómicos, históricos, políticos y culturales que, a la hora de pensar en revertir la destrucción de sus derechos, son decisivos. Respecto a la existencia de políticas públicas de juventud, todos los y todas las participantes del Diálogo Nacional coincidieron en que el Estado no tiene planes ni proyectos para las personas jóvenes<sup>16</sup>. Manifestaron que los espacios de participación para la gente joven no existen o siempre están monopolizados por algún partido político. Consecuentemente, con este análisis, al final del Diálogo concluyeron que la ruta institucional no es el único camino o el más conveniente. De todas formas creen que, según el caso, es importante llegar a esas instancias y que para ello es fundamental el “fortalecimiento de las organizaciones juveniles”.

Por el otro lado, no se pueden abordar sus derechos sin comprender las interrelaciones que configuran la construcción social de la juventud que se da en este preciso momento.

- **Mensajes desde la juventud al poder**

En los mensajes, los líderes y las lideresas juveniles advierten al presidente que aún está a tiempo de realizar los cambios que prometió, pero que para ello debe abdicar en el intento de negociar con los grupos de poder. Al respecto, exigen que apoye a los sectores más desfavorecidos y le recuerdan que en ellos y ellas está su principal fuerza política.

La juventud campesina, cuando se dirige al presidente, lo hace para llamar la atención sobre la problemática que vive su sector más amplio, no sólo juvenil. Utilizan conceptos como “la clase trabajadora” o los “sectores campesinos”; es decir, como jóvenes

<sup>16</sup> En los resultados de la encuesta sudamericana sobre juventud (Ibase, 2009; Base IS, 2009), se preguntó si el gobierno conoce las necesidades de la juventud. La gran mayoría de las personas entrevistadas en los diferentes países consideran que el gobierno “conoce las necesidades de la juventud, pero que no hacen nada al respecto”. En el Paraguay el 79% concuerda con esta afirmación; en Argentina el 74%; en Brasil el 69%; en Chile el 64%; en Bolivia el 46%, y en Uruguay el 45%.



campesinos y campesinas se incluyen en un todo diferenciado. Las principales exigencias son tierra para realizarse como hijos e hijas de familias agricultoras, trabajo, salud, educación y protección ante las contaminaciones.

También durante el Diálogo se elevaron mensajes dirigidos al Congreso, todos ellos con severas advertencias. Fundamentalmente se le exige que cumpla con su trabajo de servir al pueblo y dejar de lado la corrupción que tanto daño ha hecho al país.

Por otro lado, están los mensajes específicos destinados a ministros del Poder Ejecutivo. A la vice ministra de Juventud se le exige abrir el espacio a todos los y las jóvenes del país, sin partidizarlo, de manera que se logre un diálogo entre distintos sectores que pueda fortalecer las organizaciones juveniles y a los segmentos juveniles no organizados<sup>17</sup>. Al ministro de Educación se le exige que haga los esfuerzos necesarios para brindar una educación de calidad y multiplicar el acceso, además de dar protagonismo a las y los jóvenes en los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Otros mensajes fueron redactados para actores menos específicos como el pueblo, las organizaciones de la sociedad civil, los jóvenes organizados, el mundo, etc.; en los mismos se apeló a valores como la unidad, la no-discriminación, los derechos humanos, la honestidad, la justicia y la no-violencia. Por último, se elevaron mensajes a los medios de comunicación, a los cuales se les recomienda no ser parciales en el modo en que informan.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

### **¿Será ahora el momento histórico para la juventud del Paraguay?**

Sin duda, la juventud contemporánea es receptora de las crisis y nuevas perspectivas que se abren en el país y la región. La juventud, como impulsora de transformaciones sociales, puede ser una realidad, dado el formidable poder de agilización que pone de manifiesto al momento de darle oportunidades y participación. Quizá este sea el momento histórico adecuado para, por fin, reconocer a la juventud como sujeto de derecho para apuntar a dinamizar sus derechos y con esto alcanzar una democracia de alta intensidad.

Apoyar a la juventud resulta impostergable. Pero, más allá de las expresiones de deseos, será difícil generar políticas públicas de juventud pertinentes sin instrumentos de gobierno, sin un sistema de política pública en juventud que contemple leyes específicas impulsadas por los colectivos juveniles y el Estado (estipulando derechos específicos), con interconexión de todos los niveles territoriales del país. Esto es imprescindible para recrear las fortalezas de la juventud.

En la medida en que las políticas públicas –por ejemplo, para dar respuesta a las cinco grandes cuestiones indicadas en este informe– se generen desde los lugares juveniles y lleguen de manera diversificada a todos los territorios del país, contemplando las

<sup>17</sup> La democracia paraguaya es apenas incipiente, incompleta, con muchos componentes oligárquicos y corporativistas. De allí que una apuesta al fortalecimiento de la ciudadanía juvenil es una estrategia a seguir para transformar el actual régimen de gobierno y la cultura política sólo restringida a derechos civiles y libertades, al parecer parciales.

singularidades de sus juventudes y, a la vez, estén en función de los objetivos nacionales y la equidad para todas las juventudes, la ecuación tendrá sentido para el bienestar, no sólo de las personas jóvenes, sino para todas y todos los paraguayos.

Frente a las diversas dificultades y aspiraciones que emergen en el campo de la juventud, las virtudes y primeros impactos positivos del VMJ no alcanzan para contrarrestar el casi paralizante obstáculo que significa la falta de presupuesto para el objetivo de construir un “sistema institucional en juventud”; expectativa aún más lejana si de modo simultáneo no se toman –desde una visión integral– medidas más democratizantes en la esfera educativa y en el ámbito netamente productivo, por ejemplo. De cumplirse estos requisitos, se podrán lograr amplios resultados en el campo de construcción e implementación de políticas públicas que atiendan las demandas de las juventudes.

Siguiendo los planteos de las y los líderes juveniles participantes del Diálogo Nacional, en la interpretación de la defensa de los derechos de la juventud, se requiere conocer y respetar la relevancia de la dimensión identitaria juvenil. En este sentido, se requiere conocer como condición previa a la construcción de un consenso o negociación, los colectivos juveniles demandan, para sí y frente a la fuerza de los adultos y las adultas, primero, “tener clara una identidad juvenil”. Más allá de las críticas ya analizadas, es coherente la postura de las y los dirigentes jóvenes, que consideraron que, sin compromiso de “ambas generaciones”, jóvenes y adultas, es imposible salir de la actual situación de fragmentación social, terminar con la discriminación étnica y alcanzar la universalización de los derechos.

Para hacer frente a la falta de asociación entre los sectores generacionales la dirigencia juvenil propone el requisito de acentuar al máximo el límite de sus reclamos, argumentando como principio rector la maximización de la autonomía juvenil.

Después, en virtud de la disolución de la participación en las estructuras adultas, se reclama, en primer lugar, que se le asignen a la juventud mayores espacios para las decisiones y la obtención de mayores niveles de poder, dejando traslucir que la racionalidad juvenil responde más a satisfacer sus demandas específicas frente a las rutinas y necesidades adultas, desde cuya lógica más conservadora se fijan los fines y las consecuentes decisiones que no visualizan la especificidad de la condición juvenil.

Por otra parte, y en una instancia más concreta, sería ideal que, por un lado, el Viceministerio de la Juventud proponga la construcción de un consejo de juventudes con capacidad decisoria y, por el otro lado, que los gobiernos locales opten por mecanismos democráticos, basados en elecciones de jóvenes, para designar a los secretarios de juventud, o por lo menos que los elija a partir de una terna propuesta por la sociedad civil.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Base-IS (2009a) **Ser joven hoy: Realidades y percepciones de la población paraguaya. Informe de Encuesta Nacional.** Asunción: Base-IS, Ibase, Pólis e IDRC.

Base-IS (2009b) **Informe Grupo de Diálogo Paraguay. Jóvenes paraguayos como Sujetos de derechos: Caminos para aportar a esta construcción.** Asunción: Base-IS, Ibase, Pólis e IDRC.

Base-IS (2009c) **Jóvenes como sujetos de derechos ¿cómo lograrlo? Caminos por recorrer.** Asunción: Base-IS, Ibase, Pólis e IDRC.

Céspedes, Roberto (2006) **Infancia y adolescencia trabajadora de Paraguay: Evaluación 2001-2004 y análisis del módulo de la encuesta 2004.** Asunción: OIT.

Comisión Económica para América Latina - Cepal y Organización Iberoamericana de la Juventud - OIJ (2004) **La juventud en Iberoamericana. Tendencias y urgencias.** Santiago de Chile: Cepal.

Comisión Económica para América Latina - Cepal y Organización Iberoamericana de la Juventud - OIJ (2008) **Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar.** Santiago de Chile: Cepal.

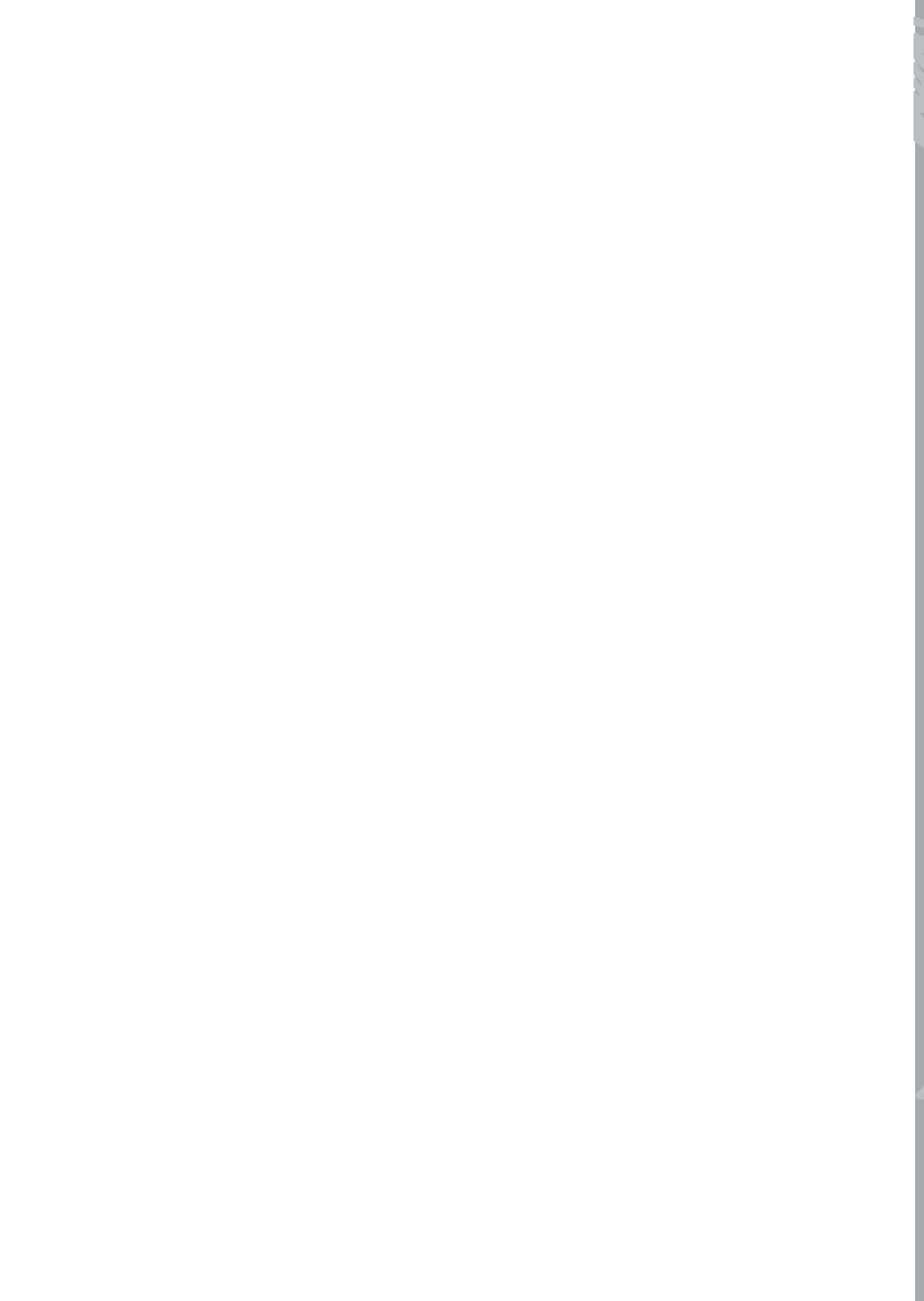
Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - DGEEC (2008) **Principales Resultados EPH 2007. Encuesta Permanente de Hogares.** Fernando de la Mora: DGEEC.

Ibase, Base-IS e Ibopé (2009a) **Ser Joven en Sudamérica. Diálogos para la Construcción de la Democracia Regional.** Valparaíso: Cidpa.

Ibase y Pólis (2009b) **Sociedades sudamericanas: lo que dicen jóvenes y adultos sobre las juventudes. Proyecto Juventudes Sudamericanas: Diálogos para construir la Democracia Regional**

Movimiento por la Paz, el Desarme y el Desarrollo (2005) **Trabajo infantil rural en Canindeyú, Paraguay.** Asunción: OIT.

Unesco- IEU (2008) **Estadísticas sobre Educación.** París: Unesco





# Realidades de contramano a tiempos de cambio político

## Insensibilidad y discriminación hacia las personas adultas mayores

“Pareciera que las autoridades a quienes recurrimos todos los días nunca van a envejecer, porque no nos escuchan”, dado que “sólo aquellas personas que envejecen [y que cuentan] con mucho dinero, son dignas de respeto y consideración en sus casas y son mejor atendidas en las instituciones públicas y privadas”<sup>1</sup>.

Ida Sofía Díaz Correa y Ariana Escobar Carísimo

Acción por los Derechos de los Adultos Mayores (ADAM)

---

1 Ida Sofía Díaz Correa en: *Urge creación de Secretaría del Adulto Mayor*, según luchadora del sector. Diario Abc Color, Asunción 4 de mayo de 2009, Disponible en: <<http://archivo.abc.com.py/2009-05-04/articulos/518204/urge-creacion-de-secretaria-del-adulto-mayor-segun-luchadora-del-sector>>, consultado el 7 de noviembre de 2009.

Ante la imagen que [los ancianos y las ancianas] nos proponen de nuestro futuro, somos incrédulos [e incrédulas]; una voz [...] absurda nos murmura qué nos ocurrirá, antes de que nos caiga encima, la vejez es algo que concierne a los demás. Así se puede comprender que la sociedad logre disuadirnos de ver en [los ancianos y las ancianas] a nuestros semejantes.

No sigamos trampeando, en el futuro que nos aguarda está la cuestión, el sentido de nuestra vida; no sabemos quiénes somos si ignoramos quiénes seremos, reconozcámonos en ese [anciano], en esa [anciana]. Así tiene que ser si queremos asumir en su totalidad nuestra condición humana<sup>2</sup>.

Simone de Beauvoir

## INTRODUCCIÓN

El presente informe expone, desde un enfoque de derechos y de mirada a políticas públicas, la situación en la cual se hallan inmersas las personas adultas mayores, a partir de la obligación del Estado de brindarles un nivel de protección y promoción de sus derechos que debe traducirse en acciones reales y efectivas.

Para visualizar cada aspecto que hace a la realidad de estas personas, el informe utiliza datos recabados de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), como otros provenientes de instituciones y programas estatales dirigidos a la población de adultas y adultos mayores. También se aborda en qué medida las acciones ejecutadas por las instituciones públicas guardan observancia y satisfacen el universo de los derechos y necesidades de las personas adultas mayores. Para ello, se toman como indicadores: los índices de pobreza, la calidad de vida, la satisfacción de necesidades básicas asociadas a la salud, el trabajo y la inclusión de este sector de la población en el proyecto país.

Por último, se exponen las expectativas planteadas por las personas adultas mayores que habitualmente no tienen eco en la opinión pública por causa de su invisibilización. Las conclusiones contenidas en este artículo presentarán la necesidad de construcción, por parte del Estado, de un marco político-institucional basado en los derechos humanos que, por un lado, revierta la situación de discriminación de adultas y adultos mayores y, por otro, focalice el diseño de las políticas públicas que deben ser desarrolladas para erradicar la exclusión social y dignificar la situación en que viven las personas mayores.

## MARCO NORMATIVO

En este apartado se presenta un compendio normativo de la legislación nacional e internacional, la ley de pensión alimentaria y jurisprudencia internacional de protección de los derechos de las personas adultas mayores.

2 Tomado de un ensayo de Simone de Beauvoir, de 1970, titulado "La vejez", tal como se encuentra citado en el texto *Sociedad y adulto mayor: condiciones actuales de desarrollo*, disponible en <[www.sepiensa.net](http://www.sepiensa.net)>, consultado el 23 de octubre de 2009. Los paréntesis sustituyen la subjetivación viejo/vieja del hipertexto original por anciano/anciana más acordes al lenguaje actual.

***Constitución Nacional (1992):***

Además del artículo 49, relativo a la protección de la familia, en torno al cual se fundamenta este capítulo, los derechos de las personas adultas mayores también están consagrados en el artículo 57, relativo a la protección de la tercera edad.

Toda persona en la tercera edad tiene derecho a una protección integral. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio.

- **Legislación internacional**

**Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948):**

Artículo 22. Derecho a la seguridad social. Toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), ley 4/92:**

Artículo 9. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

**Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés), ley 1215/86:**

Artículo 11. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular: [...] e. el derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas; [...].

Artículo 12, párrafo 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.

**Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a los derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador), ley 1040/97:**

*Artículo 9. Del derecho a la seguridad social.* Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. [...].

*Artículo 17. De la protección de los ancianos.* Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a: [a] proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada, a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas; [b] ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación y deseos; [c] estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.

Además se encuentran los Principios de las Naciones Unidas sobre las personas mayores (1991), que incluyen interdependencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad.

### • Legislación nacional

- La Ley 1885/02 de las personas adultas materializa el artículo 57 de la Constitución Nacional y está destinada a tutelar los derechos de las personas adultas mayores.
- El Código Penal, que contempla la pena privativa de libertad para “quienes violen gravemente su deber legal de cuidado de personas ancianas o discapacitados [...]” (Ley 1160/97, art. 227).
- El Código Civil, que regula el deber de prestación alimentaria entre ascendientes y descendientes (cf. Ley 1183/85, art. 256 a 265).
- Ley 1600/00 contra la violencia doméstica e intrafamiliar, que regula los procedimientos en casos de violencia física y emocional en el ámbito familiar y doméstico<sup>3</sup>.

### • La ley de pensión alimentaria

La aprobación del marco legislativo para la prestación alimentaria en beneficio de las adultas y los adultos mayores se concretó este año, con la aprobación de la Ley 3728/09 “Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza”. Según ésta, los montos asignados representarían el 25% del salario mínimo legal vigente y serían beneficiarias todas aquellas personas que no cuenten con algún tipo de ingreso. La percepción de los montos se estaría ejecutando a partir de agosto de 2010<sup>4</sup>.

3 En mayo de 2009 fue elevado a la Cámara de Senadores el proyecto de ley que modifica el artículo 1º de la Ley 1600/00 contra la violencia doméstica y el artículo 229 de la Ley 1160/97 Código Penal, referido a la violencia familiar, para que en su texto se establezca: “[...] 2º Cuando, en el caso señalado en el inciso anterior, la víctima sea una persona con sesenta años o más de vida la pena podrá ser aumentada hasta tres años”.

4 La Cámara de Senadores rechazó el veto del Poder Ejecutivo a la Ley de pensión para adultos mayores, por lo que las personas con más de 65 años podrán acceder al subsidio de unos G 350 000 (USD 70) mensuales desde el 2010. El Poder Ejecutivo, mediante el Decreto 2050 del 18 de mayo de 2009, había objetado totalmente esa ley. Disponible en: <[http://www.vivaparaguay.com/new/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8890:pension-alimentaria-para-adultos-mayores-a-partir-del-proximo-ano&catid=4:nacionales&Itemid=7](http://www.vivaparaguay.com/new/index.php?option=com_content&view=article&id=8890:pension-alimentaria-para-adultos-mayores-a-partir-del-proximo-ano&catid=4:nacionales&Itemid=7)>, consultado el 2 de noviembre de 2009.



Para ser beneficiaria de la misma, la persona debe ser mayor de 65 años. Dentro de este grupo se incluye a quienes se encuentran residiendo en hogares sustentados por el Estado<sup>5</sup>. Como mecanismo de acceso se prevén la inscripción y presentación de cédula de identidad. Si bien ha sido incluida dentro del Presupuesto de 2010, aún el Ministerio de Hacienda no tiene determinada la fuente de financiamiento que la sustente<sup>6</sup>. Cabe resaltar que existe una traba adicional para la extensión universal de sus beneficios, puesto que hay un número considerable de personas que no poseen documentos personales de identidad civil.

- **Jurisprudencia internacional sobre los derechos de las personas adultas mayores**

La práctica judicial de tribunales supranacionales en materia del reconocimiento de los derechos de personas adultas mayores es traída a colación, como una muestra que patentiza la naturaleza exigible de estos derechos y, a la vez, consagra el acceso a la justicia para una efectiva reparación conforme a estándares universales en derechos humanos<sup>7</sup>. Ha de destacarse el caso denunciado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “Menéndez Caride vs. Argentina” sobre protección de derechos previsionales, debido a que el monto jubilatorio percibido era inferior al establecido en la ley y no se efectivizaban los reajustes obtenidos por sentencias firmes. Si bien el caso no llegó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), sentó un precedente importante al verse el Estado obligado a modificar su actuación y legislación, beneficiando a un mayor número de personas (cf. CELS, 2008).

Dichos derechos han sido tratados en el marco más amplio del derecho a la seguridad social. Esto ha sido posible mostrando en litigios estratégicos, la interconexión entre el derecho a la seguridad social y otros derechos y principios consagrados por el derecho internacional (cf. Courtis, 2007).

## ADULTAS Y ADULTOS MAYORES EN CONTEXTO NACIONAL

Los ancianos tienen el derecho de vivir con dignidad (Fernando Lugo Méndez)<sup>8</sup>.

En el Paraguay el número de personas mayores<sup>9</sup> asciende a 369.590, lo cual representa un 6% del total de la población<sup>10</sup>.

5 Entrevista de las autoras con Jorge Quintás, director de Adultos Mayores – IBS/MSPBS, el 16 de septiembre de 2009.

6 A pesar de estar contemplado en la ley y estar obligado el Estado a cumplirla, ha habido en la discusión del Presupuesto General de Gastos de la Nación todo un debate y recortes finales en relación con todos los proyectos sociales que fueron presentados.

7 Cf. Cinco Pensionistas vs. Perú Sentencia Corte IDH (2003); asimismo ver los casos ante el Consejo de Derechos Humanos (CDH): Zwaan de Vries vs. Países Bajos y Broeks vs. Países Bajos sobre violación del principio de igualdad y prohibición de discriminación del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos de Courtis, 2007.

8 Presidente Fernando Lugo Méndez, en ocasión de su visita al Hogar de los Abuelos Sagrada Familia, Bañado Sur de Asunción, 10 de julio de 2008. Disponible en: <[www.centromagis.net/default.asp?caso=11&drev=6&idseg](http://www.centromagis.net/default.asp?caso=11&drev=6&idseg)>, consultado el 5 de octubre de 2009.

9 El término personas mayores es utilizado para referirse a las personas de edad superior a los 65 años. Es utilizada en las resoluciones 47/5 y 8/98 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (*older persons* en inglés, *personnes âgées* en francés). Estos calificativos comprenden, siguiendo las pautas de los servicios estadísticos de las Naciones Unidas, a las personas de 60 años y más (en Euroestad, servicio estadístico de la Unión Europea, se considera personas mayores a las de 65 años y más, ya que es la edad más común de jubilación, con tendencia a retrasarla).

10 El censo 2008 tomó como rango de referencia a los adultos y adultas mayores a partir de 65 años, a diferencia de años anteriores, en que se tomaba como rango etéreo de referencia los 60 años.

Es posible identificar una marcada discriminación en lo que hace a las políticas públicas encaminadas al bienestar de las personas mayores, tomando como indicador macro social la franja de población de las adultas y los adultos mayores que se hallan viviendo en condiciones de pobreza, llegando ésta a ser extrema, puesto que el 7,3% no percibe ingreso alguno, alcanzando el porcentaje en zonas urbanas a 4,2% y en áreas rurales a 12,4% (cf. DGEEC, 2008). Paradójico resulta que las altas expectativas de mejoras y cambios sociales, reflejadas en la participación alta (9,9%) del total de sufragantes, estén a un año del cambio de gobierno con tan escasas respuestas (cf. TSJE 2008).

Bajo la sombra de esta casi inexistente cobertura estatal, persisten cuadros de denegación de derechos, como la falta de equiparación al mínimo legal vigente de haberes jubilatorios, constituyendo este hecho una afrenta al artículo 103 de la Constitución Nacional (del régimen de jubilación). Según Carlos Cabral<sup>11</sup>, director de Jubilaciones y Pensiones del Instituto de Previsión Social (IPS), el referido artículo constitucional se refiere sólo al jubilado o jubilada de la administración central del Estado, en tanto que los aumentos de los haberes jubilatorios sólo son establecidos cada año mediante un ajuste que aprueba el Consejo de Administración del IPS (en el 2008 fue del 7% a partir de fines de enero)<sup>12</sup>. De igual manera, dicha institución deniega aún el acceso a créditos a jubilados y jubiladas, pensionados y pensionadas cuyos haberes se hallan por debajo del mínimo legal vigente.

El presente período ha registrado asimismo la continuidad de tratos degradantes. Entre ellos, el maltrato que reciben en instituciones públicas las personas mayores y la prestación de servicios que no garantizan la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de sus derechos económicos, sociales y culturales. Algunos ejemplos son las largas filas a que deben someterse para la percepción de sus haberes jubilatorios y de pensión en ventanillas de instituciones como el IPS y el Banco Nacional de Fomento (BNF). De igual manera, persiste la utilización de molinetes en algunas empresas de transporte público<sup>13</sup>, que además no destinan en sus unidades espacios reservados para personas mayores. En esta misma lógica, la falta de adecuación de los espacios urbanos a las características físicas propias de la edad es otro hecho que aqueja a adultas y adultos mayores al momento de desplazarse de un sitio a otro.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A PERSONAS ADULTAS MAYORES**

- Dirección de Adultos Mayores, Instituto de Bienestar Social del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

En el 2008 se produjo un cambio de autoridades dentro de esta institución. La estructura de la DAM se halla constituida por la dirección, la asesoría legal, el departamento

11 *Jubilados claman por actualización de sus haberes*. Diario Última Hora, Asunción, 16 de enero de 2009, p. 15.

12 El mencionado aumento se basa en el costo de vida estipulado por el Banco Central, ello conforme a la Resolución N° 071/07-004/07 del Consejo de IPS.

13 Hecho obtenido mediante una acción de inconstitucionalidad solicitada por algunas empresas y que al momento de su re implementación en los móviles fue sujeto de una campaña conjunta de reclamo realizada por organizaciones de defensa de los derechos de personas discapacitadas y adultas mayores en diciembre de 2007.

técnico y administrativo y un comité consultivo y enlace de adultos mayores<sup>14</sup>. Este diseño institucional no se encuentra vigente en su totalidad, puesto que carece de asesoras y asesores jurídicos y técnicos especializados. El 80% del presupuesto asignado a la DAM se halla destinado a cubrir erogaciones correspondientes a recursos humanos, quedando solo el 20% restante destinado a las actividades operativas como las de apoyo y asistencia (entrega de víveres secos, pollo y verduras, medicamentos y manutención de tres hogares de estadía<sup>15</sup>, centros comunitarios de estadía temporal y comedores donde se otorgan servicios de comidas, actividades recreativas y entrega supervisada de medicamentos<sup>16</sup>). Para la ejecución de proyectos no se cuenta con fondos propios. El número de hogares de residencia de adultos y adultas mayores entre públicos y privados asciende a 41. Actualmente el país no cuenta con una normativa para el establecimiento de hogares de residencia, por lo cual la supervisión respecto a la calidad de la prestación de sus servicios se ve limitada<sup>17</sup>.

- **Proyecto *Tekoporã* de la Secretaría de Acción Social (SAS)**

En el marco de este proyecto se otorgan sumas de dinero a aquellos hogares en situación de extrema pobreza ya censados que cuenten con adultos y adultas mayores y que hayan sido incluidos en el mismo para el 2009. Las denominadas transferencias monetarias condicionadas estipulan un monto mínimo por hogar de G 250.000 (USD 50) y un máximo de G 290.000 (USD 58), dado por un monto fijo denominado bono alimentario de G 80.000 (USD 16) y otro por cada persona adulta mayor de sesenta y cinco o más años (hasta una por hogar) por la suma de G 35.000 (USD 7)<sup>18</sup>.

- **Dirección de Adultos Mayores de la SAS**

La Dirección de Adultos Mayores de la Secretaría de Acción Social (SAS), dependiente de la Dirección General de Protección Social y Desarrollo Humano, trabaja en dos ejes de acción: el Programa de lisiados y veteranos de la guerra del Chaco y el Fondo concursable de proyectos de promoción e integración social de adultos mayores<sup>19</sup>.

El primer programa fue creado con la finalidad de entregar pensiones a ex combatientes de la guerra del Chaco, específicamente montos de G 1.200.000 (USD 240), destinados en forma directa a los beneficiarios, sus viudas y sus herederos y herederas. Una vez que fallecían, las viudas no tenían derecho a percibir los montos asignados. Actualmente, a partir de una propuesta de la DAM, estos fondos fueron redistribuidos a organizaciones para el financiamiento de proyectos comunitarios. De los quince proyectos de promoción e integración social de adultos y adultas mayores,

14 Según el Decreto 10068 /08 que reglamenta la ley 1885/02.

15 Hogar Santo Domingo, hogar Nuestra Señora de la Asunción y el hogar Roque Gaona que se encuentra en el departamento de Concepción.

16 Se realiza la entrega de: antihipertensivos, analgésicos y multivitamínicos, previa presentación del recetario médico expedido por profesional.

17 Entrevista de las autoras con Jorge Quintás, director de Adultos Mayores del IBS, el 16 de septiembre de 2009.

18 Datos obtenidos de: <[www.sas.gov.py/http://www.sas.gov.py/xhtml/DGPSyDHDgpsydh\\_dadlmayores.html](http://www.sas.gov.py/http://www.sas.gov.py/xhtml/DGPSyDHDgpsydh_dadlmayores.html)>, consultado el 5 de octubre de 2009.

19 Ídem.

actualmente nueve se encuentran en desarrollo en diversos temas, como por ejemplo las huertas ecológicas comunitarias<sup>20</sup>.

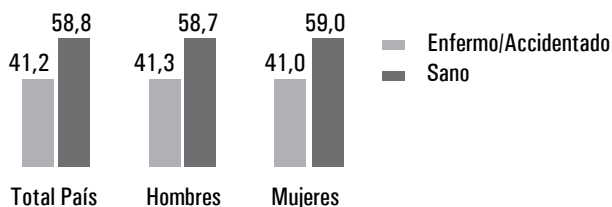
## ADULTOS Y ADULTAS MAYORES EN LOS PROGRAMAS DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

Las personas mayores presentan situaciones de discapacidad en mayor proporción que las demás personas de otros grupos étnicos, pues, aparte del deterioro de sus capacidades físicas y mentales debidas al envejecimiento, habitualmente sufren efectos de accidentes sufridos o de enfermedades padecidas a lo largo de toda su vida.

En el Paraguay hay un 41,2% de personas adultas mayores enfermas o accidentadas, frente a un 58,8 % tenido como sano (cf. DGEEC, 2008). El programa presentado en el 2008 por el MSPBS no incluye proyecto específico alguno relativo a las personas mayores aunque, gracias a la liberación de los aranceles de consulta, fue más fácil para ellas acceder a servicios de salud. Ahora bien, estos servicios son prestados en la generalidad por médicos de familia o clínicos, dado que sólo se dispone de especialistas en gerontología en los servicios prestados en los hogares de permanencia y centros comunitarios dependientes de la DAM/IBS<sup>21</sup>.

Yendo a otros aspectos de la gestión pública, es de destacar la creación en diciembre de 2008 del Hospital Geriátrico Gerardo Buonghermini del IPS, que vino a paliar una gran necesidad en servicios de salud dirigidos específicamente al segmento de adultas y adultos mayores, a más de constituirse en centro de formación de médicas y médicos especializados en el campo gerontológico. Este hospital prevé la atención de personas jubiladas beneficiarias directas de estos servicios, es decir, pacientes mayores de 60 años. Igualmente este servicio brindará asistencia a padres y madres de cotizantes directos, a los veteranos de la guerra del Chaco y viudas de los excombatientes, lo que hace un total aproximado de cincuenta mil personas que accederán a la atención de este servicio. El hospital posee dos líneas de trabajo fundamental: el diagnóstico y la atención de pacientes, buscando fundamentalmente la prevención<sup>22</sup>.

**GRÁFICO 1. Población de 65 años y más por sexo según estado de salud**



Fuente: DGEEC EPH 2008

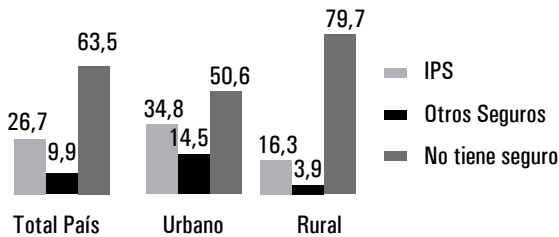
20 Entrevista de las autoras a Jorge Quintás, director de Adultos Mayores – IBS, el 16 de septiembre de 2009.

21 Ídem.

22 *Buonghermini apunta a una mejor calidad de vida para el adulto mayor.* Entrevista de la Dirección de Comunicaciones a Gladys Sandoval, directora del Hospital Geriátrico Disponible en: <www.ips.gov.py>, consultado el 1 de octubre de 2009.

En lo que hace a la seguridad social, las cifras indican que existe un margen muy pequeño de adultas y adultos mayores que cuentan con seguros médicos. Ello denota que su capacidad económica hace muy difícil su acceso a planes de cobertura médica.

**GRÁFICO 2. Población de 65 años y más de edad por área de residencia según cobertura de seguro médico**



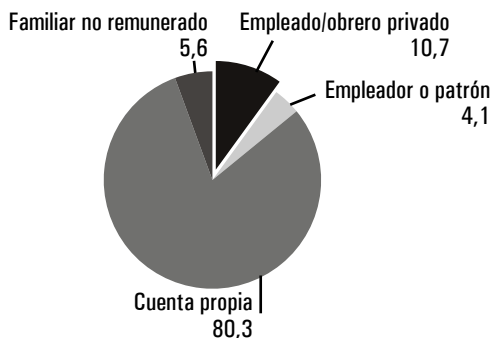
Fuente: DGEEC EPH 2008

## SITUACIÓN ECONÓMICA DE LAS PERSONAS MAYORES

La participación de los adultos y las adultas mayores en la economía y desarrollo del país es bastante elevada, visto el alto índice que se halla en el sector laboral (80,3%), aunque trabajando en su mayoría en el sector informal y por cuenta propia. Cabe indicar que las mujeres presentan el mayor índice de trabajadoras familiares no remuneradas, alcanzando un 5,2% frente al 2,3% de hombres.

Otro aspecto que expone la acuciante situación económica de las personas adultas mayores está dado por la escasa proporción de personas jubiladas y pensionadas; así, tenemos 67.702 personas mayores de sesenta y cinco años (51.317 en zonas urbanas frente a 16.385 en zonas rurales) que se acogen a estos beneficios de un total de 369.590 personas adultas mayores del país —es decir, apenas un 18%—, siendo las mujeres quienes tienen menor acceso a los beneficios de pensión y jubilación por haber dedicado toda su vida a tareas del hogar o realizado trabajos informales (cf. DGEEC, 2008).

**GRÁFICO 3. Población de 65 años y más de edad ocupada en el sector informal según categoría de ocupación**



Fuente: DGEEC EPH 2008

## CASOS EMBLEMÁTICOS

- Desplazamiento de la feria de ropas del Centro Municipal N° 7 *Marangatu*

En abril de este año, los adultos y adultas mayores ocupantes desde varios años del predio ferial de ropas usadas fueron notificados por la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Municipalidad de Asunción sobre la necesidad de su desocupación, emplazándoles a que en 15 días retiraran todos los objetos que allí se encontraban y a que entregaran las llaves de los locales, bajo inventario de los objetos muebles de propiedad de la institución y liquidación de cuentas. El desalojo pudo ser evitado mediante la rápida movilización de los y las feriantes, quienes acudieron a abogados y organizaciones de la sociedad civil<sup>23</sup>. Esta es la segunda oportunidad en que la Municipalidad requiere el predio, puesto que lo mismo sucedió en 1996. Cabe mencionar que son víctimas de constantes hurtos de los objetos ubicados en los depósitos del predio. Se destaca que este hecho constituye una falta al acceso al trabajo, a más de constituir un desconocimiento de la dignidad de las personas mayores y de su participación en el desarrollo económico del país.

La Municipalidad de Asunción en cuanto Estado local no ha previsto mecanismos de resolución del conflicto que no representen un impedimento para que las personas adultas mayores que trabajan en este espacio mantengan su trabajo y su fuente de ingresos. Esta es una omisión importante de su deber de protección de la ciudadanía y de garantizar condiciones de vida acordes a la dignidad de las personas.

- La historia de Gimena<sup>24</sup> (71 años)

Gimena, quien padece de cáncer de mamas, aportó durante 14 años y 10 meses al IPS, faltándole tan solo 2 meses para poder acceder al beneficio de la pensión. Dicha institución, a más de negarle el acceso a este beneficio, tampoco retornó a la misma los aportes que había realizado. Es de destacar el trato inhumano que significó para ella esta situación, dados su acuciante estado de salud y su avanzada edad<sup>25</sup>.

- Jubiladas y jubilados bancarios y ahorristas estafados

Existe un sinnúmero de personas adultas mayores jubiladas del trabajo bancario cuyos haberes jubilatorios han sido reducidos en un 50% respecto al monto con el que se retiraron de sus trabajos, afectando gravemente la calidad de vida que deben gozar, a más de constituir una afrenta directa a la irretroactividad de las leyes, puesto que se conculca un derecho ya adquirido. A pesar de las denuncias, la situación persiste.

23 Centro de Mediación de la Universidad Católica Ntra. Sra. de la Asunción, Grupo Núcleo ciudadano para el cambio y el grupo Acción por los Derechos del Adulto Mayor (ADAM).

24 En las historias, fueron modificados los nombres de las personas para preservar su intimidad.

25 Comunicación realizada ante la agrupación Acción por los Derechos del Adulto Mayor (ADAM).

- La historia de Rita (84)

Rita ha sido borrada en tres ocasiones de la planilla de la caja fiscal de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones dependiente del Ministerio de Hacienda, hecho que le impide acceder al beneficio de la pensión de G 6.800 (USD 1,36) por no haber podido viajar a la capital para acudir al censo de re inscripción, dado que se encontraba enferma. El caso denota no sólo la falta de organización y asequibilidad del sistema de inscripción, sino también la caída de redes tradicionales de contención y solidaridad social, puestas de manifiesto en el abandono al que Rita fue postrada, sin que nadie, incluyendo familiares, acudiera a inscribirla. Además, resulta irrisorio e indignante que el cobro de una pensión de ese monto dependa de un viaje desde el interior que representaría al menos el doble del mismo.

## CONCLUSIONES

---

La situación de las adultas y los adultos mayores se ve afectada por el persistente ausentismo del Estado y el marcado aumento del abandono del que son víctimas por sus propios familiares y la discriminación de la sociedad.

Se pone de manifiesto la falta de un mayor compromiso del nuevo gobierno en materia de políticas públicas, lo que se evidencia principalmente en el presupuesto asignado para cumplir con los fines de las instituciones instaladas en el campo de los derechos de las adultas y los adultos mayores, todo lo cual a su vez impacta en los servicios prestados, pues son insuficientes para dar cumplimiento a las obligaciones estatales.

Es de resaltar la falta de políticas de pensiones dirigidas a personas adultas mayores, teniendo en consideración las cifras, que dan cuenta que muchas se hallan insertas en el campo laboral trabajando en el sector informal y por cuenta propia. Esta ausencia es realmente preocupante cuando consideramos a las mujeres adultas mayores, quienes durante toda su vida han realizado tareas del hogar y trabajado en el sector informal, por lo cual al llegar a la vejez no gozan de jubilación ni pensión alguna.

Urge romper con la discriminación y el ocultamiento de la generación adulta mayor por parte de todos los estamentos de la sociedad, más aún considerando la importancia de los aportes que a diario siguen brindando, tanto en el ámbito familiar como en las mismas comunidades en donde interactúan, contribuyendo de esta manera con los esfuerzos colectivos por un país mejor para todos y todas.

## RECOMENDACIONES

---

- Elaborar políticas públicas nuevas y efectivizar las ya existentes que estén dirigidas a las personas adultas mayores, de manera que respondan adecuadamente al cumplimiento de todos sus derechos.
- Asegurar el enfoque de género en los programas de salud y seguridad destinados a las personas adultas mayores, prestando especial atención al acceso de las mujeres a los mismos.

- Dotar a la Dirección de Adultos Mayores del Instituto de Bienestar Social de un presupuesto acorde a sus fines y objetivos.
- Elaborar una normativa nacional que regule el establecimiento y la supervisión de hogares de residencia, tanto públicos como privados.
- Adecuar la legislación referente a jubilaciones y pensiones de manera que responda a enunciaciones constitucionales y se adecue a los estándares internacionales en la materia.
- Coordinar e implementar servicios de atención geriátrica descentralizada que abarquen la totalidad del territorio nacional.
- Incluir entre los programas del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social un proyecto destinado exclusivamente a la atención en áreas de gerontología y geriatría, con un enfoque que contemple las necesidades específicas de las mujeres adultas mayores.
- Fomentar mecanismos que faciliten el acceso de adultas y adultos mayores a la justicia y una atención especializada en instituciones públicas que atiendan sus reclamos.
- Adecuar la infraestructura de las ciudades conforme a las necesidades físicas de las personas mayores, incluyendo en el ámbito del transporte público el acceso a las paradas, los espacios reservados, las características de uso del transporte público.
- Fomentar programas de difusión de los derechos de las adultas y los adultos mayores, basados en su integración a los planes de desarrollo del país, así como a la promoción de una cultura intergeneracional.
- Reconocer en forma efectiva el cuidado familiar de las personas adultas mayores, que suele recaer en las mujeres de las familias, de forma tal a asegurar condiciones decentes de vida y asignaciones adecuadas para el grupo familiar.

## BIBLIOGRAFÍA

Centro de Estudios Legales y Sociales – CELS (2008) **La lucha por el derecho**. Buenos Aires: Siglo XXI.

Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1995) *Los derechos económicos sociales y culturales de las personas mayores*. *Observación General N° 6*. Ginebra: Comité DESC. Ginebra.

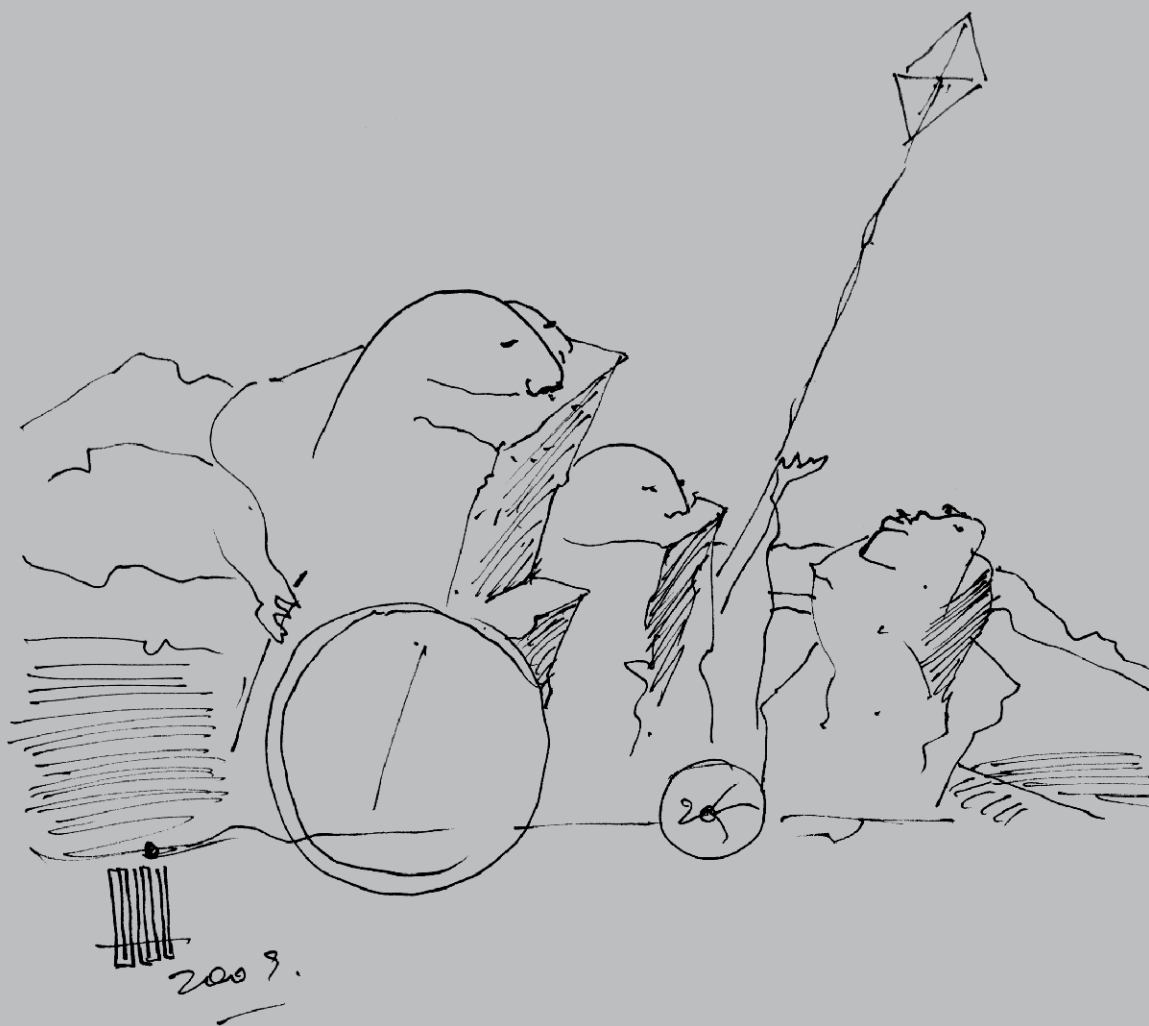
Corte Interamericana de Derechos Humanos – CIDH (2003) *Caso Cinco pensionistas vs Perú. Fondo, reparaciones y costas*. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C N° 98. Disponible en: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec\\_98\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_98_esp.pdf)>, consultado el 30 de septiembre de 2009.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - DGEEC (2008) **Encuesta Permanente de Hogares 2008**. DGEEC: Fernando de la Mora.

Social Watch (2007) **Informe 2007: En dignidad y derechos ¿Cómo hacer realidad el derecho universal a la seguridad social?** Montevideo: Mastergraf.

Tribunal Superior de Justicia Electoral – TSJE (2008) **Memoria y Estadística Electoral 2008**. Asunción: TSJE.





# DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA



# Pendientes con más de veinte años para quienes todavía no tienen dieciocho...

## Derechos de la niñez y la adolescencia

A veinte años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, todavía el ejercicio y disfrute de esos derechos por parte de cada niña, niño y adolescente en el país está pendiente. Sobre todo, cuando a las familias no se les garantizan las condiciones para el cuidado y la crianza, cuando en las comunidades no están fortalecidos ni coordinados los servicios y las prestaciones y cuando las políticas públicas carecen de actores con suficiente voluntad de implementación y de presupuestos suficientes y eficientemente aplicados. Los pasos dados para revertir situaciones extremas son señales de cambio necesarias de sostener, ampliar y profundizar. El actual ciclo de presentación del informe al Comité de Derechos del Niño es una oportunidad y proyección institucional que puede ser aprovechado.

Javier Chamorro y Heve Otero

Observatorio de Políticas públicas y derechos de la niñez y la adolescencia de la Coordinadora por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CDIA Observa)<sup>1</sup>

1 La CDIA es una coalición de 25 organizaciones que trabajan por la vigencia de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Está conformada por: Acción Comunitaria (ACOM); Aldeas Infantiles SOS Paraguay; *Atyha*-Centro de Alternativas en Salud Mental; Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA); Callescuela; Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (Cectec); Centro de Estudios en Niñez y Juventud (Ceniju); Comisión de Apoyo Mutuo "Salud para Todos" (Camsat); Centro de Atención y Prevención a niños, niñas y adolescentes en situación de explotación sexual comercial (Ceapra); EnfoqueNiñez / lazos para crecer; Fundación Alda; Fundación Apamap; Fundación Corazones por la Infancia; Fundación Don Bosco / Don Bosco Róga; Fundación Marco Aguayo de lucha contra el VIH y el sida; Fundación Vida Plena; Global Infancia; Grupo Luna Nueva; Hermanas del Buen Pastor; Hogar Santa Teresa / Congregación de los Pobres Siervos de la Divina Providencia; Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales-Paraguay (Inecip-Py); Plan Paraguay; Rondas / construyendo en grupos perspectivas psicosociales; Servicio Paz y Justicia-Paraguay (Serpaj-Py); VinculArte asociación civil.

## INTRODUCCIÓN

Este año se cumplen dos décadas de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y treinta del Año Internacional del Niño pronunciado por las Naciones Unidas. La CDN es el primer tratado vinculante a escala del derecho internacional que ha reunido derechos civiles y políticos con derechos sociales, económicos y culturales, siendo uno de sus principales aportes el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como “sujetos de derecho”.

La CDN es considerada parte integral del sistema universal de protección de los derechos humanos, actualmente conformado por ocho tratados en vigor, todos ratificados por el Estado paraguayo.

En este año la Semana por los Derechos de niñas, niños y adolescentes tuvo como lema “20 años con Derechos... aún queda mucho por construir”. Lejos de un mero eslogan, la frase expresa la situación actual de la niñez y la adolescencia en el país en el vigésimo aniversario de la CDN, pues si bien se dieron importantes avances en marcos normativos y administrativos, la realidad de este amplio sector de la población sigue siendo altamente desfavorable. Así, podemos ver que solamente en materia de salud y educación los avances resultan insuficientes y nos muestran a las claras esta situación.

- Lo pendiente en salud

Según los últimos datos disponibles del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)<sup>2</sup>, la tasa de mortalidad infantil (TMI) es de 18,1 por 1.000 nacidos vivos, que en comparación por regiones muestra significativas diferencias. En términos absolutos hablamos de 1.839 muertes anuales de niñas y niños con menos de un año de vida y aproximadamente 5 muertes por día. La tasa de mortalidad neonatal es de 12,3 por 1.000 nacidos vivos (1.256 muertes anuales) y la posneonatal 5,71, lo que representa 583 muertes de bebés en el año.

La TMI por regiones sanitarias destaca que la situación más grave se da en la región de Boquerón con 38,4 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, superando dos veces a la tasa total del país. Seguida por las regiones del Alto Paraná (25,6), Concepción (25,3) y Ñeembucú (24,6). En tanto, Asunción presenta una tasa de 17 y Central de 14,7; las tres regiones con menor TMI son Paraguarí (14,2), Misiones (13,8) y Caaguazú (12,7). Debido al alto sub registro, la TMI sería de 31,4 por 1.000 nacidos vivos<sup>3</sup>.

Las causas de la mortalidad infantil prácticamente han permanecido inalterables durante muchos años (cf. Paraguay sin excusas, 2005) e incluso para el reporte del 2006, en comparación con años anteriores, se mantuvieron como principales motivos: las lesiones debidas al parto, las malformaciones congénitas, las infecciones del recién

2 Datos con fuente del Departamento de Bioestadística del MBSBS y de la Unidad de Análisis de salud y estadísticas del Sistema de información técnica en salud de la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

3 Organización Panamericana de la Salud, Unidad de Análisis de Salud y Estadísticas. Iniciativa Regional de Datos Básicos en Salud; Sistema de Información Técnica en Salud. Washington DC, 2007. Consultado a través del Sistema generador de tablas el 16 de julio de 2009: <<http://www.paho.org/Spanish/SHA/coredata/tabulator/newTabulator.htm>>

nacido y septicemia, la prematuridad, la neumonía e influenza, la diarrea, la desnutrición y anemias y la meningitis, según el orden de importancia. Además, estas muertes están relacionadas con la gran desigualdad imperante en el país, considerando que hasta el 50% de las muertes neonatales se producen en los sectores más pobres en comparación con el más próspero (Unicef, 2009).

En relación a la tasa de mortalidad de niñas y niños menores de cinco años de edad, se ha reducido en la última década, pero sigue siendo aún grave y una de las más altas de la región con 21,68 muertes por 1.000 nacidos vivos, que en cantidad absoluta representan 2.214 muertes anuales de niños y niñas. Es importante destacar que en 2009 se presentó a nivel mundial la situación de la pandemia de gripe A H1N1 y que, según estimaciones cuantitativas, ésta podría alcanzar cifras de prevalencia cercanas a la mitad registrada para la influenza común en el año anterior. En este sentido hay que considerar que las neumonías e influencias son, desde los últimos años, una de las principales causas de muertes de niñas y niños en el Paraguay.

En cuanto a la cobertura en vacunación, a pesar de los importantes esfuerzos realizados desde el MSPBS, que en junio de 2009 se propuso lograr coberturas de vacunación por encima del 90% en el Esquema del Programa Regular y más del 95% en inmunizaciones contra el sarampión, la rubeola y la parálisis infantil<sup>4</sup>, se aprecia que la cobertura del programa regular del 1 de enero al 31 de octubre de 2009 es del 60% para BCG (inmuniza contra la tuberculosis); 58% para OPV3 (Sabin y antipoliomielítica); 58% para Penta3 (inmuniza contra la difteria, tos convulsa, tétanos, hepatitis B y meningitis); y 60% con SPR<sup>5</sup> (inmuniza contra el sarampión, la rubeola y la papera). Actualmente se están implementando diversas estrategias para lograr, en el mejor de los casos, las coberturas cercanas a las metas propuestas originalmente por el MSPBS.

Para todos estos indicadores presentados no se ha tenido acceso a datos desagregados por sexo<sup>6</sup>, lo que estaría dificultando la información relativa al modo diferente en que pueden estar siendo afectados los derechos de las niñas en comparación con los de los niños y, por tanto, en los aspectos señalados no se pueden diseñar ni evaluar políticas públicas con enfoque de género en la niñez y la adolescencia<sup>7</sup>.

---

4 Departamento de prensa del MSPBS. 20 de junio de 2008. *“Como una estrategia adicional de vacunación: Salud Pública lanzó hoy una nueva campaña de vacunación en Central”*. Disponible en: <[http://www.mspps.gov.py/ver\\_noticia.php?id=4010](http://www.mspps.gov.py/ver_noticia.php?id=4010)>, consultado el 10 de noviembre de 2009.

5 Boletín número 30 del Programa Ampliado de Inmunizaciones del 5 de noviembre de 2009. MSPyBS.

6 Inclusive, durante la consulta a la página de la Iniciativa Regional de Datos Básicos en Salud (OMS/OPS), al solicitar datos desagregados por sexo nos encontramos con el mensaje “opción no válida”.

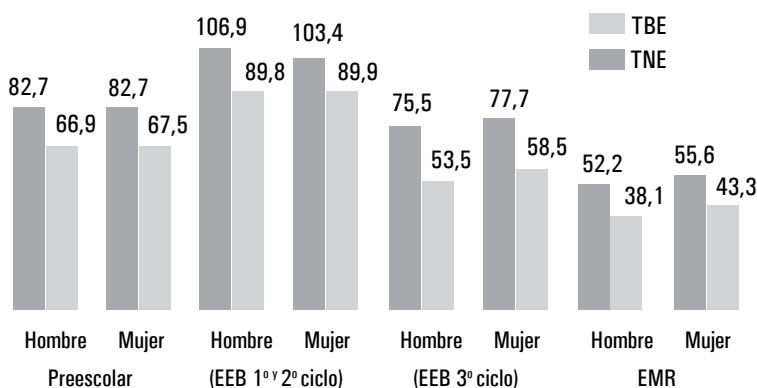
7 Para ampliar la información sobre la situación de la salud en el país, referimos especialmente a los artículos sobre derecho a la salud y reforma psiquiátrica en salud mental del capítulo sobre derechos económicos, sociales y culturales; así como a los artículos sobre derechos sexuales, derechos reproductivos, derechos de las personas adultas mayores, derechos de la juventud y violencia contra las mujeres en el capítulo sobre derechos de familia; a los artículos sobre discriminación hacia las personas con discapacidad, discriminación hacia las personas que viven con VIH y sida y discriminación hacia las mujeres, en el capítulo sobre derecho a la igualdad. Asimismo, recomendamos el capítulo sobre derechos de los pueblos indígenas.

## • Lo pendiente en educación

En educación, sólo por citar algunos indicadores presentados por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en octubre de este año<sup>8</sup>, 280 000 niños, niñas y adolescentes de entre seis y dieciocho años de edad no están asistiendo a las instituciones educativas. El 63% (176 083) de ellas y ellos vive en zonas rurales; 63 000 estudiantes desertan anualmente del sistema educativo y si esto se mantiene, para el 2012 habrán desertado 190 000. Uno de los datos más contundentes es que 40 000 estudiantes por año repiten algún grado o curso. El 5,4% (216 903) de la población de quince años y más de edad en el 2007 no tenía aprobado el segundo grado de la educación escolar básica y el promedio de años de estudio de la población de quince años y más es inferior a 8.

Según la publicación Estadísticas Educativas 2007, la Tasa Neta Escolar (TNE)<sup>9</sup> por sexo en 2007 evidencia diferencias entre el nivel de escolarización a favor de las niñas y adolescentes mujeres en todos los niveles y ciclos educativos. En la educación media la tasa de escolaridad femenina supera en poco más de dos puntos a la masculina.

**GRÁFICO. Tasa bruta y neta de escolarización por sexo, según nivel/ciclo**



Fuente: Estadísticas Educativas 2007. MEC

Las proyecciones para este año sobre la retención escolar demuestran que de cada 100 niños y niñas que iniciaron sus estudios en 1996, solo 30 culminará la educación media. Esta grave situación coloca como desafío principal para el MEC hacer efectivo el derecho a la educación y a una educación con calidad, entre otros también de gran importancia.

8 Presentación de la vice ministra de Educación, Diana Serafini, en la Audiencia Pública sobre Presupuesto organizada por la Campaña Desarmemos el presupuesto y la Mesa de Inversión en niñez y adolescencia. Asunción, 23 de octubre de 2009.

9 La Tasa Neta de Escolaridad identifica la cantidad de alumnos en edad escolar de un nivel o ciclo determinado como porcentaje de la población del mismo grupo de edad. La Tasa Bruta de Escolaridad (TBE) por nivel o ciclo de enseñanza es la población matriculada en un determinado nivel o ciclo de enseñanza (sin considerar la edad) como porcentaje de la población de ese mismo año en edad escolar correspondiente a ese nivel o ciclo.

En cuanto al porcentaje que existe sobre el ingreso a alguna institución de la educación formal por sexo notamos que no hay en 2007 y 2008 importantes diferencias entre hombre y mujeres según los datos oficiales.

**CUADRO. Tasa de escolarización por rangos de edad<sup>10</sup>**

Rango de edad	2007		2008	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
5 años	52,3	53,6	61,7	60,2
6 a 8 años	94,5	95,6	94,0	96,8
9 a 11 años	96,8	97,7	97,7	98,4
12 a 14 años	91,0	90,2	91,9	89,5
15 a 17 años	69,0	71,3	72,9	72,1

Fuente: Siteal, IIPE y Unesco / OEI en base a: Paraguay - EIDH de la DGEEC.

La atención a la Política Nacional de Primera Infancia, inscripta desde el MEC, es de alta prioridad para la niñez en el Paraguay. Sin embargo, no fue considerada en el proyecto del Presupuesto General de la Nación 2010 enviado por el Ministerio de Hacienda al Parlamento, a pesar de que el MEC sí la consideró en su propuesta, que resultó finalmente excluida del proyecto de Hacienda.

## MARCO JURÍDICO

El marco normativo jurídico específico de los derechos de la niñez y adolescencia está constituido principalmente por la Constitución, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) ley 57/90, sus dos protocolos facultativos<sup>11</sup>, la Ley de Adopciones (1136/97) y el Código de la niñez y la adolescencia, ley 1680/01 (CNA). Estos son los hitos hacia el establecimiento del paradigma de la protección integral, tras un largo proceso de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil:

- La Constitución de 1992 otorga a los derechos de la niñez y la adolescencia rango constitucional, al expresar la obligación correspondiente al Estado, la sociedad y la familia de garantizar el desarrollo integral de la infancia, el ejercicio pleno de sus derechos y la protección contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación, al mismo tiempo de establecer el carácter prevalente de los derechos de niñas, niños y adolescentes (art. 54).
- El CNA constituye el avance más importante en materia de legislación referida a la infancia, dado que es el cuerpo jurídico más completo y avanzado en materia de niñez y adolescencia en el país y uno de los más destacados en la región.

<sup>10</sup> Es el porcentaje de personas en edad escolar que asiste a algún establecimiento de la educación formal independientemente del nivel de enseñanza que cursan. En términos operativos, es el cociente entre la población que asiste al sistema educativo formal de cada grupo de edad y el total de población de ese grupo de edad, por cien. Los grupos de edad seleccionados fueron: 5 años, 6 a 8 años, 9 a 11 años, 12 a 14 años, 15 a 17 años. Disponible en: <<http://www.siteal.iipe-oei.org/basededatos/acceso.asp>>, consultado el 20 de noviembre de 2009.

<sup>11</sup> Respectivamente: Protocolo facultativo de la CDN relativo a la participación de niños en conflictos armados, ley 1897/2002 (OPAC, por sus siglas en inglés) y Protocolo facultativo de la CDN relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía, ley 2134/2003 (OPSC, por sus siglas en inglés).

- **Retrosesos en la sanción de la utilización de niñas y niños en pornografía**

La ley 2861/06 que reprime el comercio y la difusión comercial o no comercial de material pornográfico utilizando la imagen u otra representación de menores o incapaces fue un histórico logro impulsado por las organizaciones sociales, con que la legislación se adecuó a la normativa internacional, e incluso fue elogiada en la región. Sin embargo, dejó de tener vigencia en julio de 2009 con la entrada en vigor de la ley 3440/08 que modifica varias disposiciones de la ley 1160/97 Código Penal, aprobada por el Congreso Nacional en junio de 2008 y promulgada al mes siguiente por el entonces presidente Nicanor Duarte Frutos.

La CDIA considera que esta medida significa un retroceso en cuanto a legislación en defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia, ya que la nueva normativa no está acorde con el Protocolo facultativo de la CDN relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (OPSC, por sus siglas en inglés), ley 2134/2003, que entiende por pornografía infantil:

[...] toda representación, por cualquier medio, de un niño dedicado a actividades sexuales explícitas, reales o simuladas, o toda representación de las partes genitales de un niño con fines primordialmente sexuales (art. 2, inc. c).

El nuevo Código Penal sólo penaliza a aquellas personas que:

[produzcan] publicaciones que contengan como temática actos sexuales con participación de personas menores de 18 años de edad y que busquen excitar el apetito sexual (art. 140).

Se limita así el universo de lo considerado en la utilización de niños, niñas y adolescentes en pornografía. Además, se disminuye la expectativa de penas para las personas involucradas en casos de pornografía infantil, ya que establece un máximo de cinco años de privación de libertad, siendo que la ley vigente hasta julio incluía penas de hasta quince años de cárcel. También se cuestiona la redacción confusa de algunos artículos de la nueva ley, lo que puede dar lugar a dificultades en la aplicación de la norma penal.

## **INFORME PERIÓDICO AL COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO**

Todos estos datos, si bien son indicadores indirectos o son mediciones cercanas a una realidad a veces difícil de medir, brindan ideas claras al respecto de la real situación de las niñas, los niños y adolescentes en Paraguay. Al decir de Emilio García Méndez sobre la CDN:

[...] en lo inmediato, lejos de disminuir, ha paradójicamente aumentado la visibilidad de las violaciones de los derechos de la infancia. De igual forma que el termómetro pone en evidencia la fiebre [...], la Convención [sobre los derechos del niño] ha aumentado notablemente la visibilidad de las violaciones de los derechos de la infancia (García Méndez, s/d).

En cumplimiento de su responsabilidad asumida al ratificar la CDN, el Estado paraguayo presentó en 2008 el tercer Informe periódico al Comité de Derechos del Niño. El 5 de octubre de ese año, el Comité recibió información de organismos de las Na-



ciones Unidas y el informe alternativo de la sociedad civil (CDIA, 2008). La sesión de diálogo con la delegación oficial se realizará en enero de 2010.

Este informe se presentó con 5 años, 4 meses y 26 días de atraso; de hecho, debía haberse presentado también el cuarto informe periódico. El Estado paraguayo aún no ha realizado su informe inicial sobre los dos protocolos facultativos de la CDN que debían presentarse en octubre de 2004 (OPAC) y en septiembre de 2005 (OPSC). Todo “lo cual afecta a la efectividad de los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos y el cumplimiento de los compromisos internacionales en la materia” (CDIA, 2009: 3).

El Comité ha solicitado al Estado que brinde mayor información sobre las estrategias de fortalecimiento del Sistema nacional de protección y promoción integral de la niñez y la adolescencia (SNPPI); la coordinación interinstitucional en todas las escalas de gobierno; la transición hacia un nuevo plan de acción por la niñez y la adolescencia; la conformación de un sistema integrado e independiente de información estadística sobre el cumplimiento de sus derechos; las medidas implementadas para asegurar el derecho a ser escuchado y para eliminar el castigo corporal y toda forma de violencia en la familia, la escuela y otras instituciones; los sistemas de vigilancia del cumplimiento de derechos; el acceso a servicios básicos en poblaciones alejadas y en comunidades indígenas; entre otros.

## **INSTITUCIONALIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

- **Enquadre institucional**

El CNA creó la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia (SNNA) como el órgano rector del SNPPI y como articulador de las políticas públicas del Estado que involucren y afecten a niñas, niños y adolescentes (art. 41).

La actual administración de la SNNA ha impulsado diversos programas de atención directa, que dan respuesta a una demanda insatisfecha de los sectores más vulnerables de la población infantil y adolescente, con un inusitado y bienvenido aumento del presupuesto público destinado. Sin embargo, abre una discusión sobre la pertinencia de estas acciones, la intensidad con que debe realizarlas y el alcance que deberían tener, considerando el diseño del SNPPI como un conjunto descentralizado de propuestas y respuestas enmarcadas en la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Se requiere todavía de un análisis de los efectos e impactos de estas acciones en la vida de niños, niñas y adolescentes y en la construcción de la institucionalidad pública en los ámbitos municipales y departamentales, como los más cercanos a la vida de sus familias.

En los últimos tres años y en el período de este informe se han presentado proyectos de creación de ministerios de desarrollo social que suprimirían dependencias destinadas a la atención de poblaciones específicas, entre ellas la SNNA, con la intención de mejorar la eficiencia del Estado en la atención de éstas. Sin embargo, la SNNA no sólo brinda atención a niñas, niños y adolescentes, sino que también es responsable de que el enfoque de derechos esté presente en las acciones de los otros organismos e instituciones públicas que trabajan con ellos y ellas, como en educación, salud, justi-

cia y acción social. Su inclusión en un ministerio de desarrollo social reduciría su rol a un enfoque de asistencia directa.

En 2009, la SNNA ha realizado su planificación estratégica para un período de cinco años, coincidente con la duración de esta administración. Este instrumento permitirá el ordenamiento general de las acciones a ser realizadas, a pesar de no haber contado, a criterio de las organizaciones de la sociedad civil, con la suficiente participación de la ciudadanía en su diseño.

A su vez, el Plan Nacional de Niñez y Adolescencia ha terminado en el 2008. La SNNA ha gestionado recursos para la elaboración de un nuevo plan, en tanto varios insumos han comenzado a ser recabados para el mismo: alrededor de diez *Aty Ñomongetarã* (asamblea de diálogo) en seis departamentos del país están siendo realizados, en particular con niños, niñas y adolescentes, para elaborar diagnósticos y planes de acción a ser incorporados al plan general.

En esta planificación, se retoma la Política de Niñez y Adolescencia y la SNNA asume el compromiso de impulsarla en esta administración. La sociedad civil se plantea realizar el seguimiento y monitoreo que, junto con la rendición de cuentas, permitiría visualizar la implementación realizada, incluyendo la inversión efectiva, y la implementación pendiente.

Una dimensión sensible a ser impulsada y fortalecida es el SNPPI, establecido en el CNA. Impulsar este sistema garantiza la atención de la niñez y la adolescencia en los ámbitos departamentales y municipales. Esta institucionalidad es todavía frágil y se ha desarrollado con altibajos, dependiendo del departamento y el municipio que se consideren, por lo que el trabajo sistemático en esta dimensión evidenciará cuánto la actual administración de la SNNA demuestra voluntad política para el desarrollo del sistema.

- Participación y ciudadanía

Una excelente iniciativa ha sido implementada por la nueva administración de la SNNA con la creación de la Dirección de Participación Protagónica, cuyo objetivo es impulsar la participación de niñas, niños y adolescentes y la construcción de sujetos sociales de derechos. Esta creación es única en la historia y revela una apuesta al sector y al derecho a la participación. Una de las primeras acciones iniciadas son los mencionados *Aty Ñomongetarã* que dan a la voz de los y las protagonistas el lugar adecuado para el ejercicio de sus derechos. Por otro lado, esta Dirección ha comenzado a escribir la política de promoción de la participación que promoverá la SNNA.

- Justicia penal juvenil

En febrero de 2009, el Consejo nacional de niñez y adolescencia (CNNA) aprobó la conformación de la “Mesa interinstitucional para la elaboración de la política pública de atención a los adolescentes infractores”<sup>12</sup>.

12 Integrada por la SNNA; la Dirección General de Derechos Humanos y la Dirección de Supervisión de Penitenciarías de la Corte Suprema de Justicia; la Dirección General de Atención a Adolescentes Infractores (Digaai), del Ministerio de Justicia y Trabajo; la Defensoría del Pueblo, la CDIA, Rondas (ONG) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef-Paraguay).

Los centros educativos de privación de libertad creados en el marco de un modelo de integración social sufrieron deformaciones en su posterior desarrollo, lo que está haciéndolos retornar al modelo de centros penitenciarios de personas adultas (cf. CDIA, 2009: 19-20). Esta situación denota que la atención a las y los adolescentes infractores en los centros de privación de libertad no se ha implementado desde un enfoque de derechos. Si bien existe el diseño teórico de un modelo sociocomunitario, no ha logrado instalarse como política institucional. Dado el bajo número de adolescentes en privación de libertad, sería válido atribuir a la falta de voluntad política la mayor responsabilidad como causa de la ausencia de cambios sustanciales y perdurables en su situación de vida y el goce de sus derechos.

Consecuentemente, los centros de privación de libertad de adolescentes y las “áreas de menores” de las penitenciarías del interior, antes que orientar y brindar espacios de seguridad, que garanticen su bienestar físico y emocional, se han convertido en espacios de vulneración sistemática de derechos.

Es importante señalar que fuera de Asunción no se cuenta con centros de privación de libertad para adolescentes mujeres y como consecuencia de esto, deben permanecer con las mujeres adultas en las penitenciarías o en celdas de las comisarías.

- **Niñez y adolescencia sin cuidado parental**

Si bien al inicio de la nueva administración de la SNNA se instaló como prioridad la atención a la situación de la niñez y adolescencia que vive en instituciones de abrigo, al punto de contar con un subprograma presupuestario como importante logro, hasta el momento se conoce poco acerca de los avances, las dificultades y los principales hallazgos, teniendo en cuenta, sobre todo, la grave situación descrita en 2008<sup>13</sup> (cf. Chamorro y Otero, 2008: 522-524). Sin embargo, al cierre de esta edición, el 15 de noviembre de 2009 se realizó la presentación de la Unidad de Entidades de Abrigo de la SNNA, compuesta por un equipo multidisciplinario que se encargaría de cumplir con la función de autorizar, registrar y fiscalizar el funcionamiento de las entidades de abrigo (art. 41, inc. f, CNA). Sin embargo, sufrió en este periodo una movilidad de dependencia interna, migrando originalmente de la Dirección de Planificación a la de Fortalecimiento del Sistema y de ahí finalmente a la Dirección de Gabinete. Esto dio una percepción de confusión y desconcierto sobre la importancia asignada a la misma, dada la alta prioridad que debiera tener.

Esta unidad actualmente fiscaliza las instituciones que en años anteriores han presentado su documentación a la SNNA. El equipo técnico comenzó efectivamente a trabajar en enero de 2009 y concluyó su primera fase en octubre. De las 68 instituciones que ha identificado la SNNA, ha alcanzado a fiscalizar 47, de entre las cuales 45 cumplirían con las características de una entidad de abrigo, es decir, destinadas a la protección y al cuidado de un niño o una niña de manera excepcional y provisoria. Actualmente, la SNNA se encuentra elaborando el diagnóstico de situación, en base a los datos recolectados en las verificaciones realizadas.

---

13 Hasta el 30 de octubre de 2009 no hay información sobre los avances, logros o las dificultades provenientes de la experiencia de la Unidad de Entidades de Abrigo de la SNNA.

En las 47 entidades de abrigo fiscalizadas existe una población total de 1.601 niños, niñas y adolescentes, pero no se dispone de información desagregada por sexo ni por edad. El 41% de esta población no posee cédula de identidad, previéndose contar con una cooperación internacional para que en 2010 puedan adquirirla. De toda la población, el 33% no tiene un ingreso por orden judicial y el 10% carece de datos relativos a su ingreso. Por otro lado, la SNNA ha manifestado su interés en priorizar la refacción y el mantenimiento de la infraestructura en 15 de las instituciones, con el fin de fortalecer su efectividad en la protección de niñas, niños y adolescentes que se alojan en ellas.

El estudio ha relevado que la mayoría de las entidades no tiene como objetivo el retorno al grupo familiar ni como práctica el mantenimiento del vínculo con la familia de origen, con lo cual estarían constituyéndose en instituciones de albergue permanente. Por otro lado, también ha constatado que la mayoría de ellas no posee normas de convivencia escritas, mientras que las que sí las tienen, revelan contradicciones para garantizar la protección integral con un enfoque de derechos.

En octubre de este año, la SNNA indicó que bajo responsabilidad del Centro de Adopciones se encuentran 230 niños y niñas, entre quienes el 23% se encuentra en acogimiento familiar; el 5% en instituciones y el 72% en otras familias. Del total de juicios, han finalizado en total 119: 13% ha sido regresado a su familia de origen y el 87% fue entregado a una familia adoptiva. Actualmente se encuentran en proceso de implementación las políticas de acogimiento familiar y el procesivo cierre del Hogarcito<sup>14</sup>.

- Niñez y adolescencia en situación de calle

La SNNA cuenta actualmente con dos programas de atención a este sector de la población: por un lado, el Programa Abrazo, para la disminución progresiva del trabajo infantil, anteriormente dependiente de la Secretaría de Acción Social (SAS), y por otro lado, el Programa de Atención integral a niños, niñas y adolescentes que viven en las calles sin vínculos familiares (Painac).

Según informes oficiales de la SNNA, el Painac implementado en Asunción, Gran Asunción y Ciudad del Este identificó aproximadamente 140 niñas, niños y adolescentes que viven en las calles en diferentes zonas y que se encuentran con un gran deterioro físico, fundamentalmente debido a enfermedades respiratorias, de la piel, golpes, accidentes viales y otros. Todos y todas consumen sustancias tóxicas (principalmente de inhalación). En el presente año, la SNNA informa haber atendido a 85 niños, niñas y adolescentes entre Ciudad del Este y Asunción.

Por otra parte, en agosto de 2009, el Programa Abrazo informó que ha alcanzado una cobertura de 1.765 niñas y niños en 865 familias. La cobertura se extiende a Asunción, Ciudad del Este y diez municipios de Gran Asunción (en el departamento Central). La cobertura y la efectividad son aún deficitarias por varias razones que deberían revisarse de manera participativa con la sociedad civil y con sus destinatarios

14 Presentación del Director de Gabinete Abog. Ricardo González en la Audiencia Pública sobre Presupuesto organizada por la Campaña Desarmemos el presupuesto y la Mesa de Inversión en Niñez y Adolescencia. Asunción, 23 de octubre de 2009.

y destinatarias, principalmente por las graves condiciones que son de carácter estructural, como la pobreza<sup>15</sup>.

- **Niñez y adolescencia indígena**

Por iniciativa de la SNNA, se ha creado la Unidad de Atención a la niñez y adolescencia indígena y en septiembre de 2008 la Mesa interinstitucional de atención integral a niños, niñas, adolescentes y familias indígenas.

La Unidad ha identificado en el asentamiento de Cerro *Poty* (Asunción) un total de 135 personas agrupadas en 28 núcleos familiares, donde la población con menos de 18 años llega a 92, el 68% del total, todas pertenecientes a la comunidad Avá y Mbyá Guaraní (SNNA, 2008). La SNNA desarrolla un proyecto piloto con el objetivo de que niñas, niños, adolescentes y sus familias disminuyan progresivamente la permanencia en calle<sup>16</sup>. Si bien es de gran importancia, dada su especificidad e innovación, esta iniciativa depende para su éxito de que la situación en general de la población indígena en el país tenga condiciones para el goce de sus derechos humanos y que los organismos garantes, en particular el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), y los programas creados para la atención de los pueblos originarios ejerzan efectivamente sus funciones de manera urgente y sin excusas ni dilaciones. Mientras, seguirá siendo la población más vulnerable en sus derechos y, por lo tanto, dramáticamente olvidada por el Estado.

- **Embarazo en mujeres adolescentes<sup>17</sup>**

El embarazo adolescente es a la vez causa y producto de las desigualdades económicas, étnicas, generacionales y de género. La mayoría de las madres adolescentes sufre exclusión social y sus hijos e hijas tienen altas probabilidades de continuar inmersos en la misma dinámica, dificultando la reducción de la pobreza y el goce de sus derechos. En América Latina, la tasa de embarazo adolescente es una de las más altas del mundo, sólo por debajo de la región del África subsahariana. Por ello:

[la maternidad adolescente] preocupa y nos llama a la acción urgente [...] Es indispensable aumentar la inversión en los jóvenes, sobre todo en las áreas de salud sexual y reproductiva, educación y empleo<sup>18</sup>.

En el Día mundial de la prevención del embarazo adolescente (21 de abril), el jefe del Programa de adolescencia del MSPBS, Jesús Irrazábal, resaltó indicadores alarmantes

---

15 Las niñas y las adolescentes mujeres que trabajan en calle o que viven en ella, incluso las que pertenecen a comunidades indígenas, se encuentran en condiciones de vulnerabilidad a diferentes formas de explotación, particularmente a la trata con fines de explotación sexual. Referimos al artículo relativo a la prohibición de la esclavitud y la trata en el capítulo sobre el derecho a la libertad en este mismo informe.

16 Proyecto de Atención Integral a niños, niñas y adolescentes y Familias indígenas del asentamiento Cerro *Poty*. Enero-diciembre 2009, pp 2 y 3.

17 Para profundizar sobre la incidencia del bajo nivel de acceso a información e insumos sobre salud sexual y reproductiva en los embarazos adolescentes, remitimos al artículo sobre derechos reproductivos en el capítulo relativo a los derechos de familia, en este mismo Informe.

18 Datos de la Comisión económica para América latina (Cepal) y conclusiones del Seminario Avances y acciones clave para la implementación del Programa de Acción de El Cairo a 15 años de su aprobación. Disponible en nota de prensa del 8 de octubre de 2009 <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/4/37414/P37414.xml&xml=/prensa/tpl/p6f.xml&base=/tpl/top-bottom.xml>>, consultado el 3 de noviembre de 2009.

señalando que Paraguay posee la tasa más alta de este fenómeno en todo el Cono Sur de América con 26 adolescentes embarazadas por cada 1.000 y la mortalidad derivada de esta situación es igualmente alta: “el 25% de las mujeres embarazadas que mueren corresponde a adolescentes, mujeres con menos de 19 años [de edad]<sup>19</sup>”.

## SEGUIMIENTO DE CASOS

- **Petición ante la CIDH**

En mayo de 2008, la Comisión interamericana de derechos humanos (CIDH) admitió la petición 12359 “Cristina Ortiz Aguayo vs Paraguay”. Ésta fue presentada en este Informe el año pasado (cf. Chamorro y Otero, 2008: 522-524). El caso adquirió especial relevancia cuando en 2007 se detectó que Horacio<sup>20</sup>, entonces de 6 años de edad, se encontraba todavía en el hogar de abrigo de la Municipalidad de Asunción desde las redadas de 2001 que hiciera la entonces jueza del Menor Mercedes Brítez de Buzó, institucionalizando a niños y niñas que se encontraban en calle incluso con sus familiares. Esta redada había motivado recursos de hábeas corpus negados por la Corte Suprema de Justicia y entonces el caso fue presentado a la CIDH.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, todavía han sido escasos los avances para restituir las condiciones para el goce de derechos de los 69 niños y niñas detenidos en aquella ocasión y de Horacio, que en aquel entonces sólo contaba con siete meses de edad. Así, la guarda judicial a favor de Horacio ha tardado más de cuatro años en ser otorgada, a pesar de las gestiones de las organizaciones de la sociedad civil para que fuera otorgada. Si tenemos en cuenta que éste es un caso en instancia internacional y la duración del otorgamiento de un trámite por extremo sencillo, se está mostrando una falta de voluntad real en torno a la resolución.

La SNNA podría haber avanzado mucho más rápidamente en la regulación y adecuación de los hogares y las entidades de abrigo, teniendo en cuenta que ha abierto una Unidad específica y con recursos humanos asignados a ella. En términos de presupuesto, la inversión en esta área es insuficiente.

La CDIA y el Centro por la justicia y el derecho internacional (Cejil, por sus siglas en inglés) han avanzado en la propuesta de solución amistosa que, en la sesión de octubre de la CIDH, se presentara al Estado paraguayo.

Cabe mencionar que la ex jueza del Menor Mercedes Brítez de Buzó se ha postulado al cargo de defensora del Pueblo. Organizaciones de la sociedad civil articuladas en la CDIA consideran una gran contradicción que quien como operadora de justicia está implicada en el caso anteriormente mencionado, pueda siquiera postularse y mucho menos ser seleccionada en la Defensoría del Pueblo.

En este sentido, la CDIA ha participado de la audiencia pública convocada por la Comisión de Derechos Humanos del Senado y se han expuesto la oposición y la fundamentación de la misma.

19 Radio Viva. *Paraguay tiene la tasa más alta de embarazo adolescente de Sudamérica*. Asunción 22 de abril de 2009. Disponible en: <<http://www.radioviva.com.py/articulo.php?ID=4274>>, consultado el 3 de noviembre de 2009.

20 El nombre se ha modificado para proteger la identidad del niño.

La audiencia de solución amistosa entre el Estado paraguayo y los solicitantes, Cejil y CDIA, ha sido llevada a cabo el 4 de noviembre de 2009 en Washington. El resultado no deja de sorprender a las partes, ya que representa un retroceso en el reconocimiento pleno de responsabilidades y daños en que el Estado había incurrido en las redadas de niños y niñas y sus familias. Si bien varios de los puntos, entre ellos el reconocimiento público y el diseño de políticas públicas a favor de niñas y niños que se encuentran en entidades de abrigo han sido aceptados por el Estado, no ha sucedido lo mismo con las reparaciones materiales en términos económicos. Las razones esgrimidas son la crisis económica del país, aun sin haberse realizado aparentemente las consultas pertinentes al Ministerio de Hacienda. Han propuesto, sin embargo, que las víctimas ingresen a los programas sociales administrados por el Estado, como por ejemplo el Programa Abrazo. Más allá de que podría darse como una respuesta social, los daños causados ameritan la reparación económica, además del sentido simbólico de la misma. El colectivo de la CDIA lamenta particularmente que en la coyuntura vigente de posibilidades, se pierda una oportunidad tal vez única de reconocimiento por parte del Estado paraguayo, más allá de las administraciones de gobierno, acerca de los errores cometidos por los operadores de justicia, restando así la posibilidad de transformaciones que pudieran modificar sustancialmente las prácticas de esos agentes.

- **Desprotección en la escuela de Naranjito**

Las prácticas de desprotección de niños y niñas en la escuela San Miguel, de Naranjito (departamento de San Pedro), llevaron a un recurso de amparo solicitado por la CDIA y posteriormente rechazado, generándose un sumario al director de la institución, que dio como resultado su destitución (cf. Chamorro y Otero, 2008: 522). El caso ha sido cerrado administrativamente por el MEC. Sin embargo, no se han comunicado iniciativas del Estado para diseñar o dar a conocer políticas de acción frente a la violencia al interior de las escuelas. Cabe destacar la campaña emprendida por Plan Paraguay con el MEC y otras organizaciones, denominada “Aprender sin miedo”, que se orienta al trabajo de prevención de la violencia en este ámbito. Sin embargo, aún resta elaborar una política integral, más allá de una campaña.

- **La vereda de Don Bosco**

Las múltiples situaciones que han involucrado este caso relacionadas con la niñez y la adolescencia en situación de calle, problemática siempre abierta, han tenido una derivación en la implementación de diversos programas que la actual administración de la SNNA viene desarrollando desde hace un año, entre ellos el Programa Abrazo (cf. Chamorro y Otero, 2008: 517-520). Estos programas contemplan la atención directa en calle y en hogares, la apertura de la primera unidad de desintoxicación y la construcción de una institución para la atención integral de población en calle y con dificultades de adicciones. Se destaca en este punto la desafectación de 25 hectáreas del Cuartel de la Victoria, donde, con la cooperación del gobierno de Corea del Sur, se instalaría un programa de atención más permanente. No obstante, todavía se tendrán que ver el impacto y los resultados.

## RECOMENDACIONES

---

- Producir, difundir y garantizar el acceso público a indicadores e información actualizada sobre la situación de la niñez y la adolescencia en el país, desagregada por sexo y departamento, para la toma de decisiones oportunas y que permita la vigilancia y participación de la sociedad civil, en especial en los ámbitos de salud, educación y protección.
- Profundizar y ampliar el desarrollo y el fortalecimiento del Sistema nacional de protección y promoción integral de la niñez y la adolescencia (SNPPI), principalmente articulando con las municipalidades y las gobernaciones departamentales los programas impulsados desde la SNNA que brindan atención directa a niñas, niños y adolescentes y sus familias y asegurando el desarrollo de capacidades institucionales en esas escalas.
- Asignar adecuadamente recursos a través del Presupuesto General de la Nación en los programas dirigidos directa e indirectamente a la niñez y la adolescencia, en especial aquellos orientados a la primera infancia, la niñez indígena, la población en situación de vulnerabilidad de sus derechos y al fortalecimiento del SNPPI.
- Continuar con la labor de construcción del concepto de sujetos sociales en las políticas públicas, la cultura y el imaginario social.
- Mantener el rango y la autonomía a la SSNA para que pueda seguir ejerciendo su carácter de órgano rector de las políticas públicas en materia de derechos de la niñez y adolescencia, rechazando la creación de un ministerio de desarrollo social que pudiera incorporarla bajo su organigrama.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (2008) **Paraguay rinde examen: niñas, niños y adolescentes con sus derechos al revés. Informe alternativo de las organizaciones de la sociedad civil acerca del cumplimiento de la Convención sobre los derechos del niño en Paraguay.** Asunción: CDIA.

Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (2009) *Comentarios al Tercer informe periódico de Paraguay y actualización del Informe alternativo de la sociedad civil en Paraguay acerca del cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño.* Asunción 14 de julio de 2009. Documento inédito.

García Méndez, Emilio (s/d) **La Convención Internacional de los Derechos del Niño y las políticas públicas.** Disponible en: <iin.oea.org>, consultado el 30 de octubre de 2009.

Global Infancia (2009). Huellas. Año 5. N° 35. Asunción 1 de junio de 2009.

Plataforma Paraguay sin excusas contra la pobreza (2005). **Objetivo de Desarrollo del Milenio. Informe Alternativo de la sociedad civil – Paraguay 2000/2005.** Asunción: Plataforma Paraguay sin excusas.

Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia – SNNA (2009). *Proyecto de Atención Integral a niños, niñas y adolescentes y Familias indígenas del asentamiento Cerro Poty.* Enero-diciembre 2009. Documento inédito.

Unicef (2009) **Estado Mundial de la Infancia 2009: salud materna y neonatal.** Nueva York: Unicef.





# DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS





# Una política pendiente

## Derechos de los pueblos indígenas

Los compromisos anunciados por Lugo en materia de garantía de los derechos de los pueblos indígenas nunca llegaron a concretarse con medidas efectivas que permitieran saldar la deuda que la sociedad paraguaya mantiene con ellos. Los avatares de una participación restringida a decisiones que poco mejoran sus vidas cotidianas, la escasa incidencia institucional del INDI y los conflictos por desalojos y desplazamientos forzados, desnutrición y mortalidad materno infantil y exposición a agroquímicos en sus tierras se constituyeron en la tónica del año.

Oscar Ayala Amarilla

Tierraviva, a los pueblos indígenas del Chaco

## A MODO DE INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Con el nuevo gobierno, las esperanzas de mejores días para los pueblos indígenas crecieron al amparo del discurso oficial y las expectativas se hicieron muchas. El presidente Lugo repitió cuantas veces quisimos oír el bien que haría para elevar de la mísera y humillante situación a quienes secularmente vivieron en la marginación, excluidos de cualquier posibilidad de desarrollo y privados de sus tierras. Lo dijo durante su campaña, en la asunción al mando y en las Naciones Unidas. En una emblemática entrevista periodística, graficó que los indígenas con hambre y sin tierra son una “espina” en su corazón.

Precedidas de este panegírico, llegaron las acciones de gobierno: la designación –por primera vez en la historia– de una persona perteneciente a un pueblo indígena en la presidencia del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI). Aquí cabe recordar que fue el último cargo en ser designado y el único por el cual las y los dirigentes políticos que reclamaban más espacio en el nuevo gobierno mostraron nulo interés, como señal tal vez de menosprecio hacia sus funciones.

Luego vinieron los problemas, el experimento no funcionó, las manifestaciones se sucedieron, las y los indígenas sufrían la represión policial en las calles, algo nunca antes visto, durante los casi veinte años de apertura democrática; entonces, y en estas circunstancias, el gobierno advierte que algo anda mal y decide patear el problema hacia delante. En vísperas de Navidad, destituye a la presidenta del INDI, Margarita Mbywãngi, y promete una nueva elección, esta vez popular y en congreso, para que los y las líderes y dirigentes indígenas voten a sus representantes, que podrían ser uno o una por cada región del país; así decían las improvisadas directrices del Palacio de los López.

Por obra y gracia de la irresponsabilidad, habíamos pasado del conflicto en las plazas abarrotadas de indígenas al proselitismo en las comunidades, nuevos escenarios de una peculiar disputa electoral que, como resultado posible, podemos esperar sea el menoscabo a la autonomía de las comunidades y el debilitamiento y la destrucción de sus verdaderas instituciones políticas.

Así las cosas, ante la incapacidad y la manifiesta falta de idoneidad del gobierno para manejar la cuestión indígena, el anhelo de un Estado moderno se desvanece ante la miseria de su estereotipo político progresista.

## LA PARTICIPACIÓN COMO DISCURSO

La discusión que se ha desatado en los últimos meses sobre el carácter de la democracia en el Paraguay, que plantea la participación como un atributo sustantivo que debiera adquirir una real entidad ciudadana en el régimen político, traza, una vez más, una línea discursiva que no se compadece con la práctica gubernamental observada durante el año que se informa.

El derecho a la participación ha sido una reivindicación histórica de los pueblos indígenas y sus organizaciones; sin embargo, la experiencia acumulada en el último año

<sup>1</sup> Esta introducción se basa en un texto del autor de este mismo artículo, titulado “Miseria del nuevo indigenismo”, fechado el 22 de enero de 2009. Disponible en: <[www.tierraviva.org.py](http://www.tierraviva.org.py)>, consultado el 20 de noviembre de 2009.

no permite conclusiones alentadoras. Al respecto, los pueblos indígenas, en tanto entidades colectivas, con identidad y organización propias, siguen sin ser considerados como sujetos de derechos políticos, aún bajo el actual gobierno presidido por Fernando Lugo, pese a que éste ha proclamado su reivindicación de manera constante.

Para empezar, el derecho a la participación, siguiendo los estándares del derecho internacional y de la Constitución de la República, debería ser considerado bajo el principio de la autodeterminación, que ponga en pie de igualdad los distintos pueblos entre sí, y de éstos con el resto de la población paraguaya, de tal modo que su voz propia pueda elevar la calidad de la democracia sobre la base de una expresión política real de la diversidad étnica que enriquece el país. Pero durante el precario debate que se sigue en el ámbito político sobre la “democracia participativa”, ni el oficialismo ni la oposición consideran al único sector que realmente está excluido de la vida económica, social y política del Paraguay.

Una prueba de ello son los ensayos gubernamentales que se han dado hasta ahora, particularmente desde octubre de 2008, que no han observado el marco jurídico respectivo, principalmente las obligaciones asumidas con la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, ley 234/93 (C169), para garantizar cabalmente el derecho a la participación<sup>2</sup>, así como otros más.

Es más, se ha conducido el debate hacia una grave deformación de la naturaleza y el sentido de la participación, como derecho político fundamental en la democracia, devaluando la gestión estatal como garante del derecho, para convertirlo en promotor de un proselitismo, sin precedentes, para el nombramiento de un funcionario público, como fue en el caso de la presidencia del INDI.

Por tanto, cuando se habla de participación, derecho esencial a todo régimen democrático, se alude a una deuda que sigue pendiente. Sólo pagándola se podrá dotar de coherencia a un discurso de cambio hasta ahora vacío, que no dice cómo se articulará el marco institucional y legal necesario para garantizar el derecho declamado, pero no corporizado en la praxis gubernamental.

## • Democracia participativa y pueblos indígenas

Un ejemplo de cómo se ha frustrado la participación democrática indígena, por la propia impericia del Poder Ejecutivo, se infiere al observar el desarrollo de los acontecimientos que han seguido al anuncio del “Congreso Indígena”, convocado pero

---

2 El convenio reconoce a los pueblos indígenas derechos de participación al disponer que los gobiernos deberán “asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos indígenas, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos en esos pueblos y garantizar el respeto a su integridad” (art. 2, párr. 1); “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente” (art. 6, párr. 1); y “establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan” (art. 6, párr. 1, inc. b). “Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas” (art. 6, párr. 2).

no reconocido por el presidente de la República, que ha llevado a una de las más prolongadas crisis institucionales del INDI. Éste ente ha enfrentado el descontento masivo de indígenas a lo largo de sus últimas cuatro presidencias, extremo que parece no haber sido una lección suficiente para que desde las esferas gubernamentales se apueste a la institucionalidad y el respeto de la ley, avanzando en una meditada creación de mecanismos de consulta que puedan garantizar el derecho a participar de los pueblos indígenas y sus organizaciones.

Como se dijera precedentemente, los pueblos indígenas son sujetos colectivos y como tales tienen derechos específicos a ejercer, entre otros, el derecho a la participación, que debe ser considerado bajo el principio de la autodeterminación. La pretensión de incorporarlos al Estado a partir de un “consejo de etnias”, otro de los ensayos verificados durante el período que se informa, no es más que el resultado de una visión corporativa, destinada a menoscabar este principio, tal como se planteó, por ejemplo, durante la gestión del entonces ministro de Educación y Cultura, Horacio Galeano Perrone.

El Paraguay, pese a ser Estado parte del C169 y siendo éste el principal instrumento de derecho internacional en la materia, una vez más, lo dejó de observar y aplicar.

- El congreso indígena: un experimento estéril

Una manifestación del carácter vacío del discurso de participación y promoción de los derechos de los pueblos indígenas arranca con mayor notoriedad *a posteriori* de la decisión presidencial de destituir del cargo de presidenta a Margarita Mbywângi y la convocatoria a los líderes de las comunidades indígenas para “elegir a sus autoridades que los representen y someter al Poder Ejecutivo dicha decisión” (cf. Decreto 1132, 19 de abril de 2008).

Esta directriz gubernamental, seguida y explicitada aún más el 30 de diciembre de 2008 por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC)<sup>3</sup>, condujo a un proselitismo exacerbado en torno a varias candidaturas, ahondando la división en el seno del movimiento indígena, con su saldo de exclusiones y enfrentamientos entre distintos grupos, situación que persiste al cierre del presente reporte.

Las manifestaciones y reclamos que se escucharon en torno al congreso indígena y la “candidatura” de Erasmo Pintos, electo y propuesto por un sector indígena para la presidencia del INDI, es la mejor muestra de la distorsión generada por un debate, errado en su planteamiento desde el principio y desaprensivamente instalado por el propio gobierno. El presidente Lugo, que parece haber advertido, ya por el camino, que el resultado de la disputa entre grupos indígenas por imponer una candidatura sobre otra no era lo que se esperaba, decidió desconocer la decisión de algunos líderes auto convocados.

3 Cf. Comunicado del MEC, del 30 de noviembre 2008: “[...] el Ministro de Educación y Cultura, Dr. Horacio Galeano Perrone, por mandato del Señor Presidente de la República Don Fernando Lugo, ha integrado una comisión técnica con el fin de facilitar la organización del Aty Guazú (Asamblea de la Comunidad Indígena) donde se han de tratar las principales problemáticas que afectan a los pueblos originarios del Paraguay, siendo una de ellas la elección de autoridades del INDI (Presidencia y Consejo), así como la relación entre los pueblos indígenas y el Estado, el cambio cultural y otros temas que serán acordados por los mismos participantes”.

Esta triste experiencia no fue revisada, reconocida ni rectificadas públicamente, ni ante los líderes indígenas ni ante la opinión pública en general. Pese a las advertencias señaladas por especialistas de la sociedad civil y de muchas organizaciones indígenas que no se prestaron a este manoseo, el desafortunado capítulo abierto en torno al “congreso indígena”, no adquirió, siquiera, el carácter aleccionador de lo que no hay que hacer para poder mejorar en el futuro.

- Las plazas como escenario de un conflicto mayor

Los pueblos indígenas, a cuyo abandono y miserias quizás mucha gente del Paraguay se ha acostumbrado, constituyen la herencia trágica del modelo económico agroexportador y ganadero desarrollado a partir de la apropiación de las mejores tierras agrícolas y de pastoreo, otrora áreas de ocupación y dominio ancestral de las comunidades indígenas. Los desalojos y desplazamientos forzosos provocados por ese modelo excluyente estuvieron a la orden del día durante el año que se informa, especialmente en la región Oriental del país, así como la privación del derecho a un ambiente sano y a la misma vida, como consecuencia de la fumigación indiscriminada en extensas áreas habitadas por familias de distintas etnias.

Como ejemplo de esto último baste mencionar un informe del INDI<sup>4</sup> que da cuenta de uno de los casos de mayor divulgación a través de los medios masivos de comunicación, el de los Mbyá del departamento de Caazapá, en cuyas comunidades se verificó la muerte de doce personas durante el año que se reporta. Estas muertes, según la constatación hecha por el propio ente indigenista así como por otras dependencias del Estado, se habrían producido por una combinación de desnutrición e intoxicación crónica por uso de agroquímicos en el entorno inmediato de los asentamientos de las comunidades *Ypeti Tajy*, Cerrito y *Takuarusu* a las cuales pertenecían las víctimas.

Según este informe, hubo una muerte en Cerrito, cinco en *Takuarusu* y seis en *Ypeti Tajy* en lo que va del 2009. Tres personas adultas y nueve niños y niñas. Estas muertes tienen por victimarios no solamente al modelo económico genéricamente, sino a determinadas personas que lucran soslayando las leyes ambientales en un marco de impunidad. No se cuenta con evidencias sobre procesos investigativos en curso, mucho menos sobre sanciones administrativas o punición penal por actos que configurarían hechos punibles.

De realidades similares a las de Caazapá, huyen hacia la capital, cada vez con mayor asiduidad, familias Mbyá, Avá y de otros pueblos, principalmente de la región Oriental, para situarse primero en las plazas y luego en las periferias de las ciudades como Asunción, Ciudad del Este y Concepción. Este proceso se ha incrementado desde finales del 2008 y en lo que va del 2009.

---

4 Cf. *Informe sobre comunidades indígenas Mbya del departamento de Caazapá*, firmado por Esther Prieto, 23 de septiembre de 2009. El informe se realizó tras la visita en el marco de una acción conjunta con la SEAM en respuesta a una solicitud de la presidenta del INDI, Lida Acuña. Se visitaron tres comunidades, en el distrito de Abaí (departamento de Caazapá).

Un relevamiento hecho por la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA)<sup>5</sup> da cuenta de la conformación de trece asentamientos urbanos en Asunción y ciudades circunvecinas, conformados en los últimos diez años, es decir, 1,3 asentamientos por año. A este dato faltaría agregar lo que sucede en otras ciudades, para dimensionar la magnitud del desplazamiento.

Se ha relevado que adolescentes y niñas indígenas en las plazas y calles de Asunción y de otras ciudades, lejos de sus comunidades, están fuertemente expuestas a la explotación sexual y a la trata<sup>6</sup>.

- El INDI: vicisitudes de un ente en situación expósita

El INDI no está llamado a ser un parlamento indígena, ya que por su naturaleza jurídica y ubicación administrativa representa –por principio de delegación– únicamente al presidente de la República, de quien jerárquicamente depende. Esta institución tiene como objetivo institucional el ejercicio de la asesoría y orientación especializada en la formulación, elaboración y ejecución de las políticas y programas a ser implementados por los órganos del Estado, en todos los ámbitos, con relación a los pueblos indígenas, así como la coordinación general de la política indigenista.

Por lo dicho hasta aquí, el INDI aún está lejos de cumplir este rol. La situación de abandono y marginación institucional no fue acompañada por una política orientada a jerarquizar su desempeño, potenciando sus facultades para un liderazgo en las políticas del sector. Muy por el contrario, las vicisitudes que ha tenido han reducido el debate a la presidencia del ente, al carácter indígena o no indígena de su conducción.

Durante el periodo que abarca el presente informe (de octubre 2008 a octubre 2009) ya van dos personas que asumieron como presidentes y dos personas encargadas de despacho, designadas al frente del INDI. Por orden, Margarita Mbywângi, Horacio Galeano Perrone, Hugo Medina y Lida Acuña (actualmente en funciones). No existen evidencias de una política de fortalecimiento institucional, de encarar una reforma legislativa o de modernizar lo que ya existe, para un mejor cumplimiento de sus fines.

Los planes y programas de gobierno, como el Programa Nacional para Pueblos Indígenas (Pronapi), carecen del punto de vista del organismo que debería ser clave en el emprendimiento. Un episodio lamentable, que se ha dado en el marco de la crisis institucional del INDI, fue el tratamiento irrespetuoso e indigno que fue dispensado por el Poder Ejecutivo a Margarita Mbywângi, con ocasión del cese de sus funciones como presidenta de la institución, calificado por distintas instituciones como un acto que:

[...] hiere los principios y valores de derechos humanos que todos y todas esperamos sean la matriz a partir de la cual actúe el gobierno del Presidente Lugo<sup>7</sup>.

5 Cf. Documento del “Primer encuentro de los pueblos indígenas de territorios urbanos de AMA” [por Área Metropolitana de Asunción], Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia, 11 de octubre de 2009.

6 Para profundizar sobre el fenómeno de la trata interna de niñas y adolescentes con fines de explotación sexual, referimos al artículo sobre prohibición de la esclavitud y la trata en el capítulo sobre derecho a la libertad.

7 Cf. Comunicado de Tierraviva, 22 de diciembre de 2008, disponible en <http://www.pidhdd.org/content/view/202/95/> consultado el 21 de noviembre de 2009.



Como es de conocimiento público, Mbywângi fue informada de su destitución a través de los medios periodísticos, cuando que debería ser usual en estos casos una comunicación previa a la persona afectada, de tal modo a evitar situaciones de exposición pública y mediática inapropiadas como las que tuvo que soportar Mbywângi, quien, luego de veinticuatro horas del anuncio de su separación del cargo en conferencia de prensa, recién fue notificada de la decisión. Su condición de mujer e indígena tal vez expliquen el trato recibido, constituyéndose en una muestra patente de cómo se manifiesta, aún hoy, bajo un gobierno que se precia de progresista, la discriminación hacia los y las indígenas y hacia las mujeres.

## **VIEJAS CONDENAS Y NUEVA DEMANDA, LA RESTITUCIÓN DE DERECHOS SE HACE ESPERAR**

- Incumplimiento de sentencias

A modo de apuntes rápidos sobre hechos relevantes del presente periodo bajo examen, se hace indispensable subrayar tanto la llegada a término del plazo máximo otorgado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), de tres años, en el caso Comunidad indígena *Sawhoyamaya* vs. Paraguay, sin que el Estado haya cumplido con la restitución de las tierras; asimismo, la persistencia en el incumplimiento de la condena recaída ante el mismo tribunal en el caso *Yakye Axa* vs. Paraguay. Ambas comunidades, cuya vulneración de derechos fue reconocida por la Corte IDH, siguen privadas de sus tierras, podría decirse que en las mismas condiciones preexistentes al momento del pronunciamiento de los fallos en 2005 y 2006.

Una prueba incluso del agravamiento de la situación en *Sawhoyamaya* es la muerte de trece personas de la comunidad, como resultado de la falta de acción del Estado y su mala atención respecto a la asistencia requerida en la Sentencia. La mayor parte de estas víctimas son niños y niñas, afectadas por enfermedades fácilmente prevenibles. Esta situación es particularmente grave, dado que las víctimas se encontraban bajo una protección directa de la Corte IDH<sup>8</sup>.

En cuanto al Caso *Yakye Axa*, la presentación del proyecto de expropiación de las tierras, hoy en poder de la familia Domínguez Dibb, para su restitución a la comunidad, remitida por el Poder Ejecutivo en noviembre de 2008, fue rechazada por el plenario de la Cámara de Senadores en octubre de 2009. El rechazo fue precedido por dictámenes en contra de cuatro comisiones asesoras, entre ellas la de Derechos Humanos, presidida por la senadora Ana María Mendoza de Acha, del Partido Patria Querida (PPQ), a quien le cupo la actuación de fundamentar la desaprobación del proyecto, junto al senador Silvio Ovelar, de la Asociación Nacional Republicana – Partido Colorado (ANR). Fundamentándose en estos discursos, se privó una vez más de sus tierras al Pueblo Enxet de *Yakye Axa*, bajo argumentos que no se compadecen con los derechos de las víctimas ni con lo pronunciado por la Corte IDH en el caso; a saber: la supuesta explotación racional de las tierras, la existencia de otras tierras indígenas

8 Cf. Informe presentado por la comunidad Sawhoyamaya a la Corte IDH durante la audiencia de supervisión de sentencia celebrada en La Paz (Bolivia), el 15 de julio de 2009. Corte IDH. Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Presidenta de Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de mayo de 2009. Disponible en: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/sawhoyamaya\\_20\\_05\\_09.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/sawhoyamaya_20_05_09.pdf)>, consultado el 23 de noviembre de 2009.

en la zona, la supuesta división de la comunidad, la manipulación de Tierraviva, organización no gubernamental asesora de la comunidad, los supuestos intereses ocultos de ésta, etc.<sup>9</sup>

Este hecho muestra a las claras que el Senado, antes que sopesar los derechos de las víctimas, las obligaciones impuestas por el tribunal internacional y las obligaciones internacionales derivadas del fallo, hizo primar los intereses corporativos de ganaderos y ganaderas latifundistas, cuya mentalidad sigue anclada en el pasado, lejos de la modernidad y la ley.

- Nueva demanda: *Xakmok Kásek*

Otro caso de larga data, que permite constatar la sistemática y masiva violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, guarda relación con la demanda que fuera notificada al Estado el 16 de agosto de 2009 por la Corte IDH. Ante este Tribunal, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) demandó al Paraguay por la violación de los derechos a la propiedad colectiva de la tierra, del derecho a la vida, a las garantías y protección judicial, los derechos del niño y de la niña y a la personalidad jurídica, ocurridos en perjuicio de la comunidad indígena *Xakmok Kásek* y sus miembros.

## **DESALOJOS EN ASIMETRÍA: EMPRESARIADO RURAL, REPRESENTANTES DEL PUEBLO Y OPERADORES Y OPERADORAS DE JUSTICIA VS. COMUNIDADES INDÍGENAS**

Los desalojos constituyen las prácticas más comunes de la fuerza pública hacia los pueblos indígenas, forzándolos a abandonar sus tierras ancestrales. El impacto de los desalojos y desplazamientos forzosos, que conllevan hambre, mayor pobreza y enfermedades, expone principalmente a la población femenina e infantil de los pueblos indígenas, sobre todo en los aspectos que tienen que ver con la atención a la salud reproductiva y la mortalidad materno infantil. Particularmente en el caso de niños, niñas y adolescentes, se trata de una violación directa de su derecho a la identidad, puesto que la vinculación con la tierra es uno de los elementos constitutivos de las culturas indígenas, y los desalojos y desplazamientos forzados los desarraigan en un momento clave de la conformación de su personalidad individual y colectiva.

- Caso *Manduvi´y*

El 23 de julio de 2009 el agente fiscal Eustacio Hermosilla, de Encarnación, a instancias de Felipa Nery Vargas de Kikuchi, acompañado de unos cincuenta efectivos de la Policía Nacional a cargo del comisario Miguel Chaparro, procedió al desalojo de las familias indígenas que conforman la comunidad *Manduvi´y*, ubicada en Pirapó (departamento de Itapúa), quemando ranchos y enseres hasta quedar completamente in-

9 Cf. Diario de sesiones de la Cámara de Senadores, sesión ordinaria del 15 de octubre de 2009. Archivo en audio y video de Tierraviva de la misma fecha.

cinerados<sup>10</sup>. Esta actuación se habría producido sin orden judicial alguna; al contrario, mediaba una medida judicial de no innovar que no fue acatada por el representante del Ministerio Público. Huelga decir que la Constitución de la República prohíbe el desalojo de comunidades indígenas, sin su consentimiento expreso e informado<sup>11</sup>.

La propiedad indígena es de unas 120 ha, último reducto del Pueblo Mbyá Guaraní, parte de un antiguo territorio mucho más extenso en la región señalada.

### • Caso Paĩ Tavyterã

El 6 de junio de 2009 un juzgado de la ciudad de Pedro Juan Caballero (departamento del Amambay)<sup>12</sup> dispuso la realización de un cercado en tierras de la asociación *Paĩ Retã Juaju* del Pueblo Paĩ Tavyterã, privándola de 400 ha de su territorio tradicional en el sitio sagrado denominado *Avakua* del *Jasuka Venda* (conocido también como Cerro Guazú) en el departamento de Amambay, con lo que se materializa un nuevo despojo a favor de una empresa, denominada Central del Paraguay, propietaria de más de 60 000 ha colindantes<sup>13</sup>.

Los Paĩ Tavyterã cuentan con el título de propiedad definitivo de esas tierras, pese a lo cual el Juzgado de referencia dictó su sentencia, la cual como consecuencia inmediata traerá aparejado el desalojo de numerosas familias, de no mediar una resolución favorable de la Corte Suprema de Justicia. Ésta, al momento del cierre del presente artículo, está abocada al estudio de una acción de inconstitucionalidad promovida por los y las indígenas en defensa de sus derechos.

### • Caso Itakyry

Las cinco comunidades Avá Guaraní de Loma *Tajy*, *Ka'aguy Poty*, *Ka'aty Mini*, *Ka'aguy Roky* y Formosa son la que están asentadas en *Itakyry* (departamento del Alto Paraná) están conformadas por más de ciento cincuenta familias y están viviendo, desde hace varios años, en zozobra permanente, hostigadas por colonos y colonas que se dedican a la producción de la soja y que pretenden extender sus cultivos en tierras indígenas.

En este caso, se corrobora una vez más lo que parece ser práctica habitual de la senadora Ana María Mendoza de Acha, quien, como presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores, antes que velar por los derechos humanos, actúa como mandataria de intereses privados, menoscabando el interés público y las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos, al decir del propio INDI que, en comunicado oficial, denuncia el comportamiento parcial de la legisladora<sup>14</sup>.

10 Cf. Informe del Centro de Estudios e Investigaciones de Derecho Rural y Reforma Agraria (Ceidra), dado a conocer el 24 de julio de 2009.

11 "De la propiedad comunitaria [...] se prohíbe la remoción o traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos" (art. 64).

12 Cf. SD N° 122, 06 de junio de 2009, Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y Laboral del segundo turno de Pedro Juan Caballero.

13 Cf. Informe del Servicio de Apoyo Indígena y la Asociación *Paĩ Retã Juaju*, sin fecha.

14 Cf. Comunicado oficial del INDI, 30 de octubre de 2009, firmado por Lida Acuña, presidenta del ente.

La senadora habría utilizado su posición al frente de la comisión que preside para exigir al Ministerio del Interior el desalojo de los y las indígenas, sin considerar los derechos de las comunidades afectadas, ni la obligación del Estado de garantizar la protección del hábitat tradicional, máxime teniendo en cuenta que las tierras cuentan con títulos de propiedad adquiridos por el INDI, según confirma la presidenta del ente.

Este hecho es particularmente grave, dado que la congresista deliberadamente menoscaba la investidura que ostenta y que la obliga a actuar de acuerdo a la Constitución y las leyes, respetando derechos, para ubicarse como gestora de intereses económicos ajenos a su competencia parlamentaria. Sería propio, en cambio, que esos intereses sean defendidos por los abogados y las abogadas de las personas o empresas que sostengan algún derecho que debe ser discernido.

- **Caso Ayoreo-Totobiegosode**

El pueblo Totobiegosode es uno de los últimos grupos en situación de aislamiento en Suramérica, fuera de la Amazonia, y su existencia se ha visto seriamente amenazada por la expansión de las fronteras ganaderas y el desmonte en el departamento de Alto Paraguay.

Las topadoras al servicio de la empresa *Jaguarete Porã* parecen ser uno de sus principales enemigos. Ni la campaña internacional de *Survival*, ni la propia Secretaría del Ambiente (SEAM) pudieron contener la depredación de su hábitat. La Resolución N° 104/09 del 6 de agosto de 2009 dispuso la suspensión de la licencia de esta empresa, que no está siendo cumplida, a juzgar por el monitoreo satelital realizado por la organización Gente, Ambiente y Territorio (GAT).

El derecho a la vida de los Totobiegosode está en riesgo permanente, su protección debería ser uno de los principales objetivos que haga ceder cualquier otro derecho que pueda ser invocado. A este respecto, al cierre del presente informe, no existen evidencias de acción estatal alguna que pueda enervar la situación de deforestación que compromete la supervivencia del grupo en la selva.

## **CONVIENDO CON EL HAMBRE**

- **Políticas sociales**

El esfuerzo más visible de parte del Estado para la atención del sector fue la creación del Programa Nacional de Atención a los Pueblos Indígenas (Pronapi), creado por Decreto 19545 del 30 de abril de 2009, conformado por ministerios del Poder Ejecutivo y bajo la coordinación del INDI, con un tiempo de duración de dieciocho meses. Aspira a sentar las bases de una consulta y diálogo de carácter permanente con los pueblos indígenas, de forma a culminar con un encuentro nacional de pueblos indígenas y el diseño de una política indígena y de mecanismos institucionales de atención integral.

El programa presenta tres fases: la primera, de emergencia y mitigación (iniciada incluso antes de la firma del decreto, de marzo a mayo de 2009); la segunda, de rehabilitación, dentro de la cual se plantea, entre otros, el aseguramiento de sus tierras,

de junio a mayo de 2010; y la tercera, de institucionalización, entre junio y agosto de 2010. Si bien el decreto fue firmado contemplando estos plazos, está planteado extender el período de mitigación durante ocho meses, y aun cuando debería estar ejecutándose la segunda fase del programa, en la práctica, se avanza sólo en la primera y sin siquiera llegar a la totalidad de las comunidades indígenas, tal cual estaba previsto.

La Secretaría de Acción Social (SAS), como institución que conforma el programa, inició la fase de mitigación en las comunidades indígenas en la región Oriental, siendo la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) quien asiste a las comunidades de la Región Occidental y el departamento Concepción (conforme a la Ley de Emergencia Nacional, 3730/09).

Otro proyecto destacable es el Proyecto de Desarrollo de Comunidades Indígenas del Paraguay, lanzado en septiembre de 2009, a cargo de la SAS en coordinación con el INDI, valiéndose de una donación del *Japan Social Development Fund*. Las comunidades beneficiarias serán las de Amambay, Presidente Hayes, Caaguazú y Canindeyú. Se destacan como de especial importancia la focalización de la atención en la regularización de tierras, acceso a los servicios de educación, salud y vivienda, el apoyo productivo en la generación de ingresos, las transferencias, la participación ciudadana y el acceso a la justicia. Con este proyecto se busca apuntalar la seguridad alimentaria y que las comunidades indígenas desarrollen capacidades propias de producción.

También destacable, con sus tropiezos, pero avanzando, es la gestión del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), que lanzó la Política Nacional de Salud Indígena (convalidada por Resolución 653 del 7 de septiembre de 2009). La responsabilidad de su aplicación está a cargo de la Dirección General de Desarrollo de Servicios de Salud (DGSS) y de la Dirección General de Atención Primaria de Salud (DGAPS). El seguimiento será realizado por la Dirección General de Asistencia a Grupos Vulnerables (DGAGV). Con esta política se buscan la articulación de instituciones privadas y públicas, un enfoque intercultural, la formación de promotores y promotoras de salud indígenas y no indígenas, y el fortalecimiento de la medicina indígena, entre otros.

- Estado de emergencia permanente

Ahora bien, más allá de los programas y proyectos citados más arriba, mencionados más por sus aspiraciones que por sus resultados, la situación de las comunidades indígenas, en general, sigue siendo de emergencia permanente: la falta de alimentos, ya sea por la degradación del medio ambiente donde viven, por la falta de tierras, por las condiciones climáticas adversas u otros factores, requiere una mayor atención y la implementación de planes de mayor envergadura.

Lo que hasta ahora se ha visto no ha sido más que un asistencialismo duro, con entregas de alimentos con cierta regularidad, capaces en el mejor de los casos de evitar un estado de inanición prolongado, pero no de superar la desnutrición crónica y el hambre.

**CONCLUSIÓN:****Una construcción sin andamios, una edificación chata**

Es imposible afirmar que la situación de los pueblos indígenas, desde el punto de vista de la realización de sus derechos, ha mejorado durante el período que abarca el presente informe. Al contrario, existen signos alarmantes de su deterioro. El incumplimiento de las sentencias de la Corte IDH, la falta de estabilidad del INDI, el escaso impacto de los programas sociales, la grave exposición de comunidades a los problemas derivados de las sequías en el Chaco, etc., configuran un preocupante cuadro que aumenta el nivel de vulnerabilidad de muchas familias indígenas.

**RECOMENDACIONES<sup>15</sup>**

- Crear un mecanismo institucional acorde con las obligaciones derivadas del Convenio 169 de la OIT, que garantice la consulta a los pueblos indígenas y el derecho al protagonismo propio en la definición de las prioridades de políticas, planes, programas y proyectos.
- Elaborar un programa de restitución de tierras y territorios y de reconocimiento de derechos de propiedad colectiva.
- Crear un programa de protección de la biodiversidad, en especial del patrimonio forestal e hídrico en todo el país, particularmente en tierras y territorios indígenas y en aquellos actualmente afectados por reclamos de legalización por parte de comunidades interesadas.
- Ejecutar un programa de ayuda humanitaria de emergencia, garantizando el derecho a la alimentación sana de las comunidades y grupos de familias indígenas en situación de mayor vulnerabilidad.
- Asegurar el cumplimiento pleno de las sentencias recaídas de la Corte IDH en los casos de las comunidades *Yakye Axa* y *Sawhoyamaya*.
- Asegurar para los pueblos en aislamiento y en contacto inicial:
  - La protección legal con base en la aplicación del Convenio 169 e implementación de políticas y estrategias públicas precautorias sobre pueblos aislados.
  - La disponibilidad de un plan integral de apoyo a pueblos aislados, basado en la evaluación de la experiencia de situaciones de contacto acontecidas en el Paraguay, para su aplicación inmediata ante posibles contactos o encuentros.
  - La asistencia integral, en salvaguarda de los derechos humanos individuales y colectivos de los pueblos aislados que eventualmente contacten con la sociedad nacional.
  - La sanción a actores locales y regionales que ejercen presión, por diversos mecanismos, en perjuicio de los derechos de esta vulnerable población cuando el contacto acontece, y en los casos en que el mismo sea procurado externamente.

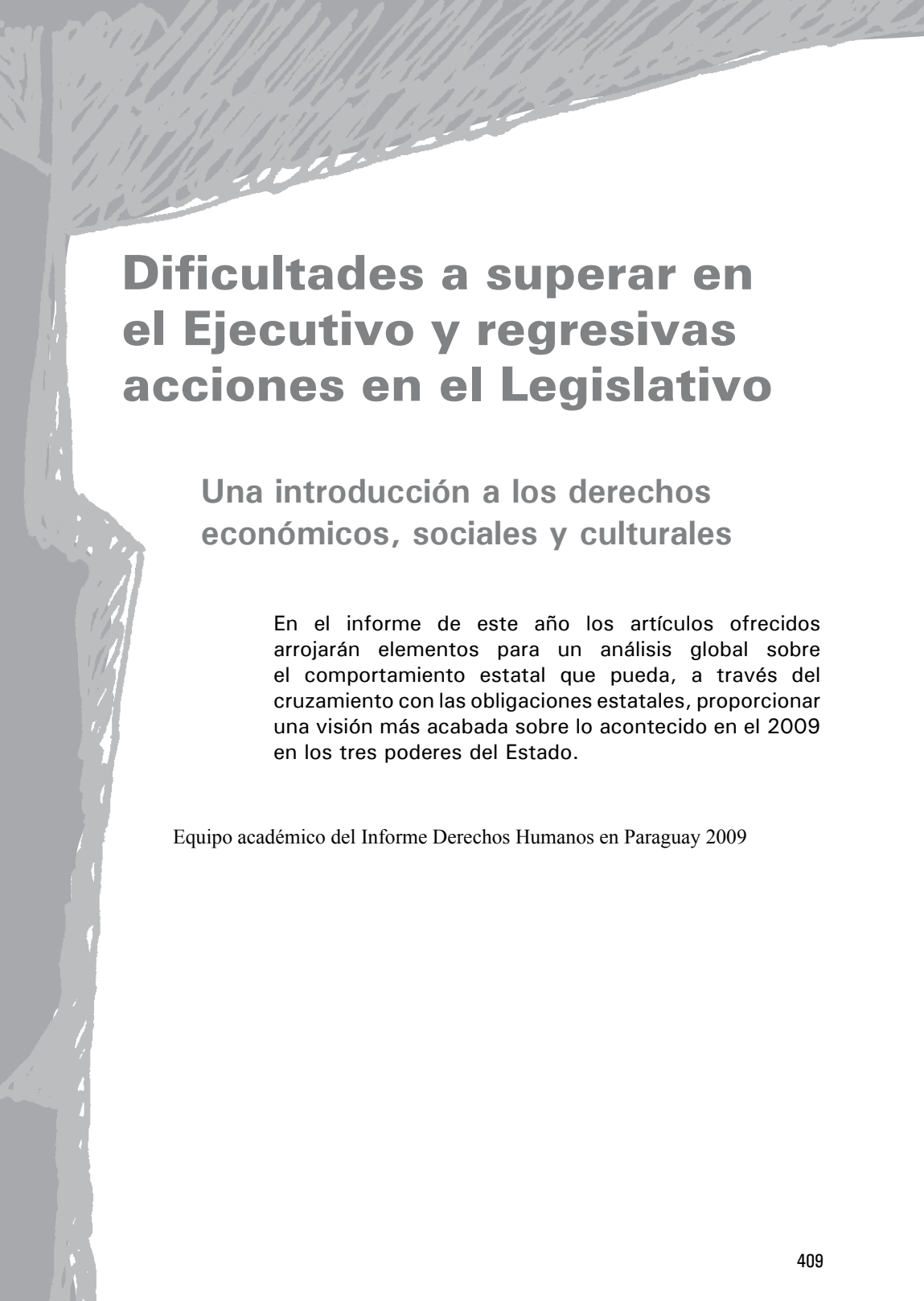
<sup>15</sup> En cuanto a las recomendaciones se rescata, dada la plena vigencia de las mismas, aquellas que fueron formuladas por *Pojoaju* – Asociación de ONG del Paraguay al Poder Ejecutivo en julio de 2008.



# DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES







# **Dificultades a superar en el Ejecutivo y regresivas acciones en el Legislativo**

## **Una introducción a los derechos económicos, sociales y culturales**

En el informe de este año los artículos ofrecidos arrojarán elementos para un análisis global sobre el comportamiento estatal que pueda, a través del cruzamiento con las obligaciones estatales, proporcionar una visión más acabada sobre lo acontecido en el 2009 en los tres poderes del Estado.

Equipo académico del Informe Derechos Humanos en Paraguay 2009

El primer artículo de la Constitución del Paraguay lo instituye como un Estado Social de Derecho, adscribiéndolo al compromiso de garantizar la satisfacción plena de los derechos económicos, sociales y culturales. Con esta adhesión, el Estado paraguayo no sólo se reconoce como sometido a la ley (Estado de Derecho) sino que se constituye como garante de la satisfacción de los derechos sociales fundamentales (Estado Social de Derecho).

[...] a diferencia de los derechos de libertad o derechos civiles y políticos, los derechos sociales se dirigen no tanto a instituir libertades, sino a asegurar a toda persona condiciones de satisfacción de sus necesidades básicas (Abramovich y Courtis, 2006: 23).

[...] su relevancia jurídica y su complejidad estructural aparecen con mayor claridad si se los considera como derechos a prestaciones de bienes o servicios tendientes a satisfacer las necesidades básicas que permitan a los individuos desarrollar sus propios planes de vida (Pisarello, 2009).

Aún cuando por sus características la satisfacción de estos derechos sociales pueda delegarse a servicios o prestaciones desde particulares, es el Estado el que se erige como último responsable.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), ratificado e integrado a nuestra normativa mediante ley 4/92, abarca una amplia gama de derechos de satisfacción obligatoria, como el derecho al trabajo, al salario justo, a la protección social, a la conformación de sindicatos, a la salud, a la vivienda, a la cultura y a la educación. Paraguay tiene, por tanto, obligaciones concretas que observar para realmente satisfacer estos derechos<sup>1</sup>:

- **Obligación de garantizar un contenido mínimo**

Está obligado a garantizar el contenido mínimo de los derechos y no puede excusarse tras la falta de recursos disponibles. El Comité DESC, órgano de aplicación del Pidesc, ha intentado definir el contenido mínimo, expresando que entre estas obligaciones básicas, con niveles esenciales de satisfacción, figuran la de garantizar el derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de la salud sobre una base no discriminatoria, en especial para los grupos vulnerables o marginados; asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura; garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y unas condiciones sanitarias básicas, así como a un suministro adecuado de agua limpia potable; facilitar medicamentos esenciales; velar por la distribución equitativa de todas las instalaciones, bienes y servicios de salud; adoptar y aplicar sobre la base de pruebas epidemiológicas un plan de acción (Comité DESC, 2000: párr. 11 y 43).

- **Progresividad y no regresividad**

Las condiciones de goce y ejercicio de los derechos deben mejorar progresivamente (art. 2.1, Pidesc), por lo que al Estado le está vedada la adopción de políticas y medi-

<sup>1</sup> Los siguientes puntos son tomados de la ponencia de Oscar Ayala Amarilla en el encuentro de validación del Informe de la sociedad civil sobre el cumplimiento del PIDESC. Marzo 2006.

das, así como sancionar normas jurídicas o recurrir a vías de hecho, que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales.

- **No discriminación y protección prioritaria a ciertos grupos**

El Estado debe adoptar medidas particulares, exclusivamente referidas a grupos vulnerables, destinando mayores recursos para llevar a cabo tales medidas.

[...] la prohibición de discriminación no está supeditada ni a una implementación gradual ni a la disponibilidad de recursos y se aplica plena e inmediatamente a todos los aspectos de la educación y abarca todos los motivos de discriminación rechazados internacionalmente (Comité DESC, 1999: párr. 31).

Por otra parte, el Comité DESC afirmó que el principio de no discriminación es un principio absoluto y no admite excepción alguna:

[...] aún en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad (Comité DESC, 1990: párr. 12).

- **Producción de información y formulación de políticas**

La producción de información para evaluar el grado de satisfacción de los derechos económicos, sociales y la formulación de un plan, constituyen medidas que el Estado debe adoptar. La participación de las personas interesadas y beneficiarias resulta imprescindible a los fines de realizar diagnósticos y proponer soluciones frente a situaciones concretas de violación a los derechos económicos, sociales y culturales.

- **Provisión de recursos efectivos**

El Comité DESC ha señalado que:

[...] cuando un derecho reconocido en el Pacto no se puede ejercer plenamente sin una intervención del Poder Judicial, es necesario establecer recursos judiciales (Comité DESC, 1998: párr. 9).

Se trata pues, de implementar remedios que permitan requerir judicialmente, que el Estado cumpla con aquellas obligaciones que le son exigibles. No puede existir un derecho sin la implementación de los remedios que puedan utilizarse frente a su violación.

- **Obligación de respeto**

Esta obligación implica la abstención de realizar ciertas prácticas y conductas. En este tipo de obligaciones también se verifica en la prohibición de realizar desalojos forzados, los que sólo pueden justificarse ante situaciones excepcionales y siempre que incluyan medidas alternativas para el realojamiento de las personas afectadas (Comité DESC, 1991: párr. 8).

- **Obligación de protección**

Frente a violaciones al derecho a la vivienda provenientes de particulares, el Estado está obligado a proteger a los sectores más vulnerables de las conductas arbitrarias y abusivas de terceros que pudieran afectar su derecho a la vivienda. Cualquier decisión que se adopte al respecto, provenga del ámbito público o privado, deberá considerar los intereses de todos los sectores intervinientes, para lograr una solución global que contemple la totalidad de los derechos.

- **Obligación de satisfacción**

Se trata de obligaciones que implican un accionar positivo por parte del Estado. Aquí se incluyen la totalidad de las conductas que el Estado debe realizar para cumplir con su obligación de garantizar a las personas la satisfacción de sus derechos.

En el informe de este año, los artículos ofrecidos arrojan elementos para un análisis global sobre el comportamiento estatal que pueda, a través del cruzamiento con las obligaciones antedichas, proporcionar una visión más acabada sobre lo acontecido en 2009 en los tres poderes del Estado.

El artículo sobre salud mental relata el incumplimiento del Estado en la adopción de medidas necesarias para revertir la situación atravesada por las personas internas del Hospital Neuropsiquiátrico, situación acreditada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) con el mantenimiento de las medidas cautelares. Asimismo desarrolla la importancia y necesidad de la integración de las personas con discapacidad psicosocial en sus comunidades.

En este capítulo también se analiza el grado de cumplimiento de los derechos al agua y a la alimentación adecuada. Principalmente, se señala el actuar legislativo como atentatorio a la vida de las comunidades y sus miembros, a través de la explotación irracional de recursos, narrando casos de desalojos de grupos campesinos y comunidades indígenas.

Sobre el derecho a la educación, el artículo señala las dificultades impuestas en materia presupuestaria que afectan directamente la educación impartida, unido al sinceramiento del titular del Ministerio de Educación y Cultura sobre el fracaso de la reforma educativa.

El artículo sobre derechos culturales aborda la materia desde una perspectiva nueva, el de la memoria, como derecho indisoluble de la cultura. Menciona, entre otras cosas, los avances de la Secretaría Nacional de Cultura en el tema y la falta de integralidad en el abordaje respecto a la coordinación necesaria de los tres poderes del Estado. Además, recupera la preocupación por la inversión en el ámbito de la educación, principalmente para que llegue directamente a niñas, niños y adolescentes.

En el artículo dedicado al derecho al trabajo se releva la situación laboral del país. Se rescata el avance del Estado en materia de provisión de seguros sociales a las trabajadoras domésticas y las recomendaciones aún pendientes de cumplimiento dadas por órganos internacionales sobre el sector. Por otro lado, devela la grave situación laboral de trabajadores y trabajadoras indígenas en el Chaco paraguayo, en régimen de servidumbre bajo la mirada cómplice y aquiescente del Estado.

En cuanto a los derechos sindicales, se hace un recuento de la situación actual del movimiento sindical. Señala que los principales conflictos acaecidos en el año se derivan de despidos a trabajadores del sector público, la difusión de la existencia de “planilleros” y las dificultades en la homologación de contratos colectivos de trabajo. En el sector privado, los problemas versan principalmente en los despidos tras la conformación de sindicatos y la reivindicación de derechos laborales básicos, como el salario mínimo, además de las denuncias por descuentos del Instituto de Previsión Social por parte de las patronales, sin el depósito correspondiente, que impide el goce del seguro de salud y el aporte jubilatorio para el trabajador y la trabajadora y sus familiares.

El artículo del derecho a una vivienda recoge los avances hacia una cobertura jurídica e institucional más amplia en el ámbito legislativo. Analiza, además, los principales efectos resultantes de la problemática habitacional y releva las gestiones realizadas en la materia por la Secretaría de Acción Social y el Consejo Nacional de la Vivienda.

En el artículo sobre reforma agraria y desarrollo rural se señalan las dificultades que aún debe el Ejecutivo superar y la necesidad de una mayor agilidad en la reforma agraria. Se indican las trabas impuestas desde el Legislativo, contribuyendo a la no concreción del derecho al acceso a la tierra, fundamental en nuestra realidad nacional y, por último, se relatan casos concretos que nos llevan a visualizar la realidad en torno a este tema.

El abordaje de los artículos de este capítulo proporciona elementos suficientes para una comprensión global de la situación de (in)satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales en Paraguay: el Ejecutivo aún no ha encontrado un rumbo claro, permanece desorientado como en una nebulosa de su accionar y esto exige medidas inmediatas de disipación, pero igual (o más) preocupante quizás sea la claridad con que el Legislativo avanza hacia la negación sistemática de los derechos económicos, sociales y culturales. Su composición conservadora quizás sea una pista que colabore a entender ese comportamiento o probablemente el conflicto declarado con el Ejecutivo, tiñendo sus actuaciones legislativas no sólo como regresivas, sino altamente peligrosas para el disfrute básico de los derechos sociales, todos ellos tradicionalmente supeditados al clientelismo y el prebendarismo.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2006) **El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional**. Buenos Aires. Editores del Puerto.

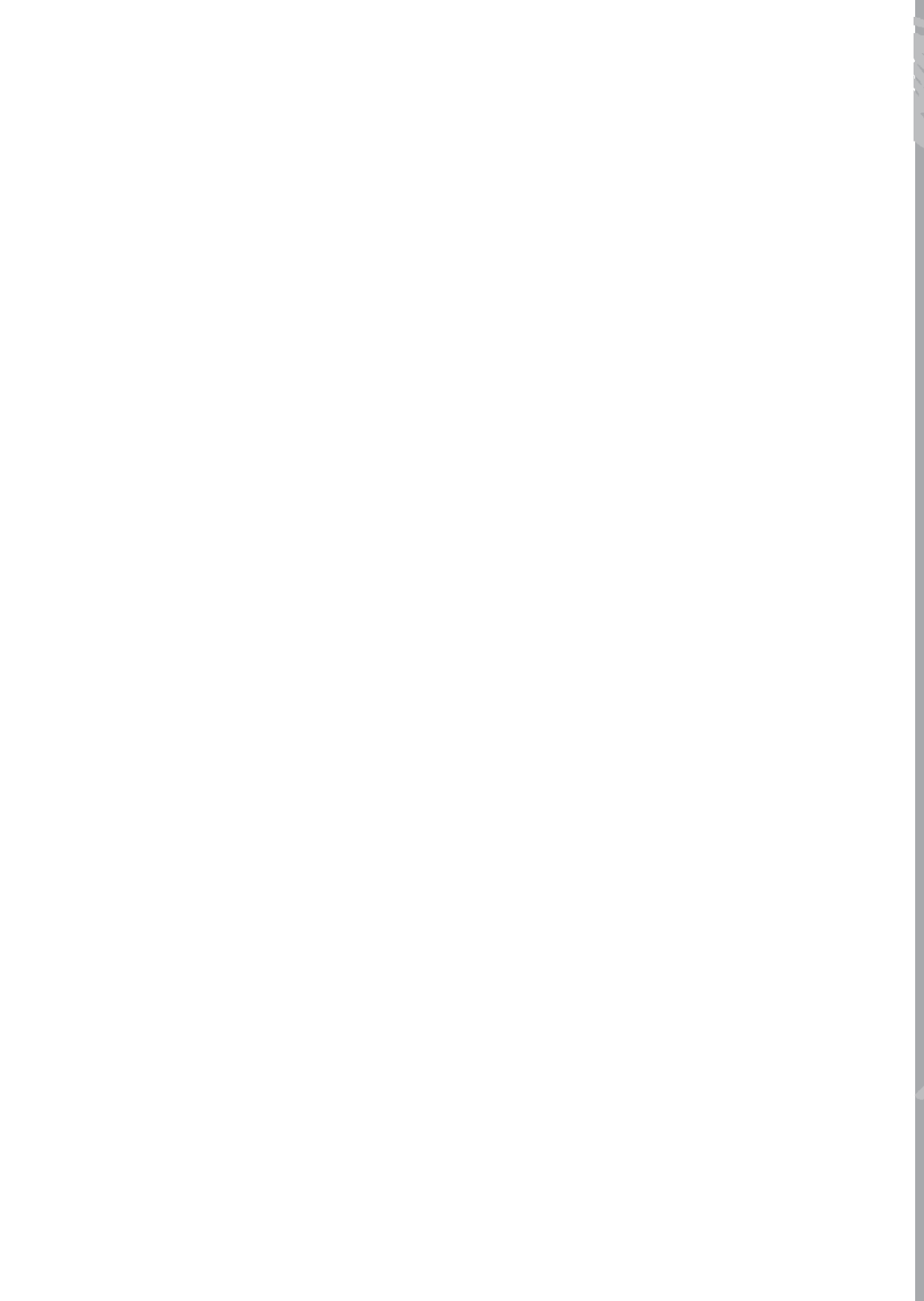
Comité DESC (1991) Observación general N° 4. *El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*. Ginebra, Comité DESC.

Comité DESC (1991) Observación general N° 13. El derecho a la educación (art. 13). Ginebra, Comité DESC.

Comité DESC (1998) Observación general N° 13. La aplicación interna del Pacto. Ginebra, Comité DESC.

Comité DESC (2000) Observación general N° 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. Ginebra, Comité DESC.

Pisarello, Gerardo (2009) Los derechos sociales en el constitucionalismo democrático en: Revista Jurídica, Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Instituto de Investigación Jurídica UNAM. Disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/92/art/art7.htm#P8>>, consultado el 24 de noviembre de 2009.





# Para seguir avanzando

## El derecho a la salud y sus desafíos en tiempos de alternancia democrática

Siguiendo los trazos interpretativos del Protocolo de San Salvador a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la satisfacción del derecho a la salud en un contexto de desarrollo de un sistema estatal, “por básico que sea, debe garantizar el acceso al sistema de atención primaria en salud (APS) y el desarrollo progresivo de un sistema con cobertura para toda la población del país. A su vez, [debe] otorgar especial atención a la atención de grupos vulnerables o en situación de pobreza” (CIDH, 2008). En estos términos, este capítulo aborda los desafíos para el gobierno surgido de la alternancia, luego de décadas de hegemonía y copamiento de espacios estatales de parte de la Asociación Nacional Republicana (ANR-Partido Colorado). Se analizan por tanto los problemas prioritarios identificados en materia del derecho a la salud, las estrategias posibles para garantizar un sistema universal e incluyente, así como el grado de cumplimiento de las políticas públicas, sopesando las iniciativas de progresividad frente a los obstáculos heredados de pasados gobiernos.

María Gloria Montórfano.

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

A pesar de que el Estado paraguayo reconoció el derecho a la salud como un derecho fundamental en la Constitución de 1992, así como a través de otras normas de derecho interno e internacional, persistía hasta 2005 una importante proporción de personas (35,1%) que por varias causas se hallaban excluidas<sup>2</sup> de los mecanismos existentes que permiten la protección de este derecho (MSPBS y otros, 2007).

Al igual que en muchos otros países del mundo, el peso de los determinantes sociales de la salud en la exclusión del acceso a niveles razonables de disfrute de este derecho es alto. Se entiende por determinantes sociales de la salud a todos aquellos factores sociales, económicos, políticos y culturales, considerados externos al sector salud propiamente dicho, que influyen en la accesibilidad de las personas a obtener el mayor grado posible de ejercicio de su salud. Estos factores tienen relación con las condiciones de vida, ambiente, trabajo, agua, energía, vivienda, educación y participación comunitaria.

Estas inequidades se manifiestan en varios ámbitos en la sociedad, y se expresan en datos demográficos como:

- en el 60% del territorio se concentra el 3% de la población –región Oriental–, en tanto en el otro 40% de la superficie se concentra el 97% de los y las habitantes –región Occidental– (DGEEC, 2002);
- la pirámide poblacional incluye una población del 37% con menos de 15 años de edad (ibíd.);
- la tasa de fecundidad actual es de 2,5 hijos e hijas (Cepep, 2008);
- la tasa de desempleo, sumando el abierto y el oculto, asciende a 10,6%; en tanto, la subocupación representa el 28% de la población económicamente activa (DGEEC, 2007);
- en el ámbito rural, el analfabetismo en mujeres es del 10% y el promedio de años de estudio en general es de 5,5; mientras que en el ámbito urbano, este promedio asciende a 9 y el analfabetismo en las mujeres desciende a 4,6% (DGEEC, 2007);
- se está produciendo una migración del modelo agrícola tradicional al sojero agro exportador: el área sembrada con soja aumentó de 350.000 ha en 2002 a 1.900.000 ha en 2004. En el cultivo de soja se utilizan anualmente 24.000.000 l de agroquímicos (Fogel, 2005);
- las mujeres embarazadas en contacto con agrotóxicos duplican su posibilidad de dar a luz niños o niñas con malformaciones (Benítez Leite y otras, 2007);

1 Este artículo se complementa principalmente con los artículos sobre discriminación hacia las mujeres, las personas con discapacidad, las personas con discapacidad psicosocial, los pueblos indígenas, las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales, las personas que viven con VIH y sida y las personas migrantes, del capítulo de derecho a la igualdad. Además, se complementa con los artículos sobre protección frente a la violencia doméstica, derechos reproductivos, derechos de la juventud y de las personas adultas mayores, en el capítulo de derechos de familia, y con el capítulo de derechos de la niñez y la adolescencia.

2 Se considera como excluidas a las personas que no consultan estando enfermas o accidentadas con dolencias no leves.



- el 1% de niños y niñas presentan desnutrición aguda, en tanto el 10% desnutrición crónica. Los niños y niñas de zonas rurales tienen dos veces más riesgo de desnutrición que quienes viven en las ciudades (DGEEC, 2004);
- la mortalidad infantil promedio asciende a 18 niños y niñas por cada 100.000 nacidos vivos, lo que significa 10 por día. La mortalidad materna promedio es de 130 por cada 100.000 nacidos vivos (1 madre cada 3 días, 400 niños y niñas huérfanas al año), con diferencias llamativas entre regiones sanitarias y condiciones de pobreza; por ejemplo, en Canindeyú la mortalidad infantil es de 281 por cada 100.000 nacidos vivos (OPS, 2008).

Estos datos deben considerarse atendiendo la diversidad cultural existente en el país. En tal sentido, las barreras que limitan el acceso a los servicios públicos de las personas pobres o monolingües guaraní no consisten sólo en el costo de consultas y medicamentos, o en el desabastecimiento crónico de los hospitales y centros asistenciales, sino también en el carácter inhóspito de la infraestructura de salud, el frecuente maltrato a pacientes, como también sucede con las personas adultas mayores e indígenas, y en la colisión con los hábitos y creencias tradicionales de estos sectores. Es también deplorable la escasa conciencia social acerca de los derechos en el ámbito de la salud y la ausencia de una contraloría social eficiente: la participación queda en el reclamo, reforzando el modelo paternalista existente en éste y otros servicios públicos (PNUD, 2008).

## MARCO LEGAL

El marco legal vigente garantiza la salud como un derecho humano fundamental y confiere al Estado la función de respetarlo, protegerlo, realizarlo y garantizarlo. Está compuesto por la Constitución de la República del Paraguay; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), ley 4/92; la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ley 57/90; la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra de la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), ley 1215/86; el Protocolo de San Salvador a la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el Código Sanitario, ley 836/80, que regula las funciones del Estado en lo relativo al cuidado integral de la salud, entre otros instrumentos legales.

El Sistema Nacional de Salud está regulado por la ley 1032/96, que establece su actuación mediante la oferta de servicios de salud de los subsectores públicos, privados o mixtos, de seguros de salud y de las universidades (art. 4). A su vez, por decreto 16572/97 se constituye el Consejo Nacional de Salud. El 25 de septiembre de 2006, el Poder Ejecutivo promulgó la ley 3007/06, que modificó y amplió la 1032/96, otorgando reconocimiento del legítimo derecho de los consejos regionales y locales de salud de administrar los recursos generados en los servicios de salud de las comunidades.

Si bien este marco jurídico e institucional ya existía durante anteriores gobiernos, con la nueva administración del MSPBS iniciada en 2008 se dieron pasos hacia un proceso de ampliación y efectivización de la descentralización en salud, realizando una progresiva transferencia de autoridad, dirección y recursos desde el ámbito central a los ámbitos locales.

Es de considerar que esta descentralización debe estar acompañada de un monitoreo desde la administración central, a fin de garantizar el uso adecuado y racional de los recursos, con conocimiento de la utilización, procedimientos, rendición de cuentas, documentaciones, plazos, etc., direccionando los fondos al cumplimiento de las políticas públicas para la calidad de vida y salud con equidad. Se ha conformado para el efecto un equipo técnico de descentralización, integrado por el MSPBS, el Consejo de Gobernadores, la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (Opaci) y el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD).

## EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

En Paraguay existe un sistema salud en que coexisten tres subsistemas: el público (MSPBS), la seguridad social (el Instituto de Previsión Social, IPS) y el sector privado, con una alta segmentación de proveedores y falta de articulación entre los diferentes subsectores. En el ámbito público, el MSPBS para 2007 contaba con 984 instituciones, de las cuales se estimaba en 117 los centros de salud (CS) y en 730 los puestos de salud (PS) con escasas capacidades resolutivas y atendidas por personal poco capacitado (OPS, 2008).

El gasto del sector salud correspondía al 7,3% del producto interno bruto (PIB), en promedio para el período 1997-2004. Existía un alto gasto de bolsillo en salud: 64% de las prestaciones (públicas y privadas) eran pagadas al momento del servicio. En esas condiciones, una enfermedad grave puede llevar a la bancarrota a cualquier familia (ibíd.).

## PRESUPUESTO SOCIAL EN SALUD

El 50% del total del presupuesto 2009 de Salud está destinado a los programas de servicios sociales. Esto asciende a un total de 7.952 billones de guaraníes (USD 1.590.400.000), lo que a su vez representa 11% más del monto presupuestado para servicios sociales en 2008<sup>3</sup>. Paraguay sigue teniendo los niveles más bajos de inversión social de la región (USD 142 por habitante al año, siendo USD 696 el promedio en América latina). Actualmente el presupuesto total del MSPBS es de 1 billón 791 mil 154 millones de guaraníes (USD 358.230.800) (MSPBS, 2009).

En el proyecto del presupuesto para 2010 se asigna apenas un incremento de 6,9% para el MSPBS, cuando que solicitó el 23%. Además, las declaraciones de las autoridades de este ministerio muestran claramente que varios programas claves para lograr avances mínimos en los derechos a la salud y educación han quedado sin presupuesto para el próximo año, o apenas tienen el mismo nivel de financiación del año en curso. Algunos ejemplos: para salud no se incluye aumento de recursos en medicamentos; se recortaron G 5.000.000.000 (USD 1.000.000) para combate a la desnutrición; y el monto total asignado impedirá avanzar en el cumplimiento de las resoluciones de

3 Datos tomados del Portal Paraguayo de Noticias. Disponible en: <[www.ppn.com.py](http://www.ppn.com.py)>, consultado el 30 de noviembre de 2009.

gratuidad de varios servicios establecidas por este ministerio, gratuidad que no se está dando netamente hoy<sup>4</sup>.

Para nosotros el presupuesto es la herramienta política y técnica más importante. No sólo cuánto se gasta, sino cómo y para qué gastamos y qué respuestas tiene en términos sociales eso que gastamos (Esperanza Martínez, ministra de Salud Pública y Bienestar Social)<sup>5</sup>.

#### CUADRO. Ejecución del presupuesto de Salud a septiembre de 2009

Ejecución esperada	G 1.039.529.000.000	USD 207.905.800
Ejecución efectiva	G. 838.316.000.000	USD 167.663.200
Porcentaje de ejecución	81%	
Variación con el mismo período en 2008	39%	

Fuente: elaboración propia.

En la ejecución presupuestaria intervienen el MSPBS, el Ministerio de Hacienda, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, el Congreso, los organismos internacionales, las entidades binacionales Yacyretá e Itaipú, así como las y los oferentes y proveedores. En todos estos estamentos existen trabas que son básicamente burocráticas y procedimentales. Cada cambio (organismo financiador, ampliación, reprogramación, etc.) implica un procedimiento administrativo que significa un retraso de dos a cuatro meses para la ejecución de los recursos, lo que afecta notablemente en la provisión regular de insumos y medicamentos<sup>6</sup>. Si Salud llegara al 93% de ejecución al finalizar el año, su meta propuesta, ejecutaría entonces USD 116 millones más que en 2008.

## POLÍTICA NACIONAL DE SALUD

- Problemas prioritarios identificados en el tiempo de gestión (MSPBS, 2009)

El MSPBS identificó los siguientes problemas como centrales y prioritarios para el diseño y desarrollo de la política de salud durante el primer año de este periodo de gobierno:

- Alto gasto de bolsillo para la atención/recuperación de la salud. Respecto a este punto se plantea garantizar la gratuidad de los servicios de salud, implementada gradual y progresivamente, mediante cinco resoluciones ministeriales, lo que impactó en el incremento de la demanda de servicios y la disminución del gasto de bolsillo en salud.
- Alta morbilidad y mortalidad por enfermedades prevenibles.
- Cobertura insuficiente, con baja calidad y calidez en la prestación de servicios.

4 Campaña "Desarmemos el presupuesto 2010", disponible en <http://www.cdia.org.py/noticias.asp?codigo=56>, consultado el 30 de noviembre de 2009.

5 "Seguimiento a la inversión social – boletín setiembre 2009". Programa conjunto "Invertir en la gente". Disponible en: <[http://www.gastosocial.org.py/panel\\_admin/uploads/SIS\\_09\\_09.pdf](http://www.gastosocial.org.py/panel_admin/uploads/SIS_09_09.pdf)>, consultado el 30 de noviembre de 2009.

6 *Ibíd.*

- Sistema de salud con elevada exclusión de los grupos más vulnerables.
- Gestión excesivamente burocrática y con elevada sospecha de corrupción.
- Persistencia de la centralización y fragmentación del sistema de salud.

- **La nueva política**

La nueva política de salud del Estado paraguayo está encaminada al cambio paradigmático y estructural del sistema vigente. Lo que se busca es superar la alta inequidad en el acceso a la salud y la fragmentación del sistema, que difícilmente responde a las necesidades de la población. Se plantean una serie de reformas tanto programáticas como estructurales, en base a los siguientes principios (MSPBS, 2008):

- **universalidad** del derecho a la salud y los demás derechos humanos y sociales;
- **integralidad** en las respuestas a las necesidades sociales según los derechos;
- **equidad** como principio de justicia para que todos y todas se acerquen al máximo nivel de calidad de vida;
- **participación protagónica** de las comunidades y de cada ciudadano y ciudadana como factor de radical democratización y transparencia del Estado en su función de garante de derechos.

### *Atención primaria en salud como estrategia*

La estrategia principal considerada en base a las necesidades reales identificadas en la población paraguaya es la implementación de la atención primaria de la salud, entendida como la estructuración del sistema de salud y las prestaciones de servicios desde las bases comunitarias, desde los territorios sociales, con participación.

La asistencia sanitaria esencial basada en métodos y tecnologías prácticos, científicamente fundados y socialmente aceptables, puesta al alcance de todos los individuos y familias de la comunidad mediante su plena participación y a un costo que la comunidad y el país puedan soportar, en todas y cada una de las etapas de su desarrollo con un espíritu de autorresponsabilidad y autodeterminación. La atención primaria forma parte integrante tanto del sistema nacional de salud, del que constituye la función central y el núcleo principal, como del desarrollo social y económico global de la comunidad (Declaración de Alma-Ata, aprobada por la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, 1978)<sup>7</sup>.

Evidentemente, esta concepción no es nueva: la Declaración de Alma Ata tiene 31 años de vigencia, y le siguieron otra serie de compromisos gubernamentales y pactos internacionales, en los cuales, como de costumbre, Paraguay fue signatario, sin que ello garantizara en nada el cumplimiento de los compromisos asumidos, ya que desde siempre la atención primaria fue considerada y ejecutada en el país como la asistencia más pobre para las personas más pobres. Muestra de ello son los cientos de puestos y

<sup>7</sup> Disponible en: <[http://www.paho.org/Spanish/dd/pin/alma-ata\\_declaracion.htm](http://www.paho.org/Spanish/dd/pin/alma-ata_declaracion.htm)>, consultado el 30 de noviembre de 2009.

centros de salud que al asumir la nueva administración del MSPBS fueron encontrados en situación irregular, desabastecidos, precarizados, sin personal calificado y en muchos casos ubicados en inmuebles en situación irregular.

En el Informe sobre la salud en el mundo 2008, realizado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), claramente se insta a los gobiernos a implementar decididamente la estrategia de APS como una estrategia básica para afrontar las inequidades es avanzar hacia la cobertura universal con un espíritu de equidad, justicia social y solidaridad (OMS, 2008).

Una de las primeras medidas fue la creación de una Dirección General de Atención Primaria en Salud (DGAPS), encargada de desarrollar la estrategia con la instalación gradual de 117 unidades de salud de la familia (USF) en 12 regiones sanitarias, localizadas en 54 distritos, a lo largo de 2009 (MSPBS, 2008). La estrategia consiste además en el trabajo articulado en redes, partiendo desde las USF hacia los demás circuitos de atención más complejos, de manera que una persona que ingrese al sistema de salud encuentre las respuestas necesarias a su demanda en forma continua (ibíd.).

- Del sistema por niveles al sistema por redes

Las redes de atención constituyen una cadena de servicios organizados para atender y resolver los problemas de salud tanto individuales como colectivos, desde el más simple al más complejo se conforma con la interacción entre la Red de Atención Primaria en Salud, la Red de Atención Ambulatoria o Policlínicos de Especialidades, la Red de Urgencias y la Red de Hospitales o Redes principales (ibíd.). Estas cuatro redes deberían estar articuladas mediante un sistema de comunicación y otro de regulación para solucionar, desde un enfoque preventivo, la mayor cantidad posible de problemas de salud en los territorios sociales, y en casos más complejos, detener el doloroso y humillante peregrinar de las personas, especialmente las de mayor vulnerabilidad, por los servicios de salud, buscando, por ejemplo, una cama para su hospitalización.

A las redes principales acompañan otras redes complementarias como la Red de Asistencia Farmacológica, la Red de Vigilancia en Salud, la Red de Rehabilitación y la Red de Apoyo Diagnóstico (ibíd.).

- De programas verticales a horizontales

Hasta el momento los sistemas sanitarios tienen una oferta muy diversificada de servicios y programas, gerenciados de manera vertical, sin coordinación entre ellos, aun cuando muchas veces están actuando en la misma área temática, poblacional y/o geográfica, lo que se traduce en un incremento del gasto y poca optimización de los recursos disponibles. El fortalecimiento de los sistemas de salud tiene como propósito principal lograr un abordaje horizontal para controlar los múltiples determinantes del disfrute de este derecho<sup>8</sup>.

---

8 Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Salud – Paraguay, presentado ante la Novena Ronda del Fondo Mundial y Fortalecimiento del Sistema Sanitario. 2009.

La salud integral exige un cambio de concepción en cuanto a la manera de considerar a las personas en sus derechos, para que los servicios provistos logren un mejor impacto sobre su estado de salud, y además aseguren su oportunidad y continuidad.

## GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La estrategia de atención primaria en salud como eje articulador de un sistema universal y gratuito ha sido pensada para asumir la responsabilidad sanitaria y social, atendiendo a lo largo de la vida y acercando la atención a las familias y comunidades. Esta estrategia está fundamentada no sólo en una filosofía política como teoría, sino también en experiencias exitosas regionales que evidencian su efectividad. No obstante, en nuestro país aún es incipiente la instalación de esta modalidad, por lo que ha tenido y sigue teniendo personas colaboradoras y detractoras, internas y externas al MSPBS.

En la rendición de cuentas 2009, el MSP BS ha informado acerca de los niveles de intervención ejecutados y planificados para el periodo de gobierno 2008-2013, caracterizándose básicamente tres etapas bien definidas (MSPBS, 2009):

- un plan de contingencia en salud: de agosto del 2008 hasta fines del 2009.
- un plan de mejoras e innovaciones sustantivas, de fines del 2009 a fines del 2011, y
- el inicio de la reforma estructural, que se prevé para el 2012 y el 2013.

La inversión en la instalación de la estrategia de atención primaria en salud es alta debido a que requiere de una infraestructura básica (remodelación y hasta construcción de servicios) y un equipo multidisciplinario con formación social por cada USF, que debió ser seleccionado y contratado fuera del personal existente en el MSPBS, por lo que algunas personas, especialmente del gremio médico, aún se siguen preguntando si ha valido la pena esta inversión, tal vez porque aún no se ha comprendido que la Salud Integral exige un cambio de concepción en cuanto a la manera de considerar a las personas en sus derechos, para que los servicios provistos logren un mejor impacto sobre su estado de salud, y además, aseguren su oportunidad y continuidad.

## SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES<sup>9</sup>

En esta transición incipiente aún prevalece la centralización y segmentación del sistema, además de una fragmentación en la provisión de los servicios de salud, que constituye un factor causal importante de su bajo desempeño. Esto último contribuye al bajo e inequitativo acceso a los servicios, a la baja cobertura en salud, al uso irracional e ineficiente de los recursos disponibles (tanto humanos como físicos), con un consecuente incremento innecesario de los costos<sup>10</sup>.

Se hace necesaria la inclusión del enfoque del derecho a la salud, género, no discriminación y participación comunitaria en la formación de pregrado y posgrado en salud. En ese sentido, el proceso de reformas del sector salud se encuentra con dificultades

9 Ver recomendaciones en Guillén, 2008.

10 Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Salud – Paraguay, presentado ante la Novena Ronda del Fondo Mundial y Fortalecimiento del Sistema Sanitario 2009.

para dotar de recursos humanos capacitados y sensibilizados a la estrategia de APS, ya que las instituciones de formación tanto públicas como privadas sostienen, sin ánimo de cambios, un modelo individualista con enfoque netamente curativo y con énfasis en la especialización, que mucho dista del perfil de profesionales de la salud que necesita el país.

El anterior modelo de gestión de la salud pública en Paraguay, centrado en la enfermedad, ha generado una gran debilidad funcional en el primer nivel de atención, con baja capacidad resolutive, lo que no permitía dar respuestas a los problemas básicos, por lo que la demanda se concentraba en la atención hospitalaria, congestionando el sistema de salud.

La alta segmentación a nivel de los proveedores y una falta de articulación entre los diferentes servicios era el principal factor de duplicación de actividades. Las ineficiencias de los servicios ambulatorios también generaban la sobrecarga de la demanda de los centros especializados de atención y la red de hospitales.

De las dificultades para la implementación de una concepción ideológica de la salud, entendida simplemente como la ausencia de enfermedad, un estatus destinado sólo a quienes pudieran pagar por no estar enfermos, mercantilización de la salud que responde al pensamiento y sistema neoliberal. A ello se sumó a nivel local la creación de un sistema de salud público caótico, generador de inequidades, promotor de clientelismo político creado y capitalizado por años de gobierno colorado, un círculo vicioso en el que hablar de gratuidad, universalidad política sanitaria universal e integralidad era prácticamente imposible. Resabios de esa mentalidad existen aún en la sociedad paraguaya, especialmente en quienes directa o indirectamente han sido favorecidos por la práctica de la medicina privada con fines de lucro, generando grandes empresas hoteleras de la “salud” y la injerencia de la industria farmacéutica.

En ese contexto, sumado a los intereses creados de otros monopolios conexos, como el de los medios masivos de comunicación, poco o nada interesados en publicar los logros de la gestión del MSPBS, como en otros ámbitos del quehacer nacional, buscan tergiversar los hechos y manipular la opinión pública, con lo cual es muy difícil lograr la participación activa de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos.

De todo lo anterior, se desprende la necesidad de llevar adelante políticas públicas coordinadas, para que las acciones emprendidas abandonen los compartimientos estancos en los cuales se ha trabajado, coordinando esfuerzos, entrelazando áreas de acción, sumando recursos, optimizando las iniciativas, evitando la duplicación, en el entendimiento de que cada problema social tiene sus raíces complejas y entretrejidas en varias esferas, en las que tienen su participación tanto los factores coyunturales como los culturales y sobre todo los derivados del sistema capitalista y su consecuencia más marcada: la fragmentación social.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Benítez-Leite S., Macchi M. y Acosta M. (2009) *Malformaciones congénitas asociadas a agro tóxicos* en: *Revista Chilena de Pediatría*, Vol. 80 N° 4, Santiago de Chile. Disponible en: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0370-41062009000400010&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0370-41062009000400010&script=sci_arttext)>, consultado el 30 de noviembre de 2009.

Cepep (2009) **Encuesta de demografía y salud sexual y reproductiva 2008** Asunción: Cepep.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH (2008) **Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales** Washington: CIDH. Disponible en: <<http://www.cidh.oas.org/countryrep/IndicadoresDESC08sp/Indicadoresindice.sp.htm>>, consultado el 30 de noviembre de 2009.

DGEEC (2006) **Indicadores del mercado laboral en Paraguay. Encuesta permanente de hogares 2006** Fernando de la Mora: DGEEC.

DGEEC (2002) **Censo nacional de población y viviendas 2002** Fernando de la Mora: DGEEC.

DGEEC (2007) **Encuesta permanente de hogares 2007**. Fernando de la Mora: DGEEC.

Fogel, Ramón (2005) **Enclave sojero, merma de soberanía y pobreza** Pilar: Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI).

Guillén, Cristina (2008) *De la exclusión a la expectativa de universalidad* en: Codehupy (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008** Asunción: Codehupy, pp. 557-581.

MSPBS (2008) **Políticas públicas para la calidad de vida y salud con equidad en el Paraguay 2008/2013** Asunción: MSPBS.

MSPBS (2009) **Rendición de cuentas 2009** Asunción: MSPBS.

OPS (2008) **Perfil de los sistemas de salud de Paraguay: monitoreo y análisis de los procesos de cambio y reforma** Washington: OPS.

PNUD (2008) **Informe sobre Desarrollo Humano**. Asunción: PNUD.

•



# Reforma psiquiátrica, con pocos avances y varias deudas

## El derecho de las personas con discapacidad psicosocial<sup>1</sup> a vivir en la comunidad y en forma independiente

El respeto del derecho a vivir en la comunidad trae aparejado un conjunto de deberes por parte del Estado asociados al diseño y la implementación de políticas públicas. En cuanto a las personas con discapacidad psicosocial, un elemento fundamental es la disponibilidad de servicios de salud mental basados en la comunidad y otros apoyos necesarios para hacer efectiva su plena integración en la sociedad. Además, se requieren programas de rehabilitación social, laboral y educacional y el establecimiento de dispositivos en las comunidades.

Alison A. Hillman de Velásquez

*Mental Disability Rights International* (MDRI)

Orlando Castillo

Consultor legal (MDRI)

---

<sup>1</sup> La terminología “personas con discapacidad psicosocial” se utiliza para referirse a las personas con diagnósticos psiquiátricos, usuarias o ex usuarias de los servicios de salud mental. Surgió como la frase preferida de las mismas personas usuarias, ex usuarias y sobrevivientes de la psiquiatría que estuvieron participando en los procesos de redacción de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas.

## INTRODUCCIÓN

El 17 de diciembre de 2003, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) aprobó medidas cautelares para proteger la vida y la integridad física, mental y moral de las personas detenidas en el Hospital Neuropsiquiátrico de Paraguay, enfatizando la necesidad de adoptar medidas para proteger a las mujeres de todas las edades, a los niños, niñas y adolescentes ingresados en la institución y de restringir el uso de las celdas de aislamiento de acuerdo a los estándares internacionales en la materia.

*Mental Disability Rights International* (MDRI) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil, por su sigla en inglés) habían presentado la petición de medidas cautelares apenas cinco días antes, exponiendo las condiciones de detención y tratamiento inhumano en el hospital, haciendo hincapié en los abusos contra dos jóvenes con diagnósticos de autismo –Julio, de 17 años de edad, y Jorge, de 18–, quienes se encontraban encerrados en pequeñas celdas, desnudos, sin acceso a baños y obligados a orinar y defecar en los mismos espacios donde comían y dormían. Julio y Jorge habían estado en estas condiciones por más de cuatro años. La petición también expuso las condiciones atroces de detención y el tratamiento brindado a las otras 458 personas detenidas en la institución, que incluían: condiciones antihigiénicas, basura y heces por los patios, aceras y jardines; sobrepoblación extrema; falta de alimentos y medicinas; falta de atención médica adecuada; la detención de niños y niñas con personas adultas; falta de servicios de rehabilitación; falta de planes de alta; y la falta de servicios de salud mental comunitaria adecuados<sup>2</sup>.

Respondiendo a las medidas cautelares otorgadas por la CIDH, en 2004 el Estado paraguayo se dirigió a reparar las condiciones que presentaban riesgos graves para el derecho a la vida y la integridad física de las personas internadas en la institución psiquiátrica, enfocándose en mejorar las condiciones higiénicas, cambiando el sistema cloacal y reestructurando muchas de las salas de internación. Sin embargo, se puso poco énfasis en resolver el problema de la sobrepoblación extrema, la falta de rehabilitación y de servicios de salud mental basados en la comunidad.

En febrero de 2005, los peticionarios firmaron un acta de compromiso con el Estado paraguayo ante la CIDH, en la cual el Estado se comprometió a una desinstitucionalización paulatina, reduciendo la población hospitalaria y a la vez expandiendo y fortaleciendo los servicios de salud mental basados en la comunidad. En esta acta de compromiso, cuyo plazo de cumplimiento es de cinco años, el Estado también asumió la responsabilidad de aprobar una ley de salud mental que respalde los derechos de las personas usuarias de los servicios de salud mental.

Entre 2005 y fines de 2007, el Estado ha realizado pocos avances hacia la implementación del acta de compromiso. Estos avances incluyeron la inauguración de dos casas en la comunidad, donde fueron externados 18 residentes de largo plazo del hospital y un incremento en el presupuesto de la Dirección de Salud Mental. El Hospital Neuropsiquiátrico y la Dirección de Salud Mental, ambos dependientes del Ministerio

2 Para mayor información sobre las medidas cautelares de la CIDH sobre el Hospital Neuropsiquiátrico se recomienda la lectura de "Equipo académico" (2008).

de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), son las instituciones encargadas de la administración de los bienes y servicios de salud mental en el país.

Durante el segundo semestre de 2007, nuevamente se recibió información acerca de una serie de violaciones graves a los derechos de las personas internadas en el Hospital Neurosiquiátrico, empezando con una denuncia por coacción sexual de una mujer internada contra un enfermero. La dirección del hospital, que tuvo conocimiento del hecho al día siguiente de ocurrido, el 23 de julio de 2007, tardó tres meses en presentar la denuncia a la fiscalía, y solo lo hizo por la presión de agentes de la Defensoría del Pueblo<sup>3</sup>. La situación se agravó cuando, en diciembre de 2007, encontraron los cuerpos de dos pacientes en la chacra ubicada en la parte posterior del hospital y se produjo otro incidente más de violencia grave, todo en un lapso de 15 días.

Dando respuesta a estas denuncias, más otras violaciones que infligieron graves e irreparables daños a las vidas e integridad física y moral de las personas internadas en el Hospital Neurosiquiátrico y la ineficacia de las investigaciones para delinear responsabilidades y sancionar a las personas responsables, el 29 de julio de 2008 la CIDH otorgó nuevas medidas cautelares<sup>4</sup>. En estas medidas, la CIDH solicitó que el Estado de Paraguay adopte:

[...] todas las medidas necesarias para proteger la vida y la integridad física de los beneficiarios, en especial para prevenir la ocurrencia de nuevos actos de violencia física y sexual al interior del Hospital<sup>5</sup>.

Asimismo, estableció que el Estado paraguayo debe informar a la CIDH las medidas tomadas para investigar los abusos denunciados con el propósito de prevenir que se repitan los mismos hechos en el futuro.

A un año y tres meses, fecha de redacción de este artículo, el Estado sigue sin adoptar las medidas necesarias para proteger la vida y la integridad física de las personas internadas en el Hospital Neurosiquiátrico. Esta realidad se ha evidenciado en la muerte por suicido de Genaro<sup>6</sup>, de 21 años, dentro de la sala de Agudos Varones el 12 de septiembre de 2009. A las 24 horas de haber ingresado a la institución, personal del hospital lo encontró colgado con el resto de una frazada atado al cuello de la reja de una ventana de la celda de aislamiento donde estaba encerrado. La causa de la muerte se registra como asfixia por ahorcamiento. El Estado tampoco ha dispuesto medidas de investigación eficaces de los hechos ocurridos al interior del nosocomio que permitan efectivamente prevenir la repetición de las violaciones a los derechos humanos.

Por otro lado, se han realizado algunos avances en el cumplimiento del acta de compromiso firmada en 2005. Estos avances incluyen la inauguración de tres casas-hogar

3 Información recolectada por el MDRI de numerosas fuentes locales con información de primera mano de los hechos.

4 MDRI y Cejil presentaron estas denuncias en escritos a la CIDH de fechas 8 de febrero, 20 de marzo y 27 de junio de 2008.

5 CIDH (2008). *Medidas cautelares otorgadas por la CIDH durante el año 2008*, párr. 35. Disponible en: <<http://www.cidh.oas.org/medidas/2008.sp.htm>>, consultado el 30 de octubre de 2009.

6 El nombre ha sido cambiado para preservar la identidad.

en la comunidad<sup>7</sup> y un proyecto para promover la reinserción laboral de personas internadas y egresadas del hospital. Sin embargo, estos avances se han efectuado en gran medida a través de la voluntad personal de algunos agentes estatales y donaciones de la cooperación internacional, no de una política clara y la asignación de recursos estatales para cumplir con estos compromisos.

En marzo de 2009, el hospital recibió la visita de observación del Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT), de conformidad con lo dispuesto en el Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (OP-CAT, por su sigla en inglés). Esta misión se hizo con el objetivo de monitorear el cumplimiento de la referida convención, revisando el trato que reciben las personas privadas de su libertad, y hacer recomendaciones a las autoridades para que establezcan salvaguardias efectivas contra la tortura y otros malos tratos a los detenidos y las detenidas. Al final de la visita, la delegación presentó a las autoridades competentes sus observaciones preliminares confidenciales. A dichas observaciones le seguirá el informe confidencial que el SPT presentará al Estado<sup>8</sup>.

A continuación, se repasan las obligaciones legales del Estado paraguayo a garantizar el derecho de las personas con discapacidad a vivir de manera independiente y a ser incluidas en la comunidad, lo cual está estrechamente vinculado con la reducción de daños y el cumplimiento de todos sus derechos. Dentro del marco de estas obligaciones, analizaremos la implementación del derecho a vivir en la comunidad de las personas con discapacidad psicosocial en Paraguay.

## MARCO LEGAL

La Constitución Nacional de 1992, en su artículo 58, “Sobre los derechos de las personas excepcionales”, garantiza a las personas con discapacidad:

[...] la atención de su salud, de su educación, de su recreación y de su formación profesional *para una plena integración social*. El Estado organizará una política de prevención, tratamiento, rehabilitación *e integración* de los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, a quienes prestará el cuidado especializado que requieran. Se les reconocerá el disfrute de los derechos que esta Constitución otorga a todos los habitantes de la República, en igualdad de oportunidades, a fin de compensar sus desventajas.

Asimismo, en el marco internacional de los derechos humanos, el Estado paraguayo tiene obligaciones vinculantes a asegurar y promover la plena integración comunitaria de las personas con discapacidad. Esta obligación es concretada en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD), ley 3540/08, la Conven-

7 Debemos reconocer el avance importante de la reinserción de tres jóvenes internadas anteriormente en la “Sala Autistas” del hospital. De especial mención es el caso de Julio, uno de los jóvenes nombrados en la primera petición a la CIDH, quien se ha mudado a este hogar. Hoy en día, Julio se viste, ha aprendido a usar el baño y come solo. Este avance se realizó debido al compromiso y la convicción de poder lograr cambios del personal del hospital, en particular el director, Néstor Giralda, y la directora del Departamento de Rehabilitación, Dalila López.

8 Información extraída del comunicado de prensa del SPT. Disponible en <[www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/PRParaguay.doc](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/docs/PRParaguay.doc)>, consultado el 2 de noviembre de 2009.

ción interamericana sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, ley 1925/02 y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ley 57/90.

El artículo 19 de la CDPD garantiza el “derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad”. En este artículo, los Estados partes reconocen el derecho de las personas a vivir en la comunidad “en igualdad de condiciones [de las demás personas]” y requiere que los Estados parte tomen “medidas efectivas y pertinentes” que promuevan “el pleno goce de este derecho por parte de las personas con discapacidad y la plena inclusión y participación en la comunidad” de las personas con discapacidades, incluyendo se garantice que:

- a) las personas con discapacidad tengan la oportunidad de elegir su lugar de residencia y dónde y con quién vivir, en igualdad de condiciones con las demás, y no se vean obligadas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico;
- b) las personas con discapacidad tengan acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su existencia y su inclusión en la comunidad y para evitar su aislamiento o separación de ésta;
- c) las instalaciones y los servicios comunitarios para la población en general estén a disposición, en igualdad de condiciones, de las personas con discapacidad y tengan en cuenta sus necesidades.

La Convención interamericana para la eliminación de toda forma de discriminación contra las personas con discapacidad establece un vínculo entre el derecho a las personas con discapacidad a vivir en la comunidad y el principio de no discriminación. Esta convención define la discriminación contra cualquier persona con discapacidad como:

[...] toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales (art. I, párr. 2, inc. a).

A fin de lograr los objetivos de esta convención de erradicar la discriminación contra las personas con discapacidad “y promover su integración completa en la sociedad” (cf. art. II), los Estados partes deben comprometerse a colaborar en el desarrollo de:

[...] medios y recursos diseñados a facilitar o promover la vida independiente, autosuficiencia e integración total, en condiciones de igualdad, a la sociedad de las personas con discapacidad (art. IV, párr. 2, inc. b).

De igual manera, la CDN garantiza expresamente el derecho de niños y niñas con discapacidad a vivir en la comunidad. En su artículo 23, la CDN establece que los Estados partes deben proporcionar asistencia especial a los niños, niñas y adolescentes con discapacidad y sus familias (cf. art. 23, párr. 2 y 3). Esta asistencia debería estar disponible de manera gratuita y asegurar que niñas, niños y adolescentes con discapacidad tengan:

[...] acceso efectivo y reciban educación, la capacitación, los servicios sanitarios, los servicios de rehabilitación, la preparación para el empleo y las oportunidades de esparcimiento y reciba tales servicios con el objeto de que el niño logre la integración social y el desarrollo individual, incluido su desarrollo cultural y espiritual, en la máxima medida posible (art. 23, párr. 3).

En virtud de esta normativa tanto nacional como internacional, se analiza el cumplimiento del Estado paraguayo de sus obligaciones de garantizar a las personas con discapacidad psicosocial el derecho a vivir de forma independiente y ser incluidas en la comunidad.

## **EL CUMPLIMIENTO DEL DERECHO A VIVIR EN LA COMUNIDAD**

El respeto del derecho a vivir en la comunidad trae aparejado un conjunto de deberes por parte del Estado en cuanto a la aprobación e implementación de políticas públicas que aseguren la asignación de recursos económicos y humanos para hacer efectivo este derecho.

En cuanto a las personas con discapacidad psicosocial, un elemento fundamental es la disponibilidad de servicios de salud mental basados en la comunidad y otros apoyos necesarios para hacer efectiva su plena integración a la sociedad. Esto implica la incorporación de la atención en salud mental dentro de los programas de salud pública en atención primaria, la descentralización de los servicios psiquiátricos y la incorporación de atención especializada en salud mental en los centros de salud comunitarios y los hospitales generales. Además, se requieren programas de rehabilitación social, laboral y educacional, y el establecimiento de dispositivos en la comunidad, como casas de medio camino y centros de día, apoyo económico para personas con discapacidad psicosocial y sus familias.

Otros elementos esenciales para el cumplimiento del derecho a vivir en la comunidad de las personas con discapacidad psicosocial incluye un trabajo con el Poder Judicial para frenar los ingresos al Hospital Neurosiquiátrico, campañas de sensibilización contra el estigma y la discriminación e iniciativas estatales para asegurar la plena participación de las personas con discapacidad y sus familiares en el diseño e implementación de programas y políticas que les afectan. Aquí enfatizamos que mientras el MSPBS juega un rol imprescindible en la implementación del derecho a las personas con discapacidad psicosocial a vivir en la comunidad, otras instancias del Estado tienen un rol de igual importancia para asegurar el cumplimiento de este derecho. Entre otros, los ministerios de Justicia y Trabajo, de Educación y Cultura y de Hacienda, y las secretarías de Acción Social, de la Mujer y de la Niñez y la Adolescencia.

En el país actualmente la atención en salud mental se encuentra centralizada en el Hospital Neurosiquiátrico, con atención descentralizada y ambulatoria aún muy poco desarrolladas en centros de salud comunitarios y hospitales de referencia a nivel nacional. Esta realidad está reflejada en la asignación de recursos estatales, tanto económicos como humanos: en el presupuesto preliminar para 2010 la atención a la salud mental en el país representa apenas 1,9% del presupuesto global para salud (la Organización Mundial de la Salud recomienda que los Estados dediquen a la salud mental

el 10% de su presupuesto para salud). De este porcentaje, el 78% estaría destinado al Hospital Neurosiquiátrico<sup>9</sup> y apenas el 18% a la Dirección de Salud Mental, entidad estatal encargada de proveer atención de salud mental en la comunidad<sup>10</sup>. En 2010 se está anticipando un incremento al presupuesto para salud mental, pero esto debido a una donación de la cooperación española<sup>11</sup>, más allá del 1,9% previamente indicado.

En 2008, con un presupuesto de G 5.159.059.125<sup>12</sup> (USD 1.031.812) la Dirección de Salud Mental proporcionó 40.000 consultas en salud mental para aproximadamente 10.800 personas<sup>13</sup>; en el mismo año, el Hospital Neurosiquiátrico, con un presupuesto de G 17.539.485.134 (USD 3.507.897)<sup>14</sup> proveyó alrededor de 18.600 consultas –lo que incluye atención ambulatoria, atención en urgencias, y cada consulta psiquiátrica, psicológica y médica clínica brindada a las personas internadas en el Hospital Neurosiquiátrico– para 4562 personas<sup>15</sup>, de las cuales no se tiene datos desagregados por sexo. Es decir, en atención a la salud mental comunitaria por cada consulta se destinan G 128.976 (USD 26), lo que representa una inversión de G 477.211 (USD 95) por usuario y usuaria atendida, mientras que el costo de las consultas teniendo en cuenta el total destinado al Hospital Neurosiquiátrico representa G 942.983 (USD 189) y un gasto total por usuario y usuaria de G 2.168.860 (USD 434), mucho mayor que la atención ambulatoria, pero con una menor frecuencia de consulta al 2,3 por persona.

Analizando las asignaciones brutas del presupuesto de la Dirección de Salud Mental y del Hospital Neurosiquiátrico, balanceando el costo-beneficio y el número de usuarios y usuarias con relación a las consultas que reciben, la atención comunitaria resulta casi 7,5 veces más económica que la institucionalización.

Hasta el momento de la redacción de este artículo, el Estado había habilitado cinco hogares comunitarios para alrededor de 40 personas de larga estadía en el hospital. Tres de estas casas fueron habilitadas en 2009, una de ellas para jóvenes que habían estado detenidos en la sala del hospital denominada de “Autistas”<sup>16</sup>. Es importante notar que estas iniciativas aún no cuentan con un presupuesto estatal claro para asegurar su funcionamiento en el futuro. En la actualidad, el apoyo a los hogares en términos de

9 El presupuesto del Hospital Neurosiquiátrico para el 2010 es de G 19.215.728.214 (USD 3.843.146), que representa un aumento de casi dos mil millones de guaraníes. Disponible en: <[http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/pgn\\_2010/archivos/GASTOS/G12-08.pdf](http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/pgn_2010/archivos/GASTOS/G12-08.pdf)>, consultado el 12 de octubre de 2009.

10 Entrevista realizada a Mirta Mendoza por el autor y la autora el 16 de setiembre de 2009. Según Mirta Mendoza, la Dirección de Salud Mental cuantifica su prestación de servicio por consulta y no por el número de personas que atiende. La dirección calcula que cada individuo consulta aproximadamente 3,7 veces por año, por un total de alrededor de 10.800 personas.

11 Ídem.

12 Ley de presupuesto N° 3692/08, ejercicio fiscal 2009, 12-08. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Disponible en: <<http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/archivo.php?a=c5d4d6c9d7d9d4d9c9d7d8d3849694949d93c8cdd7d4d3d7cdc7cdd3d2c9d7849694949d93cbc5d7d8d3d793cb959691949c92d4c8cac5064&x=cdd06c&y=c4c4063>>, consultado el 12 de octubre de 2009.

13 Cifras previstas por Néstor Giralda, director del Hospital Neurosiquiátrico.

14 Información proveída por Néstor Giralda, director del Hospital Neurosiquiátrico.

15 El promedio de consulta de la Dirección de Salud Mental es de 3,7 por paciente, mientras que el del Hospital Neurosiquiátrico es de 2,7 consultas por paciente.

16 Cf. *Ex internas del Hospital Psiquiátrico se presentan a la sociedad*. Noticias del MSPBS, 16 de setiembre de 2009. Disponible en: [http://www.msps.gov.py/ver\\_noticia.php?id=4570](http://www.msps.gov.py/ver_noticia.php?id=4570), consultado el 9 de octubre de 2009.

alimentos, personal, atención psiquiátrica y de su funcionamiento está provisto por un cruzamiento de recursos del Instituto de Bienestar Social, la Dirección de Salud Mental, el Hospital Neuropsiquiátrico, la cooperación internacional y donaciones privadas. Como ejemplo, una de las casas habilitadas recientemente para 10 mujeres externadas tuvo que ser equipada con donaciones que pudieron ser conseguidas por medio del Poder Judicial, por esfuerzos realizados por el personal del hospital, debido a que no se contaba con presupuesto<sup>17</sup>.

La habilitación de las cinco casas comunitarias representa un paso importante, pero es necesario mantenerlo en el tiempo por medio del incremento de los montos destinados a estos hogares, y con mayor participación en el presupuesto estatal.

Actualmente, existen un promedio de 265 personas que se encuentran internadas en el hospital; de esta cantidad aproximadamente la mitad contaría con alta médica para poder retirarse del nosocomio y reintegrarse a su comunidad<sup>18</sup>. Sin embargo, están retenidas en la institución debido a que no cuentan con recursos económicos para valerse por sí mismas ni con familiares conocidos que puedan retirarlas<sup>19</sup>. Así que ante la ausencia de una política estatal que provea los servicios comunitarios de salud mental y otros apoyos que una persona desinstitucionalizada pudiera necesitar, alrededor del 50% de las personas institucionalizadas está siendo privada arbitrariamente de su libertad<sup>20</sup>.

En términos del cumplimiento del acta de compromiso firmada ante la CIDH, el Estado tampoco ha aprobado una ley de salud mental que respalde los derechos de las personas que son usuarias de los servicios de salud mental. La aprobación de una ley conforme con los estándares internacionales podría contribuir a la promoción de la integración comunitaria de las personas con discapacidad psicosocial.

## CONCLUSIÓN

Es necesario que el Estado paraguayo asuma una política más clara y proyectiva en el tiempo con relación a la integración de las personas con discapacidad psicosocial en su comunidad. Esto implica no solo que se involucre el MSPBS en desarrollar los dispositivos de salud mental en la comunidad, sino el compromiso y la coordinación con otros ministerios y con los gobiernos locales para dar respuesta a las necesidades de las personas que se encuentran en el hospital por falta de los apoyos que podrían facilitar su plena reinserción social. Las experiencias que sí existen, como los cinco hogares habilitados para personas egresadas del Hospital Neuropsiquiátrico, deben ser presupuestadas en su totalidad con recursos propios del Estado, y no depender de las

17 Entrevista con Néstor Giralda, director del Hospital Neuropsiquiátrico, 16 de septiembre de 2009.

18 Entrevista con Néstor Giralda, director del Hospital Neuropsiquiátrico, 23 de octubre de 2009.

19 Información recabada en entrevistas realizadas al personal del Hospital Neuropsiquiátrico.

20 El principio de detención arbitraria de las personas con alta médica y que continúan ingresadas en el hospital también se aplica a toda persona ingresada involuntariamente y cuya estancia en el hospital no sea sometida a una instancia de revisión donde la persona con diagnóstico psiquiátrico sea representada, convirtiéndose la internación en detención arbitraria (cf. CDPD: art. 14; Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (CADH), ley 1/89, art. 7; y CIDH, 2008: principio III.3).



medidas alternativas o sustitutivas a la prisión del Poder Judicial para recibir bienes y donativos, ni de la cooperación internacional.

Por otro lado, urge que el Estado adopte las medidas necesarias para proteger la vida y la integridad física de las personas internadas en el Hospital Neuropsiquiátrico. El grave peligro a daños irreparables a la vida y la integridad personal de los usuarios y las usuarias internadas en la institución sigue siendo una amenaza constante, evidenciada por la reciente muerte por suicidio de un joven en una celda de aislamiento. Además, es imprescindible que el Estado disponga de medidas de investigación eficaces de los hechos ocurridos al interior del hospital, pues solo así se permitiría efectivamente prevenir la repetición de violaciones a los derechos humanos.

## RECOMENDACIONES

---

- Adoptar las medidas necesarias para proteger la vida y la integridad física, mental y moral de las personas internadas en el Hospital Neuropsiquiátrico, con un adecuado registro de la protección de niños, niñas y adolescentes bajo responsabilidad de las personas internadas, que contemple su inclusión en entornos familiares adecuados y el mantenimiento del vínculo con los padres y las madres en internación.
- Investigar de manera eficaz los casos de abusos y violencia entre usuarios/as del hospital y de funcionarios/as de la institución hacia los mismos/as, además de las muertes registradas en los últimos años.
- Adoptar medidas específicas de protección y seguridad dirigidas a mujeres y niñas con discapacidad psicosocial, teniendo en cuenta su mayor vulnerabilidad en relación a abusos y violencia sexual.
- Desarrollar alternativas de vivienda para las personas dadas de alta del Hospital Neuropsiquiátrico, cuya metodología de implementación promueva su reintegración en la comunidad.
- Incluir la perspectiva de género en los programas de rehabilitación, reinserción laboral, en los servicios de apoyo y en la campaña de educación pública mencionados, de manera a hacer visible la situación específica de las mujeres en cuanto a su doble discriminación como mujeres y como personas con discapacidad psicosocial, y garantizar que la igualdad de oportunidades para mujeres y varones sea contemplada en el diseño e implementación de estas medidas.
- Lanzar una campaña nacional para implementar un programa de educación pública para combatir el estigma y la discriminación contra las personas con discapacidad psicosocial, con atención al enfoque de género.
- Expandir programas vocacionales y de reinserción laboral con enfoque de género, detectar oportunidades de trabajo y proveer apoyo a las personas dadas de alta del hospital para que encuentren trabajo adecuado.

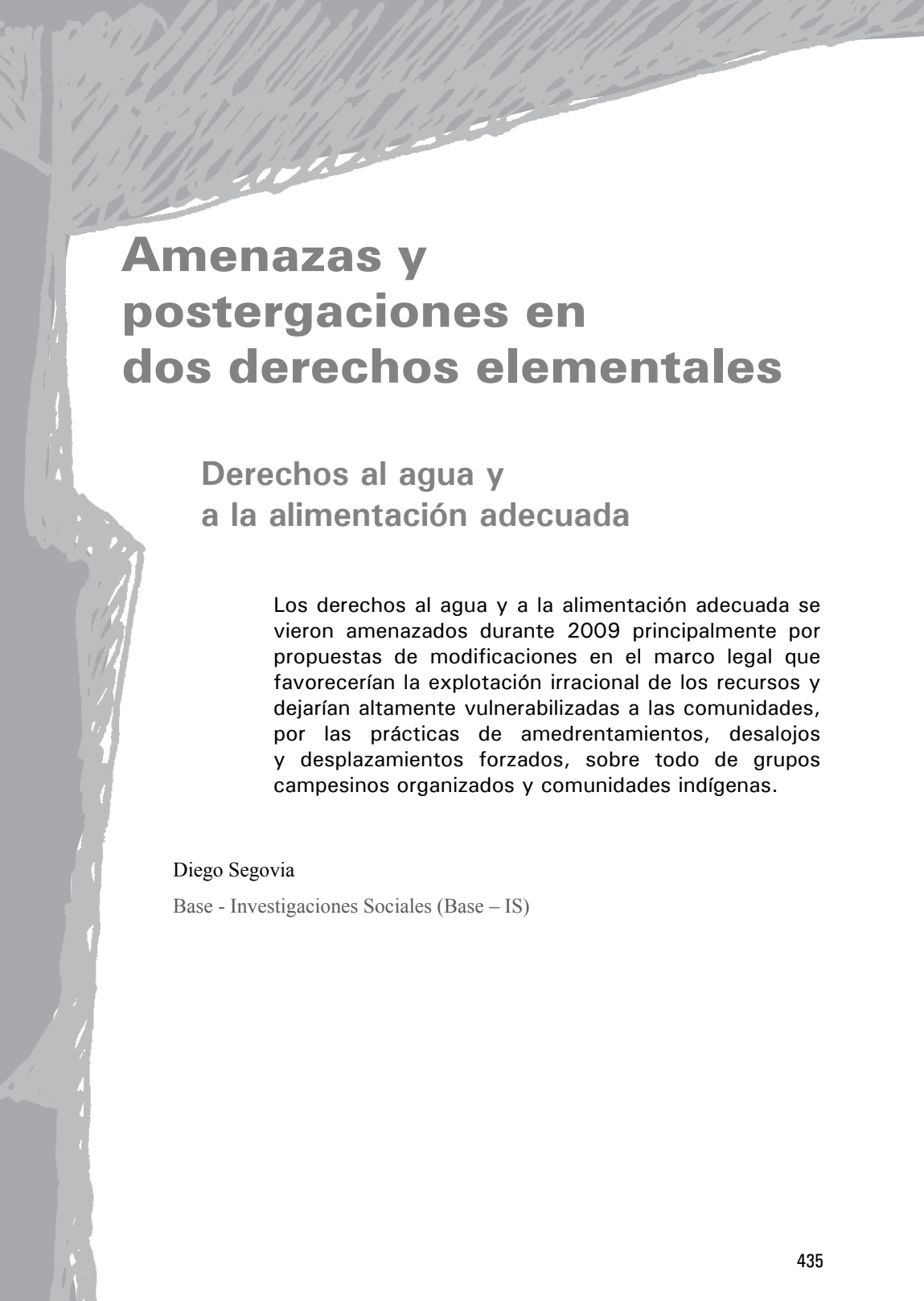
- Desarrollar servicios de apoyo que permitan que las familias que tengan esa posibilidad continúen apoyando a sus familiares con discapacidad mental en sus hogares, con enfoque de género y atención a las diferencias generacionales.
- Habilitar camas para atención en salud mental a corto plazo en hospitales generales o en clínicas ubicadas en la comunidad.
- Incluir en la política de salud mental la atención diferenciada y específica para niños, niñas y adolescentes con discapacidades psicosociales, que garantice la prevención, detección temprana y atención integral basada en la comunidad.
- Establecer una política de no internar a nuevos usuarios y usuarias en el Hospital Neurosiquiátrico, cerrar camas cuando los internos son dados de alta asegurando la clausura paulatina del nosocomio.
- Proveer apoyo logístico y financiero para que personas con discapacidad psicosocial y personas con discapacidad intelectual y sus familiares puedan actuar como defensores de sus propios derechos.
- Garantizar oportunidades para que personas con discapacidad psicosocial y personas con discapacidad intelectual y sus familiares participen activamente en la elaboración e implementación de las políticas, programas y servicios que los afectan.
- Aprobar una ley de salud mental que vele por los derechos de los usuarios y usuarias del sistema de salud mental y que prevea un presupuesto acorde con los puntos señalados.
- Subrayar la importancia de incorporar en los registros de la Dirección de Salud Mental la desagregación por sexo de las personas atendidas, de manera a favorecer un análisis comparativo sobre salud mental de hombres y mujeres.

## BIBLIOGRAFÍA

---

CIDH (2008). *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas. Resolución 1/08*. Washington: CIDH. Disponible en: [www.cidh.oas.org/pdf/%20files/RESOLUCION%201-08%20ESP%20FINAL.pdf](http://www.cidh.oas.org/pdf/%20files/RESOLUCION%201-08%20ESP%20FINAL.pdf), consultado el 10 de noviembre de 2009.

Equipo académico (2008). *Encierros, muertes, tratos inhumanos, crueles y degradantes... Medidas cautelares para proteger la vida y los derechos humanos en el Hospital Neuropsiquiátrico* en: Codehupy (2008). **Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 337-344.



# Amenazas y postergaciones en dos derechos elementales

## Derechos al agua y a la alimentación adecuada

Los derechos al agua y a la alimentación adecuada se vieron amenazados durante 2009 principalmente por propuestas de modificaciones en el marco legal que favorecerían la explotación irracional de los recursos y dejarían altamente vulnerabilizadas a las comunidades, por las prácticas de amedrentamientos, desalojos y desplazamientos forzados, sobre todo de grupos campesinos organizados y comunidades indígenas.

Diego Segovia

Base - Investigaciones Sociales (Base – IS)

## INTRODUCCIÓN

Garantizar el derecho a la alimentación fue declarado en 2009 como una de las máximas prioridades del Poder Ejecutivo<sup>1</sup>. En este marco se llevaron adelante varios programas, pero numerosos obstáculos han hecho que el hambre y la desnutrición continuaran avanzando, afectando a casi un quinto de la población paraguaya, como en años anteriores (DGEEC, 2008). Entre ellos podemos mencionar la escasa voluntad política del Congreso para sumar esfuerzos en la lucha contra el hambre; la orientación asistencialista de varios programas que implementa el Ejecutivo, la falta de presupuesto para la realización de una reforma agraria que incluya la distribución de tierras, la capacitación en cuanto a la producción de alimentos, entre otros.

El derecho al agua, por su parte, cada día se encuentra más amenazado por situaciones naturales que derivan de los cambios climáticos, como las sequías intensas que afectan extensos territorios del país; por las actividades contaminantes realizadas por industriales y agroempresarios, y la consecuente falta de acción o respuesta de parte del Estado paraguayo.

En este artículo se describen los avances del Estado para garantizar ambos derechos, con una breve evaluación del impacto de sus políticas concretas, y la presentación de los casos más representativos de violación de esos derechos.

## MARCO LEGAL

El marco legal nacional del derecho a la alimentación ha permanecido invariable durante el 2009. Se puede, sin embargo, mencionar como preocupante la aprobación de la Ley de Control de productos fitosanitarios de uso agrícola (3742/09), sancionada a mediados de año por el Congreso Nacional. Si bien su aprobación final<sup>2</sup> se dio luego de algunas modificaciones introducidas por el Ejecutivo<sup>3</sup>, exigidas por organizaciones de la sociedad civil, la misma estaría aún así facilitando considerablemente los trámites legales y flexibilizando en demasía el manejo de estos productos, en cuanto a la importación, la experimentación y la utilización en campo. El decreto 1937 del Ejecutivo<sup>4</sup> fue dejado sin efecto por el mismo presidente de la República el 28 de julio de 2009. Éste creaba condiciones básicas para la defensa de las comunidades rurales frente al uso de plaguicidas.

Considerando las incontables denuncias provenientes de comunidades que conviven con los monocultivos extensivos, esta ley atenta directamente contra el derecho a la alimentación adecuada, ya que da paso a la destrucción de cultivos de consumo familiar, el envenenamiento de animales domésticos, intoxicación, contaminación de aguas, etcétera.

1 Según lo declara el secretario de la Presidencia, Miguel Ángel López Perito, en el lanzamiento del Plan Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria (Planal).

2 El 29 de octubre de 2009, se decidió aceptar el veto del Ejecutivo, confirmándose la parte no objetada.

3 Decreto 2362 de fecha 1 de julio de 2009 "Por el cual se objeta parcialmente el proyecto de ley 3742/09, de control de productos fitosanitarios de productos agrícolas".

4 De fecha 28 de abril de 2009, establecía medidas sanitarias para el uso de plaguicidas.

Organizaciones de la sociedad civil, por su parte, han concluido la elaboración de una propuesta para proyecto de ley sobre el derecho a la alimentación, que pretende avanzar en la construcción de un sistema alimentario seguro y soberano en Paraguay. Aquélla aún debe ser presentada al Congreso Nacional para su estudio.

En cuanto al agua, cabe resaltar el caso de Alto Paraná. El Congreso sancionó el 30 de julio de 2009 el proyecto de ley 3808 que cede el control del agua a la Gobernación del departamento, y abre la posibilidad de privatizar su distribución. El Poder Ejecutivo la vetó el 9 de septiembre de 2009 por decreto 2885, pero ésta deberá pasar nuevamente por el Congreso, en donde, con mayoría absoluta, podrá ser ratificada. Teniendo en cuenta las experiencias nacionales e internacionales de privatización del servicio de agua potable, esta ley representa un peligro para la satisfacción del derecho al agua de los habitantes de todo el departamento.

## INICIATIVAS ESTATALES

Entre las iniciativas estatales más resaltantes para garantizar el derecho a la alimentación adecuada se puede mencionar el Plan Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional del Paraguay (Planal), lanzado a mediados de 2009. El proyecto apunta a obtener como resultado Hambre Cero en 2025 mediante el fomento de la producción de alimentos en el campo, orientada hacia los mercados internos, de manera a satisfacer las necesidades alimentarias de toda la población y a elevar los niveles de ingreso de las familias rurales. El Plan, en realidad, pretende aglutinar varios proyectos que se vienen realizando desde el Estado en forma aislada, para tratar de incrementar su impacto y dotarles de mayor presupuesto y eficiencia<sup>5</sup>. A pesar del anuncio y de la disponibilidad de recursos que según se estimaba ronda los 660 millones de dólares<sup>6</sup>, es muy poco lo que se ha hecho hasta hoy en el marco de este proyecto, salvo algunas actividades coordinadas con la Gobernación del departamento de San Pedro y sus 19 distritos. La oposición al proyecto ha sido férrea de parte de los sectores conservadores, y es presumible que las trabas sean muchas al momento en que el Congreso Nacional deba asignar el presupuesto.

Por otra parte, se sigue desarrollando el programa de transferencias condicionadas *Tekoporã*<sup>7</sup>. Si bien se lo ha criticado en años anteriores por su tinte meramente asistencialista, desde el actual gobierno se ha intentado dar mayor participación a las organizaciones sociales en la identificación de las poblaciones beneficiarias. Se han realizado censos a lo largo y ancho del país<sup>8</sup> para identificar las familias viviendo bajo la línea de pobreza extrema, de manera a priorizar la asistencia a las mismas. Falta avanzar en la dotación de herramientas y conocimientos para la producción a las familias beneficiarias para garantizar la sostenibilidad y el mejoramiento de sus ingresos a fin de complementar el programa, dado que un plan de transferencias presenta

5 El Gabinete Social está a cargo de la coordinación nacional, incluyendo a 22 entidades, coordinando actividades con gobernaciones departamentales.

6 ABC Color, 14 de junio de 2009, página 31..

7 Vivir bien.

8 Secretaría de Acción Social, documentos censales.

limitaciones para ello. Este es uno de los programas a los que el Congreso Nacional ha amenazado con reducir drásticamente el presupuesto para el 2010<sup>9</sup>.

Los departamentos de Concepción, Alto Paraguay, Boquerón, Presidente Hayes y Ñeembucú fueron declarados en estado de emergencia debido a las prolongadas sequías que soportaron a lo largo del año. Los planes de asistencia a sus habitantes fueron desarrollados por la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN). En este mismo marco, la SEN se embarcó en un plan de respuesta y rehabilitación que pretende dotar de sistemas de almacenamiento de agua a varias comunidades del Chaco y a dos de los departamentos que fueron declarados en emergencia, Concepción y Ñeembucú.

La Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (Cepra)<sup>10</sup> es otra de las instancias creadas para la interrelación con la sociedad civil organizada en un tema tan sensible como el derecho a la alimentación. A pesar de que en varios departamentos se coordinó un trabajo conjunto de diagnóstico y planificación entre las organizaciones campesinas y las instituciones del Estado involucradas en la Cepra, los avances han sido escasos debido al bajo presupuesto y la falta de operatividad de esta instancia.

El Programa Nacional para Pueblos Indígenas (Pronapi), coordinado por el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), tampoco se ha alejado mucho del asistencialismo, ya que consistió básicamente en la repartición de víveres a comunidades indígenas<sup>11</sup>. Se intentó, sin embargo, por primera vez, que los alimentos utilizados en el Programa sean adquiridos de organizaciones productoras campesinas y se espera, en un segundo momento, restituir recursos para el autosustento y la autonomía alimentaria.

El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) ha continuado con el Programa de Complemento Nutricional Escolar. Sin embargo, la distribución de alimentos ha sido deficitaria, como en años anteriores. Entre las causas se encuentran el escaso presupuesto y las adjudicaciones irregulares a proveedores y proveedoras en ciertas gobernaciones. Tampoco se ha avanzado en lo que es un reclamo de las organizaciones sociales hace tiempo: la compra directa de alimentos para el Programa a productoras y productores locales. Esta imposibilidad está dada por la ley que regula las licitaciones públicas, donde prácticamente se excluye a pequeñas empresas proveedoras, favoreciendo a las grandes, las que, en muchos casos, pasan ofertas a precios exorbitantes<sup>12</sup>, al punto que incluyen como componente del valor final la importación de alimentos.

En cuanto a lo realizado por el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), es poco lo que se puede decir. No hubo avances en cuanto a la entrega de tierras, hecho

9 ABC Color, 20 de octubre de 2009, en: <<http://www.abc.com.py/abc/nota/37103-Senador-Jaeggli-anuncia-que-%E2%80%9Cliquidar%3%A1%E2%80%9D-la-SAS/>>; entre otros.

10 Creada por decreto N° 838 del 12 de noviembre de 2008.

11 Para ampliar la información se recomienda la lectura del artículo sobre derechos de los pueblos indígenas.

12 Varios casos de estafa salieron a luz entre octubre de 2008 y abril de 2009 e involucraron a empresas que fueron adjudicadas para la provisión de alimentos de la merienda escolar. Además de los altos precios, en ocasiones los productos entregados estaban muy próximos a su vencimiento. Pueden consultarse casos en: *Masily y Engadi estafaron y pusieron en peligro la salud de niños de Alto Paraná*. Diario ABC Color, Asunción 29 de abril de 2009. Disponible en: <<http://archivo.abc.com.py/2009-04-29/articulos/516726/masily-y-engadi-estafaron-y-pusieron-en-peligro-la-salud-de-ninos-de-alto-parana>>. *Detectan millonaria estafa en entrega de merienda escolar*. Diario ABC Color, Asunción 22 de octubre de 2008. Disponible en: <<http://archivo.abc.com.py/2008-10-22/articulos/462326/detectan-millonaria-estafa-en-entrega-de-merienda-escolar>>. Consultadas el 10 de noviembre de 2009.

que se debe a la falta de presupuesto de la institución, a su difícil situación interna, dada la permanencia de gran parte del funcionariado de épocas anteriores renuente a aceptar cambios de directrices, y a las presiones de diversos sectores para evitar la compra de tierras.

## **PRINCIPALES CASOS DE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS A LA ALIMENTACIÓN Y AL AGUA**

Además de las implicancias expuestas del nuevo marco legal y de las iniciativas institucionales del gobierno sobre los derechos al agua y a la alimentación adecuada, es necesario mencionar los casos más representativos en que estos derechos han sido violados en perjuicio de pobladores y pobladoras del territorio nacional. Estos hechos han sido documentados por Base - IS en el marco del Observatorio de Derechos Humanos y Agronegocios que se lleva a cabo desde agosto de 2008 de manera concertada con otras organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales (ONG).

- **Militarización en el Norte**

A principios de 2009, en busca de integrantes del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), luego de la quema de una caseta en la que un militar custodiaba una estancia privada, el gobierno ordenó durante los primeros meses del año la presencia militar en los departamentos de San Pedro y Concepción. Diferentes tipos de atropellos fueron cometidos por las fuerzas públicas a pobladoras y pobladores de estas zonas, llegando incluso a cometerse torturas. El saqueo de las viviendas allanadas, el robo de alimentos y otros bienes de las familias, la destrucción de los cultivos para consumo familiar fueron la constante en todo el operativo y se constituyen en una flagrante violación del respeto al derecho a la alimentación adecuada.

Se ha registrado en Choré (departamento de San Pedro), el 20 de junio de 2009, una intervención fiscal y policial a las comunidades de Curupayty y *Mbokajaty*. Más que un operativo policial, este fue un amedrentamiento y saqueo, quemándose tres viviendas, desapareciendo celulares, implementos agrícolas y más de diez millones de guaraníes en efectivo<sup>13</sup>.

En la comunidad denominada Comuneros también se ha registrado, el 21 de julio de 2009, una intervención policial: las tierras que posee la comunidad no son suficientes, dado que en la zona existen muchas familias sin tierra. Entonces, la comunidad planteó la ampliación de la colonia y aproximadamente 200 personas acamparon en las tierras en poder de Olinda S.A., dedicada al cultivo de soja. En la fecha mencionada se produjo un desalojo sumamente violento<sup>14</sup>.

En septiembre de 2009 fue denunciada la muerte de indígenas en el departamento de Caazapá. Fiscalizadores de la Secretaría del Ambiente (SEAM) constataron que los cultivos mecanizados alejaños a las comunidades no contaban con las barreras y las franjas de seguridad que deberían tener según la ley vigente. De hecho, tampoco

13 Para ampliar la información se refiere al artículo sobre detenciones ilegales y arbitrarias, en el capítulo sobre derecho a la libertad.

14 Para ampliar la información se refiere el artículo sobre reforma agraria y desarrollo rural en este mismo capítulo.

contaban con la licencia ambiental que aprueba la explotación. Las muestras de agua y sangre tomadas por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) no identificaron sustancias fosforadas, a pesar de que, en el caso de Tacuaruzú, la comunidad toma agua de un manantial que se encuentra en medio de un cultivo de trigo. El INDI no descartó la culpabilidad de los propietarios de cultivos y presentó una denuncia ante el Ministerio Público contra personas innominadas<sup>15</sup>.

- Estado paraguayo aún no pudo recuperar tierras ilegales en poder de “brasiguayos” y “brasiguayas”<sup>16</sup>

A fines de 2008, el Indert anunció que se disponía a recuperar tierras ilegales en poder de “brasiguayos” y “brasiguayas”. Los primeros títulos falsos o nulos encontrados afectaban a propietarias y propietarios de la colonia San Juan, en Puente *Kyha*, distrito Francisco Caballero Álvarez (departamento de Canindeyú). La recuperación de esos lotes no se ha hecho efectiva hasta hoy, a pesar de la intensa presión que ejercen miembros de la Federación Nacional Campesina (FNC), acampados en un lote comunal desde enero de este año.

El asentamiento fue obtenido por medio de la lucha campesina en 1995, tiene más de 8.000 ha y 541 lotes agrícolas que en un principio fueron ocupados por familias paraguayas. Hoy día, menos de 200 lotes quedan en poder del campesinado, mientras que el resto ha pasado a manos del empresariado brasileño que vive en las ciudades aledañas. La violencia y la contaminación ambiental se han convertido en el entorno normal de quienes pueblan el asentamiento.

En las tierras donde acampan actualmente integrantes de la FNC, unos meses atrás comenzaron a sembrar raíces para su alimentación. No obstante, son tierras que legalmente les había entregado el Indert, hasta la llegada del cultivo de soja. Arnilda Chaparro, dirigente departamental de la secretaría de la mujer de la FNC-Canindeyú en el asentamiento San Juan, declaró a Base-IS que:

Nos envenenan masivamente, ellos ni siquiera toman agua de aquí porque traen en botellas, porque los arroyos están completamente contaminados, los animales tampoco sobreviven, las gallinas... los niños se enferman, las mujeres tienen dolores estomacales, y no hay nada para la atención de la salud en el asentamiento<sup>17</sup>.

- Senado dejó sin tierras donde vivir a familias indígenas

En octubre de 2009, la Cámara de Senadores rechazó un proyecto de ley, presentado por el Ejecutivo, que pretendía restituir sus tierras ancestrales a la comunidad indígena *Yakye Axa*, en el Chaco paraguayo, tituladas a nombre de una empresa propiedad

15 Para ampliar la información, se recomienda la lectura del artículo sobre derechos de los pueblos indígenas.

16 “Brasiguayo” o “brasiguaya” son expresiones utilizadas para referirse a ciudadanas y ciudadanos del Brasil que adquieren tierras en la zona de frontera entre Paraguay y Brasil. Por extensión también se utilizan para denominar a sus hijos e hijas (hayan o no nacido en territorio paraguayo) y al personal contratado para trabajar en sus tierras que sea de origen brasileño.

17 Base – IS / Observatorio de Derechos Humanos y Agronegocio. Boletín N° 2, Octubre de 2009.



de la familia Domínguez Dibb, en cumplimiento de una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)<sup>18</sup>. Entre otros derechos conculcados, el rechazo constituye una violación del derecho a la alimentación de esta comunidad, obligada a vivir al borde de una ruta en miserables condiciones hace varios años, limitada de forma absoluta a algún tipo de autosubsistencia, de recurrir a sus prácticas culturales para la provisión de alimentos, producto de la caza o recolección y dependiendo totalmente de la asistencia del Estado o de particulares.

- **Hambre y sequías siguen siendo graves en el Chaco**

Los problemas relacionados con los derechos a la alimentación y al agua en el Chaco cobran mayor gravedad debido a la aridez del suelo chaqueño y a las cada vez más intensas sequías que lo afectan, además del problema de la distribución de tierras, situación que afecta a todo el país. El Estado paraguayo ha iniciado varios programas de atención a la población del Chaco. Sin embargo, ésta sigue estando sometida a difíciles condiciones de vida y aun en peor situación si son comunidades indígenas.

Por ejemplo, existe un programa contra la tuberculosis, desde el MSPBS, que debería estar entregando *kits* de alimentos para las familias afectadas y, particularmente, para embarazadas. Sin embargo, según los mismos beneficiarios y las mismas beneficiarias no estaría llegando a la totalidad quienes se habían identificado como tales.

El complemento nutricional escolar en muchas comunidades fue recién entregado en agosto, en cantidades insuficientes<sup>19</sup>. Además, el INDI dispone de víveres y combustible para asistencia, pero no cuenta con medios de transporte para su distribución y entrega, por lo que se firmó un acuerdo con la SEN, para que sea la que realice la entrega a las comunidades. Según información de algunos de los líderes indígenas, el *kit* proporcionado por el INDI sólo consta de 7 artículos. Sin embargo, el *kit* de la SEN contenía 12 artículos. Es importante mencionar que no existe estudio alguno por el cual se determine la calidad nutritiva, sin mencionar que la cantidad es insuficiente. Básicamente, la entrega de los alimentos depende de la insistencia de las comunidades y las gestiones realizadas. Hay comunidades muy aisladas que ven muy reducidas sus posibilidades de recibir ayuda, salvo que organizaciones de la sociedad civil articulen estrategias con las instituciones estatales.

Si bien hay ciertas comunidades que siguen viviendo del monte, cazando y recolectando, los desmontes y la escasa cantidad de tierras hacen difícil la continuidad de esta práctica cultural, por lo que la comunidad debe complementar su alimentación con productos manufacturados bajos en nutrientes que traen los “macateros”<sup>20</sup> o los

18 Para mayor información se recomienda la lectura del artículo sobre derecho de los pueblos indígenas y el artículo sobre cumplimiento de compromisos internacionales.

19 *La merienda sólo duró dos meses en las escuelas de Canindeyú este año*. Diario ABC Color, Asunción 13 de noviembre de 2009. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/abc/nota/46014-La-merienda--solo--duró-5-meses-en-las-escuelas-de-Canindeyú-este-año/>>, consultado el 21 de noviembre de 2009; *En las escuelas del interior no alcanzan los vasos de leche*. Diario ABC Color, Asunción 12 de noviembre de 2009. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/abc/nota/45668-En-escuelas-del-interior-no-alcanzan-los-vasos-de-leche/>>, consultado el 21 de noviembre de 2009.

20 Vendedor ambulante rural.

mismos madereros. Los desmontes son propiciados por los madereros de manera descontrolada y aceptados por algunas comunidades a cambio de una ínfima suma de dinero.

Las comunidades sin tierra ingresan a las propiedades privadas a cazar animales silvestres y recolectar frutos, exponiéndose a disparos de los peones de las estancias o a que los apresen por abigeato. A muchos de ellos y muchas de ellas se les tiene prohibido entrar a la propiedad vecina y cazar, como es el caso de *Yakye Axa* y *Sawhoyamaxa*, que viven al costado de la ruta y que dependen directamente del Estado, de particulares o del trabajo de alguien de la familia para comer. Por otro lado, carecen de la posibilidad de tener animales o chacra, ya que la franja en que se encuentran no es suficiente, y claramente no se benefician de ningún proyecto de desarrollo por no poseer tierras aseguradas. Existe otra comunidad llamada *Kelyenmagategma* (conocida como Puerto Colón), que aún estando asentada en sus tierras tiene iguales restricciones impuestas por la empresa El Algarrobal S.A., que detenta la titularidad de las tierras.

Los niveles de desnutrición en niñas y niños son altos<sup>21</sup>, y por lo general las familias comen sólo una vez al día, lo que les hace más proclives a las bajas defensas, produciéndose muertes por enfermedades previsibles y evitables. Algunas comunidades con tierra poseen tajamares, otras aljibes o tanques comunitarios. Este año, muchos tajamares se secaron, así como ríos y algunas lagunas. Por lo general, cuando el Estado asiste, se solicita agua de tajarar a las propiedades cercanas a la comunidad, pero en muchos casos, con la fuerte sequía, muchos propietarios se niegan a dar agua. Además, cabe recalcar que el agua de tajarar de las estancias, que sirve para abreviar a los animales y no para dar de beber a personas, no está tratada, conforme a declaraciones de líderes de organizaciones de la zona. La SEN anunció que próximamente se inaugurarán dos plantas desalinizadoras en el Chaco, una en 25 Leguas y la otra en Mariscal Estigarribia. Esto puede dar una solución parcial al problema del agua, ya que el vital líquido existente en el subsuelo chaqueño tiene un alto contenido de sal.

La Mesa del Agua para el Chaco coordinada por la SEN, conformada por organizaciones de la sociedad civil e instituciones estatales, señaló que el problema del agua y la soberanía alimentaria de las comunidades indígenas debe ser propuesto con atención a sus particularidades culturales y las condiciones climáticas de la zona.

- Grave contaminación en Laguna *Pytã*

En enero de 2009, en la Laguna *Pytã*, barrio Tablada Nueva, de Asunción, aparecieron miles de peces muertos, a causa de la contaminación que generan las industrias ubicadas en los alrededores. Esto puso bajo riesgo no sólo la salud de quienes habitan en la zona y suelen utilizar el recurso hídrico para diversas actividades, sino también de toda la población, ya que del lugar se suelen extraer pescados para la comercialización.

21 Informe médico elaborado por Emma Mitchell y Julie Schexnayder, evaluación sobre salubridad en cuatro comunidades Enxet, 2007.

La Fiscalía Ambiental intervino varias empresas de la zona que directamente arrojaban sus residuos líquidos a la Laguna Pytã. Este caso puede ser un simple preludio de una catástrofe mucho mayor, dado el escaso control que existe de las industrias contaminantes en el país, tanto a nivel urbano como rural.

- El puerto de Cargill, casi listo para poner en riesgo el abastecimiento de agua

Luego de que la actual administración municipal y el anterior gobierno nacional dieran los permisos necesarios para la construcción del puerto granelero de la transnacional Cargill en Zeballos Cué, las obras avanzaron incesantemente y se calcula que estarán listas para entrar en funcionamiento con la próxima zafra de soja.

Es insuficiente lo que se hizo desde el gobierno para frenar este emprendimiento que pondrá en riesgo todo el abastecimiento de agua del área metropolitana de Asunción, ya que el megapuerto se ubica a menos de 500 m de las principales tomas de agua de las Empresas de Servicios Sanitarios del Paraguay (Essap) y las plantas de tratamiento están en su zona de impacto directo.

## RECOMENDACIONES

---

Como en años anteriores, las recomendaciones al Estado paraguayo para cumplir con sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos a la alimentación adecuada y al agua pasan por la creación de un sistema alimentario soberano mediante la realización de una reforma agraria que promocióne la agricultura familiar campesina, además del control de la cadena alimentaria, sus actores y sus precios, las políticas redistributivas y de generación de empleos en los centros urbanos mediante el procesamiento de los productos del campo.

En cuanto a las aguas, urge la protección de sus fuentes, la ampliación de los servicios de distribución y alcantarillado, además de la creación de sistemas de almacenamiento y distribución para las zonas más castigadas por las sequías en los últimos tiempos. Es necesario que se dote de mayores recursos a los organismos encargados de velar por la protección ambiental (SEAM, Fiscalía Ambiental), ya que las aguas son siempre el recurso que inmediatamente sufre las consecuencias de la degradación ambiental.





# La calidad educativa sigue postergada

## Derecho a la educación

La declaración del “fracaso de la reforma educativa” formulada por el ministro de Educación y Cultura, unida al recorte de recursos en numerosos programas considerados importantes por el mismo ministerio para 2010, ubican a la calidad educativa como una dimensión del derecho a la educación nuevamente postergada.

Ramón Corvalán

Servicio Paz y Justicia - Paraguay (Serpaj-Py)

## INTRODUCCIÓN

El relator especial del Consejo de Derechos Humanos sobre el Derecho a la Educación, Vernor Muñoz Villalobos, manifestó –tras el término de su misión oficial a Paraguay en abril de 2009– que constató una serie de iniciativas concretas:

[...] en muchos ámbitos de importancia, como la campaña nacional de alfabetización, la creación de los departamentos de educación inclusiva y de educación indígena, así como la constitución de una unidad para el monitoreo social y la planificación de las políticas sociales, y principalmente la revitalización del Gabinete Social, que resulta fundamental para la articulación de las políticas educativas con los otros sectores (Naciones Unidas, 2009).

Sin embargo, destaca que estos avances requieren que “el Congreso asigne a la educación un presupuesto creciente”. El relator, además, recuerda:

[...] las obligaciones nacionales e internacionales del Estado paraguayo de invertir progresivamente en la educación hasta el máximo de los recursos posibles. [Puntualmente] recomienda aumentar el presupuesto para la educación en un 0,5% anual del PIB [producto interno bruto], hasta alcanzar al menos el 6% que establecen los estándares internacionales (Naciones Unidas, 2009).

De hecho, el tema presupuestario se torna clave en un país donde el 80% de las aulas necesita urgentes reparaciones, el 40% de los centros de salud tiene déficit en infraestructura y el 80% de las instituciones educativas de la capital no cuenta con sistemas de prevención y acción contra siniestros<sup>1</sup>. Si a este déficit de infraestructura se le añade el “fracaso de la reforma educativa” declarado por el ministro de Educación y Cultura, Luis Alberto Riart, en junio de 2009<sup>2</sup>, es posible disponer de un panorama en el que el derecho a la educación no es garantizado por el Estado paraguayo. Nuevamente, la calidad educativa resultó borrada de la agenda, pese a que las nuevas autoridades del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) se refirieron a la necesidad de definir un nuevo modelo pedagógico. Los recortes presupuestarios aplicados al presupuesto de 2010 arrojan dudas acerca de la posibilidad concreta de garantizar el derecho a la educación, una vez más, el próximo año.

## MARCO NORMATIVO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

En la Constitución se destaca la importancia estratégica de la educación y el derecho que a ella tiene toda la población. Especialmente es posible distinguir determinadas afirmaciones en varios artículos:

Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente [...] (art. 73).

1 *MEC se declara incapaz de resolver déficits de aulas*. Diario ABC Color, Asunción 22 de mayo de 2009. Disponible en: <<http://archivo.abc.com.py/2009-05-22/articulos/523990/me-se-declara-incapaz-de-resolver-el-deficit-de-aulas>>, consultado el 20 de noviembre de 2009.

2 *MEC afirma que reforma fracasó y desiste de crédito de US\$ 24 millones*. Diario ABC Color, Asunción 23 de junio de 2009. Disponible en: <<http://archivo.abc.com.py/2009-06-23/articulos/533474/mec-declara-fracasada-la-reforma-educativa>>, consultado el 20 de noviembre de 2009.

Se garantizan el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades al acceso [...] sin discriminación alguna (art. 74).

El Estado promoverá programas de complemento nutricional y suministro de útiles escolares para los alumnos de escasos recursos (art. 75).

La educación escolar básica es obligatoria. En las escuelas públicas tendrá carácter gratuito. El Estado fomentará la enseñanza media, técnica, agropecuaria, industrial y la superior o universitaria, así como la investigación científica y tecnológica (art. 76).

Los recursos destinados a la educación en el Presupuesto General de Gastos de la Nación no serán inferiores al 20% del total asignado a la Administración Central, excluidos los préstamos y donaciones (art. 85).

Es importante señalar que en estas normas constitucionales el derecho a la educación se configura como un derecho fundamental de carácter prestacional, y ello implica asumir un aspecto básico: el derecho a la educación posee un núcleo esencial mínimo, no negociable en el debate democrático, que otorga derechos subjetivos directamente exigibles mediante la acción de tutela. El núcleo esencial mínimo del derecho a la educación lo constituyen cuatro concreciones: la disponibilidad de la educación, el acceso a la educación, la permanencia en el sistema educativo y la calidad de la educación (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2003: 21-22). La distinción de estos componentes sirve de herramienta para establecer si las políticas públicas del gobierno cumplen con el mínimo del derecho a la educación.

Por su parte, debe recordarse que el Estado paraguayo ha ratificado mediante la Ley 4/92 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), donde se reconoce el derecho de toda persona a la educación, y que ésta debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales (art. 13).

Queda claro entonces el doble carácter de la educación: como derecho de la persona y como un servicio público con una función social. Su titularidad surge de la calidad de persona, y no de la ciudadanía ni de la nacionalidad.

Basado, por tanto, en los textos normativos mencionados, el derecho a la educación es conexo a otros derechos y su afectación puede producirse cuando ellos se ven amenazados o vulnerados. Por ejemplo, en el ámbito escolar:

- cuando se vulnera el derecho a la igualdad de acceso o de permanencia en el sistema educativo, o cuando el o la estudiante sufre discriminación por parte de una institución educativa;
- cuando se reprime el derecho al libre desarrollo de la personalidad al fijar, sin justificación razonable, restricciones a la apariencia personal o a decisiones de tipo personal en las pautas de convivencia institucional;
- cuando se impide ejercer el derecho de participación de las y los estudiantes en las decisiones que los afectan y en la comunidad educativa<sup>3</sup>;

3 Al respecto, el Código de la Niñez y Adolescencia en Paraguay consagra el principio del interés superior que se vincula con la participación del niño, niña y adolescente en las decisiones que le afectan (cf. art. 3, ley 1680/01).

- cuando se imponen sanciones a un o una estudiante sin brindarle la oportunidad para presentar pruebas y ejercer su derecho de defensa;
- cuando a un o una estudiante se aplican castigos degradantes, humillantes o crueles, vulnerando su derecho a la integridad personal.

Específicamente, el tema presupuestario se formula en el Pidesc en los siguientes términos:

Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos (art. 2).

Es pertinente señalar que la expresión “hasta el máximo de los recursos de que disponga” debe interpretarse en el sentido de que el Estado precisa agotar todas sus posibilidades de cumplir su obligación de procurar los recursos necesarios a través de los instrumentos de la política fiscal y financiera. Si el Estado no realiza serios esfuerzos para regular el sistema de producción y de distribución social de la riqueza, así como para racionalizar técnicamente y controlar jurídicamente el empleo de los recursos disponibles, es más que seguro que se apele al argumento de la falta de presupuesto para garantizar el núcleo esencial mínimo, y de esa forma pueden violarse el derecho al acceso, a la permanencia y a la calidad educativa. En el caso paraguayo, la situación actual del derecho a la educación se define precisamente por tales características.

## EL DERECHO RECORTADO

El año 2009 estuvo caracterizado por dos aspectos significativos con relación al derecho a la educación: por un lado, se inició un proceso de reestructuración del MEC y, por otro, se identificaron y priorizaron necesidades a ser resueltas progresivamente a partir de 2010. En este último sentido, el proyecto presupuestario del MEC presentado y recortado por el Ministerio de Hacienda expone los problemas enfrentados por la nueva administración. La lista de programas que no podrán ejecutarse ante el recorte de Ministerio de Hacienda incluye:

- textos y materiales educativos para el tercer ciclo de la educación escolar básica (EEB) y para la educación media (EM), que afecta a 497.000 niños, niñas y adolescentes;
- aulas temáticas para el tercer ciclo de la EEB y para la EM, que afecta a 200 colegios;
- ciencia y tecnología: proyecto “Una *laptop* por niño”, destinado a 72.000 niños y niñas y 27.000 docentes;
- capacitación docente: se recortaron los fondos (con la incorporación de 7.000 docentes *ad honorem*, la cantidad de docentes con rubro oficial podría superar los 80.000)<sup>4</sup>;

4 *El MEC todavía no tiene rubros para ad honorem.* Diario Última Hora, Asunción 7 de septiembre de 2009. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/253038-el-mec-todav%C3%ADa-no-tiene-rubros-para-ad-hon%C3%B3rem?noticiasPage=3>>, consultado el 22 de noviembre de 2009.



- apoyo a la reforma de la educación superior<sup>5</sup>;
- construcciones escolares mediante 3.000 aulas nuevas;
- apoyo al mejoramiento de la infraestructura educativa, con la reparación de 40.000 aulas en mal estado;
- “Plan Nacional de la Primera Infancia”, para apoyo a la educación de jardín de infantes y maternal;
- educación inclusiva: con un proyecto de inclusión de niños y niñas con larga estancia en hospitales, a través de enseñanzas en aulas hospitalarias en 14 centros.

Especialmente, la situación de los establecimientos escolares y la capacitación docente constituyen problemas que el sistema educativo viene arrastrando desde hace décadas y forman parte de un proceso que desembocó en el fracaso de la reforma educativa, oficialmente reconocido.

## OTRAS POSTERGACIONES

Al listado anterior, deben agregarse otras deudas registradas por Vernor Muñoz Villalobos, quien destaca que:

[...] el sistema educativo requiere de los recursos necesarios para resolver los problemas de infraestructura, agua potable, merienda escolar, materiales educativos que respondan a la diversidad cultural, formación docente y todas aquellas medidas afirmativas para que los más pobres puedan llegar y permanecer con éxito en la escuela (Naciones Unidas, 2009).

También señala que:

[...] la escuela rural no podrá mejorar si no cesa la aplicación indiscriminada y descontrolada de agrotóxicos en las comunidades donde se encuentran los centros educativos, ni se podrá resolver los problemas de exclusión escolar si no se ofrecen programas de alimentación, salud y desarrollo comunitario. [Al respecto de la exclusión, el relator] ha observado que las principales víctimas de esa exclusión siguen siendo las comunidades rurales e indígenas y las zonas marginales de las ciudades (Naciones Unidas, 2009).

Asimismo, menciona el criadazgo y el trabajo infantil como formas dramáticas de discriminación que reducen las oportunidades educativas; el traslado de las obligaciones estatales a las familias más empobrecidas que deben pagar, en muchos casos, desde la construcción de centros educativos hasta cuotas por confección de exámenes, material didáctico, transporte, uniformes y otros gastos conexos.

En el mismo nivel de preocupación se incluyen los problemas en las capacidades de las educadoras y los educadores, situación que requiere un fortalecimiento de los institutos de formación docente y las universidades. En cuanto a desafío pedagógico,

<sup>5</sup> El proyecto de ley “De educación superior” aún se encuentra en trámite en el Congreso. Fue presentado por el senador Silvio Ovelar Benítez el 21 de junio de 2007, y girado a las comisiones de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo; Hacienda, Presupuesto y Cuentas; y Cultura, Educación, Culto y Deportes. A la fecha de este artículo no cuenta con dictamen alguno.

el relator especial considera indispensable tomar acciones de urgencia para rescatar y desarrollar el idioma guaraní.

## EL PRESUPUESTO DEL MEC

Para abordar cada uno de los problemas mencionados, se precisa:

[...] posicionar a la educación como una prioridad nacional, otorgándole, para empezar, el presupuesto que requiere y no sólo el sueldo de los maestros y maestras (Naciones Unidas, 2009).

Para el 2009, el MEC logró obtener un presupuesto total de G 3.279.236.000.000 (USD 655.847.200), un aumento nominal del 9,8% en relación a los G 2.986.192.000.000 (USD 597.238.400) de 2008. La tasa de inflación en 2008, según el Banco Central del Paraguay, fue de 7,5%, por lo que el crecimiento real del presupuesto aprobado por el Congreso estuvo en torno al 2% (Rojas, 2009: 3).

**CUADRO. Ingresos del presupuesto del MEC por fuente de financiamiento 2009**  
(en millones de guaraníes)

Fuente de financiamiento	FF	Presupuestado	Participación
Recursos del Tesoro	10	3.148.596	96,00%
Recursos del crédito externo	20	57.459	1,80%
Recursos propios	30	73.180	2,20%
<b>Total MEC</b>		<b>3.279.236</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Se destaca en el cuadro de estructura de ingresos del MEC el 2,2% de recursos propios del ministerio. Esta recaudación por parte de instituciones del MEC colisiona con el principio de gratuidad de la educación escolar básica establecido en la Constitución (art. 76), por lo que debería estar estrictamente reglamentado y controlado el uso de las fuentes legítimas, como los costos de tramitación de certificados y títulos y las matrículas mínimas básicas en educación media y superior, de forma tal que permita tornar visible el origen de los ingresos. Por otro lado, contradiciendo la tendencia regional de incremento de los recursos al sector educación, en Paraguay los disponibles aún resultan insuficientes para garantizar tanto cobertura como calidad a toda la población en edad escolar. Esta insuficiencia constituye un rasgo histórico porque la tendencia del presupuesto en educación en el período de la transición (1995-2009) ha sido de estancamiento en torno al 4% del PIB (Rojas, 2009: 6).

Para 2009, oficialmente se destinó el 18,2% a educación, porcentaje por debajo del 20% establecido como mínimo constitucional (cf. art. 85), que excluye los préstamos y las donaciones. Sin embargo, éstos son incluidos cuando se realizan los cálculos oficiales, y con ello se sobreestima el porcentaje destinado a educación. Además, se incorporan al presupuesto del MEC montos asignados a otras instituciones, algunas vinculadas al sistema educativo, como el Consejo Nacional de Educación y Cultura (Conec), las universidades nacionales, la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (Aenaes), y otras no vinculadas directamente al ámbito

educativo, como el Vice ministerio de la Juventud, el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y el Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales (Inpro).

Esto favorece la sobreestimación del presupuesto correspondiente a educación. Si se ajustan las cifras a las definiciones constitucionales, se obtiene que el presupuesto asignado en 2009 a educación fue igual al 17,3%, equivalente al 3,6% del PIB, monto que significa una distancia aún mayor entre los recursos destinados efectivamente a la educación en Paraguay y el piso establecido en la Constitución.

## RECOMENDACIONES

---

En esta situación en que el sistema educativo nacional arroja resultados negativos como efecto de un presupuesto históricamente insuficiente e ineficientemente utilizado que se expresa, a su vez, en problemas de infraestructura, limitaciones en relación a la calidad de la educación impartida, precariedades formativas y económicas que afectan al estamento docente en un contexto socio-económico caracterizado por la extendida pobreza y la profunda desigualdad, garantizar el derecho a la educación supone la plena vigencia de las recomendaciones planteadas en este espacio en 2008 (cf. Corvalán, 2008) y exige la aplicación de medidas puntuales tales como:

- Aumentar el presupuesto destinado a la educación, cumpliendo con el mínimo constitucional, esto es, igual al 20% del presupuesto de la Administración Central. Aunque incluso de este modo la cifra no alcanza para las necesidades reales de la inclusión educativa en el país, se requiere en el mediano plazo alcanzar el 7% del PIB como inversión permanente en educación;
- Excluir del presupuesto del MEC montos asignados a instituciones cuya naturaleza y objetivos son distintos. El INDI, el Inpro y el Viceministerio de la Juventud deberían depender directamente del gobierno central;
- Asumir el principio de progresividad del derecho a la educación y avanzar hacia la declaración de la educación media como obligatoria y gratuita, impulsando la oferta de este nivel en las zonas rurales, dada la muy baja matriculación existente en la actualidad;
- Elevar la prioridad y la inversión en la educación inicial (pre-escolar, jardín y pre-jardín) considerando la limitada oferta existente en la actualidad, en especial para los sectores de bajos ingresos y en las áreas rurales, incorporando modalidades de base familiar y comunitaria;
- Mejorar la asignación presupuestaria mediante una correcta microplanificación de acuerdo a las necesidades reales de cada región garantizando los principios de adaptabilidad y aceptabilidad del derecho a la educación. Para esto es clave transparentar el proceso de elaboración del presupuesto, dando mayor participación a la ciudadanía en él, para que los recursos asignados se correspondan con las demandas;
- Garantizar el principio de no discriminación en el sistema educativo, prestando especial atención a las diferencias entre hombres y mujeres; entre poblaciones in-

- dígenas y las que no lo son; entre niños, niñas y adolescentes con discapacidad y quienes no presentan discapacidad evidente; entre niños, niñas y adolescentes con diferentes lenguas maternas y entre las diferentes orientaciones sexuales e identidades de género;
- Asegurar el ejercicio de todos los derechos en el ámbito educativo, generando condiciones para que particularmente los y las estudiantes puedan gozar de sus derechos a la libertad, la igualdad y la participación.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Campaña “Desarmemos el presupuesto 2010” (2009) *Por salud y educación realmente gratuitas. + Presupuesto + Derechos*. Asunción: “Desarmemos el presupuesto”.

Corvalán, Ramón (2008) *El desafío clave del “ministerio de la gente”*. *Derecho a la educación en: Codehupy (2008) Derechos humanos en Paraguay 2008*. Asunción: Codehupy, pp. 597-610.

Defensoría del Pueblo de Colombia (2003) *El derecho a la educación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*. Defensoría del Pueblo: Bogotá.

Naciones Unidas (2009) *Comunicado de prensa. Relator especial sobre el derecho a la educación culmina su visita a Paraguay, 22 de abril de 2009*. Asunción. Disponible en: <<http://www.unhchr.ch/huricane/hurricane.nsf/view01/EDED9C6493EF7085C12575A6007A6772?opendocument>>, consultado el 22 de noviembre de 2009.

Rojas Villagra, Luis (2009) *Análisis del presupuesto público y la educación en Paraguay*. Asunción: Servicio Paz y Justicia - Paraguay. Documento inédito.



# Para no olvidar

## Los derechos culturales desde la perspectiva del derecho a la memoria

La memoria de una sociedad forma parte indisoluble de su cultura. Ejercer el derecho a la memoria, por consiguiente, también es una forma de ejercer los derechos culturales. Durante 2009, la sociedad paraguaya experimentó numerosos acontecimientos que trajeron a la presencia la necesidad de revisar su pasado reciente. Este artículo aborda dicha problemática e indaga sobre las capacidades del Estado para crear un espacio simbólico amplio, inclusivo y plural donde los diversos grupos sociales sean capaces de inscribir sus memorias.

Patricio Dobrée

Centro de Documentación y Estudios (CDE)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La redacción de este artículo contó con la sustancial colaboración de integrantes de organizaciones de derechos humanos comprometidas con la memoria y la verdad. Gran parte de los análisis presentados surgieron a partir de conversaciones e intercambios de información mantenidos con estas personas, quienes aportaron datos y argumentos de gran valor. En particular, el autor desea reconocer la contribución de Rogelio Goiburú, Carlos Pérez Cáceres, Carlos Portillo, Federico Tatter y el equipo académico del informe 2009 de Codehupy.

## INTRODUCCIÓN: LA MEMORIA COMO DERECHO CULTURAL

La memoria de una sociedad o, mejor dicho, sus diversas memorias forman parte de ese complejo entramado de significados que se define como cultura. Ejercer los derechos culturales, por tanto, implica también la capacidad de poder asignar un sentido a los hechos del pasado para incorporarlos de una manera viva a los procesos de construcción de identidades individuales y colectivas del presente. Partiendo de esta idea, se ha decidido que el capítulo sobre derechos culturales de este año adopte como eje central el análisis de las relaciones existentes entre la memoria y la cultura.

La dirección elegida marca un giro al trabajo que se ha venido realizando. En ediciones anteriores, el capítulo sobre los derechos culturales estuvo dedicado a realizar una revisión más detallada sobre las responsabilidades asumidas por el Estado en materia de cultura (cf. Dobrée, 2007 y 2008). Tal enfoque respondió a la necesidad de pensar las nuevas competencias estatales a la luz de la sanción de la Ley Nacional de Cultura (3051/06)<sup>2</sup>. Esta vez, sin ignorar la vigencia de estos compromisos, el interés se concentrará principalmente en aquellas responsabilidades relacionadas con la creación de espacios de inscripción donde los diversos sectores que componen la sociedad puedan reflexionar y discutir abiertamente sobre su pasado.

Es sabido que este cruce tiene sus riesgos. Al ampliar la noción de cultura hacia nuevos ámbitos, puede hacerse borroso el horizonte que le asigna una especificidad a los derechos culturales. Sin embargo, existen suficientes argumentos para decir que la elaboración de la memoria histórica también es una tarea de la cultura y, por consiguiente, debe ser amparada por los mismos derechos. Al respecto, conviene recordar lo que afirma Elizabeth Jelin sobre la memoria como mecanismo cultural:

Las personas, los grupos familiares, las comunidades de diverso tipo o aun las naciones, narran sus pasados, para sí mismos y para otros y otras que parecen estar dispuestos a visitar esos pasados, a escuchar y mirar sus iconos y rastros, a preguntar e indagar. Esta “cultura de la memoria” es, en parte, una respuesta o reacción al cambio rápido y a una vida sin anclajes o raíces. La memoria tiene entonces un papel altamente significativo como mecanismo cultural para construir mayor confianza en sí mismos (especialmente cuando se trata de grupos oprimidos, silenciados y discriminados) (Jelin, 2001: 98).

Por otra parte, los argumentos que fundamentan esta decisión también provienen de exigencias de la realidad misma. Durante el período abarcado por este informe, la sociedad paraguaya ha experimentado numerosos acontecimientos que justifican una reflexión más detenida sobre los procesos de construcción de la memoria. El descubrimiento de tumbas de personas desaparecidas en el predio de la Agrupación Especializada de la Policía Nacional y en otros sitios del país, el retorno de Sabino Montanaro a Paraguay, la posibilidad de que Gustavo Stroessner obtenga el sobreseimiento de la causa judicial en su contra por supuestos delitos contra la administración pública o

2 La ley 3051/06 fue sancionada a fines de 2006. El nuevo marco legal propició condiciones institucionales más favorables para que el Estado paraguayo cumpla con sus deberes y responsabilidades en materia de derechos culturales.

la demanda presentada por Lino Oviedo contra el Estado paraguayo por el presunto daño moral a raíz de su condena por un intento de golpe militar, entre otros hechos recientes, son acontecimientos que ponen en relieve la necesidad de mantener actualizados los sentidos con que se construyen las tramas de la historia. Sumar las voces y los testimonios de quienes han sufrido a los relatos con los que se narra el pasado y el presente se convierte entonces en una tarea fundamental para que la verdad pueda manifestarse con toda su evidencia y con ella pueda hacerse plena justicia.

## LOS AVATARES DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN

Paraguay cuenta con un amplio marco de instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos que garantizan el derecho a la cultura. Este conjunto de normas constitucionales y tratados internacionales establece deberes, derechos y garantías que el Estado paraguayo ha ido asumiendo progresivamente. Las responsabilidades adquiridas en este orden han servido así como fundamento para la formulación y la sanción de la Ley Nacional de Cultura, mediante la cual se buscó, entre otros fines, hacer operativo el cumplimiento de muchos de estos mandatos y compromisos contraídos por el Estado.

**CUADRO 1. Garantía del derecho a la cultura en la Constitución Nacional (1992)**

<b>Temática</b>	<b>Artículo/s</b>
Reconocimiento del carácter pluricultural de la nación paraguaya	1 y 140
Reconocimiento de la libertad de creencias	24
Derecho a la libre expresión de la personalidad, la creatividad y la formación de la identidad	25
Garantía de la libertad de expresión y de prensa	26
Garantía de la libertad de la difusión y circulación de ideas	27
Derecho a informarse	28
Reconocimiento de los derechos de autor y la propiedad intelectual	29 y 110
Derecho a reclamar medidas para proteger el ambiente natural y el patrimonio cultural	38
Derecho a la igualdad y a la no discriminación	46, 47 y 74
Derecho a la diferencia de los pueblos indígenas	62, 63, 64, 65 y 66
Derecho a la educación integral y permanente en el contexto de la cultura de su comunidad	73 y 77
Fomento de la formación cultural	80
Protección del patrimonio cultural	81
Fomento de la difusión de la cultura	83
Reconocimiento de un orden jurídico supranacional que garantiza la vigencia de los derechos culturales	145
Promoción del desarrollo cultural en relación con el económico y social	176
Fomento de la participación de colectivos específicos (mujeres, jóvenes, adultos mayores, campesinos y campesinas) en el ámbito cultural	48, 56, 57 y 115

**CUADRO 2. Instrumentos internacionales de derechos humanos que garantizan el derecho a la cultura**

<b>Sistemas e instrumentos</b>	<b>Artículos</b>
<b>Sistema universal de protección de derechos humanos</b>	
Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)	22 y 27
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), ley 4/92	1, 3 y 15
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ley 5/92	1 y 27
Convención Internacional sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial (CEDR), ley 2128/03	2, 5 y 7
Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), ley 1215/86	1, 3 y 13
Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ley 57/90	4, 17, 20, 23, 29, 30 y 31
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares (CPTM), ley 3452/08	17, 26, 31, 34, 40, 43, 45, 64 y 65
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), ley 3540/08	4 y 30
<b>Sistema interamericano de derechos humanos</b>	
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)	13, 15 y 22
Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, ley 1/89	16 y 26
Protocolo adicional a la CADH en materia de derechos económicos, sociales y culturales o Protocolo de San Salvador, ley 1040/97	14
Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de <i>Belém do Pará</i> , ley 605/95	5

**CUADRO 3. Otros convenios y convenciones internacionales relativos a los derechos culturales ratificados por Paraguay**

<b>Instrumento</b>	<b>Organización</b>
Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas	Organización de las Naciones Unidas (ONU)
Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, ley 234/93	Organización Internacional del Trabajo (OIT)
Convención sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco)
Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial	
Convención para la protección del patrimonio mundial cultural y natural	
Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales	



El principal órgano público dentro del Poder Ejecutivo que se ocupa de la formulación de políticas culturales es la Secretaría Nacional de Cultura (SNC). Entre las principales responsabilidades de esta cartera ministerial se han establecido funciones que podrían promover la memoria histórica como un bien cultural. En este sentido, la SNC cuenta con atribuciones adecuadas para garantizar a la ciudadanía su derecho a la participación en la construcción de la memoria, tales como la promoción de un modelo democrático y descentralizado de gestión cultural; la protección y el acrecentamiento del patrimonio cultural tangible e intangible del país; la garantía de la libertad de creación, pensamiento y expresión; o la integración del desarrollo artístico, intelectual, científico y tecnológico en los proyectos estatales de desarrollo económico y social.

El enlace entre cultura y memoria ciertamente ha sido reconocido este año por la SNC al incorporar esta perspectiva en su plan operativo anual presentado en marzo de 2009. La celebración del Bicentenario de la República, incluida como uno de los ejes estratégicos del mencionado plan, ha sido asumida como una oportunidad para promover una reflexión plural y crítica de la historia paraguaya, que impulse “el trabajo de la memoria, de repensar críticamente qué ha pasado, y a la posibilidad de construir futuros, que sean deseables, mejores”, según palabras del Ticio Escobar, ministro titular de la SNC<sup>3</sup>.

Aunque las intenciones sean buenas, las capacidades institucionales reales para abordar la totalidad de quehaceres en materia cultural no son óptimas. Al igual que en años anteriores, el principal obstáculo que enfrentó la SNC para cumplir con sus funciones residió en el escaso volumen de recursos que le asignó el presupuesto general de gastos de la nación. Aunque los rubros hayan sido mejor distribuidos este año, los montos destinados a las inversiones en programas culturales aún fueron insuficientes<sup>4</sup>. En tal sentido, de no ser por el financiamiento otorgado por la cooperación internacional, el funcionamiento de la SNC se hubiese encontrado bastante más restringido a mantener el aparato burocrático y realizar proyectos de escasa envergadura. A esta debilidad se sumó un proyecto de ley<sup>5</sup> que propuso suprimir las distintas secretarías dependientes de la Presidencia de la República. En caso que esta iniciativa hubiese sido aceptada, habría significado un lamentable retroceso para el proceso de autonomización de las políticas públicas vinculadas con la cultura, debido a que su formulación habría pasado a depender nuevamente de una institución con otras prioridades. Afortunadamente, el proyecto fue objeto de una contundente objeción por parte de varios sectores de la sociedad organizada y del propio Estado, y finalmente fue rechazado en la Cámara de Senadores.

3 *Secretaría de Cultura presentó plan operativo para el 2009*. Diario La Nación, Asunción, 18 de marzo de 2009. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.py/noticias-235766.htm>>, consultado el 1 de noviembre de 2009.

4 De acuerdo con la Ley de Presupuesto (3692/08), para el ejercicio 2009 la SNC recibió G 7.833.558.484 (sin contar la transferencia directa que se realiza al Conservatorio Nacional de Música). El mayor rubro estuvo asignado a los servicios personales (79%), seguidos por los servicios no personales (13%), las inversiones (5%) y los bienes de consumo e insumos (2%). Esta distribución resulta un poco más equilibrada que la del ejercicio 2008, en la cual los servicios personales representaban el 83% del total y las inversiones sólo el 9%. El cálculo previsto para el ejercicio 2010 por el proyecto de ley presentado por el Ministerio de Hacienda distribuye aún más estas proporciones, reduciendo los servicios personales al 62% del total del presupuesto y aumentando las inversiones al 25%.

5 El proyecto de ley denominado “De reorganización administrativa de las secretarías dependientes de la Presidencia de la República” fue presentado por la bancada del Partido Patria Querida en la Cámara de Diputados en noviembre de 2008 y discutido durante 2009.

El suceso mencionado, por otra parte, también puede ilustrar el error que representa considerar que las actuaciones del Estado en materia de cultura se limitan exclusivamente a la esfera del Poder Ejecutivo. La plena vigencia de los derechos culturales es responsabilidad a su vez de los demás poderes públicos. En el caso del derecho a la memoria, este hecho se vuelve por demás evidente. Cada vez que el Parlamento o la Corte Suprema de Justicia, por citar un ejemplo, retrasan procesos o presentan obstáculos para acceder a la verdad histórica, el derecho a la memoria de muchas personas corre riesgo de ser cercenado. Es por este motivo que el abordaje de los derechos culturales exige un tratamiento integral que reconozca las responsabilidades de todas las esferas del Estado.

## EL ESTADO FRENTE A LA HISTORIA

El primer año del actual gobierno ha transcurrido entre momentos de euforia frente a la posibilidad de introducir cambios después de más de 60 años del Partido Colorado en el poder e interludios de incertidumbre ocasionados por la lentitud de algunos procesos. Sobre este escenario vacilante han surgido nuevos actores con proyectos renovadores, a la par que otros agentes han intentado mantener las estructuras del pasado. Estas condiciones, como hemos dicho, han reafirmado la necesidad de revisar la historia reciente del país con el propósito de encontrar algunas claves que permitan comprender mejor la coyuntura del presente en vista a las acciones que deberían emprenderse en los tiempos por venir.

Dentro de esta línea, la presentación del voluminoso informe final de la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ) el año pasado sin duda constituyó un avance sustancial para el esclarecimiento de algunos de los peores crímenes cometidos durante la dictadura y para el encaminamiento de acciones para la reparación plena y efectiva a sus víctimas y sus familiares (cf. CVJ, 2008). También el pedido de perdón en nombre del Estado formulado por el presidente de la República en la presentación de esta investigación puede ser interpretado como un acto simbólico sin precedentes en la historia política del país: por primera vez el Estado paraguayo asumió oficialmente su responsabilidad en los crímenes de lesa humanidad perpetrados durante el período comprendido entre 1954 y 1989, lo cual es un hecho significativo después de décadas de silencio cómplice.

No obstante, pese a algunas iniciativas del Estado paraguayo para asumir su responsabilidad en la construcción de espacios donde la memoria histórica pueda ser elaborada, aún persisten obstáculos, vacíos y omisiones que colocan un signo de interrogación sobre sus capacidades en términos más amplios para garantizar este derecho a todas las personas. Una de las muestras más evidentes es la ausencia de acciones más estructuradas y sistemáticas para considerar e implementar las recomendaciones formuladas en el informe final de la CVJ. En dicho documento se encuentran consignadas 178 propuestas que representantes del Estado, organizaciones de la sociedad civil y de víctimas de la dictadura elaboraron con el fin de delinear un programa para profundizar en el respeto y la garantía de los derechos humanos, iniciar una reforma de la administración pública tendiente a librarse de los lastres de la dictadura y fortalecer el funcionamiento de la justicia. Una de las principales recomendaciones aún no llevadas a la práctica es la creación de una Secretaría Nacional de Derechos Humanos,

la cual tendría como finalidad formular e implementar políticas públicas en este ámbito y dar seguimiento a las propuestas de la CVJ.

Pero, además de esta propuesta, se encuentran muchas otras que tienen como propósito promover acciones contra el olvido y dotar a la ciudadanía de un marco simbólico de referencia capaz de evocar acontecimientos, sensibilidades e ideas con los cuales construir sus identidades actuales sin perder de vista la historia que las antecede. Entre las actuaciones sugeridas figuran tareas como la creación de espacios para la memoria; el reconocimiento público a las personas luchadoras y a las víctimas de la dictadura; la supresión de reconocimientos (nombres de calles, monumentos, cobro de haberes, etc.) a personas violadoras de derechos humanos; la apertura, custodia y preservación de archivos; la realización de investigaciones sobre los procesos sociales y los actos de violación de los derechos humanos a la ciudadanía en general y a pueblos indígenas, niños, niñas y adolescentes, sectores de la prensa y la cultura en particular, y muchas otras acciones clave para ofrecer elementos de criterio para comprender el pasado.

Respecto a su cumplimiento, se podría decir que hasta el momento el gobierno ha dado algunos pasos en cuestiones puntuales, pero que aún son deseables políticas de la memoria más claras e integrales. Dentro del primer orden, algunas de las demostraciones concretas que ha ofrecido el Estado paraguayo durante este año, además del mencionado pedido de perdón, han sido la apertura de algunos archivos del Ministerio de Defensa; la modificación del nombre “Profesor doctor Luis María Argaña” del Centro de Emergencias Médicas; la baja deshonrosa y el cese del pago de haberes de retiro de los ex policías Camilo Almada Morel, Lucilo Benítez y Juan Aniceto Martínez por su responsabilidad en crímenes durante la dictadura; y las primeras orientaciones para la elaboración de un plan nacional de educación en derechos humanos y la introducción de contenidos sobre el autoritarismo en la historia reciente de Paraguay en la currícula escolar.

Pero, de acuerdo con la opinión de algunas personas vinculadas con organizaciones de derechos humanos, las actuaciones del Estado continúan siendo insuficientes y hasta llegan a limitarse a un mero ejercicio retórico. Esta falta de convencimiento para asignar mayor relevancia a las políticas de la memoria, según dichas lecturas, evita un mayor esclarecimiento de la historia, acaba minimizando el terror impuesto por agentes estatales, y coloca trabas para lograr una reparación integral a las víctimas que, además de un resarcimiento económico, contemple también una dimensión social y simbólica.

A continuación nos referiremos a casos concretos en los que el Estado paraguayo podría mejorar su desempeño para garantizar el derecho a la memoria de algunos sectores ciudadanos, y a su vez generar un marco simbólico que ofrezca a la sociedad en general elementos de criterio para conocer y elaborar su historia<sup>6</sup>.

6 No está demás aclarar aquí que la función principal del Estado en materia de cultura no es determinar sus contenidos. Son los diversos grupos sociales quienes deben ocuparse de crear y recrear sus expresiones culturales, mientras que las instituciones estatales solo deberían facilitar esta tarea. Sin embargo, se reconoce que prácticamente de modo inevitable el Estado también produce símbolos a partir de sus acciones, y por lo tanto se considera deseable que tal simbología sirva para fortalecer valores que promuevan la democracia, el pluralismo ideológico y el ejercicio de los derechos humanos.

- Las disputas por la memoria

La memoria, como dijimos, es un elemento intangible que forma parte de la identidad de todo grupo humano. Para poder transmitirla y a la vez recrearla, esta construcción cultural es objetivada en lugares, monumentos, textos, producciones artísticas, fiestas, ritos y diversa clase de símbolos capaces de traer a la presencia aquellos hechos, ideas y sensibilidades que se pretende evocar. Ahora bien, a medida que las sociedades y los grupos que la componen se hacen cada vez más complejos, surgen disputas y tensiones sobre qué recuerdos vale la pena conservar. Reconociendo este hecho, un Estado democrático es aquel que crea condiciones para la expresión de la memoria de una diversidad de sectores, sin discriminar ni excluir a ninguno. Pero esto, obviamente, no es lo que ha sucedido en Paraguay.

Prácticamente desde su creación, el Estado paraguayo se ha caracterizado por la imposición de una memoria única, que ha sido la de los sectores dominantes, ocultando, discriminando o distorsionando las memorias de otros grupos sociales. Dicha memoria se ha formado dentro de las matrices de una ideología nacionalista, apelando a símbolos guerreros e ideas esencialistas sobre la patria y las personas que habitan su territorio. Sin embargo, esto no quiere decir que en los márgenes del poder se hayan dejado de forjar otras historias fundadas en luchas, resistencias y posiciones críticas, que contradicen y desestabilizan las versiones oficiales.

La situación histórica por la que atraviesa la sociedad paraguaya puede ser entendida como una oportunidad para revisar estas construcciones culturales y dar lugar a la emergencia de nuevos discursos sobre el pasado. Como se ha visto anteriormente, el nuevo gobierno ha dado algunas señales en esta dirección, pero también pueden indicarse otras acciones que hasta el momento se han omitido. La falta de políticas sostenidas coloca así bajo riesgo el ejercicio del derecho a la memoria de algunos sectores de la sociedad, sobre todo de aquellos que han sido más oprimidos. Para ilustrarlo, se presentan seguidamente algunos casos paradigmáticos, que no son los únicos, pero que sirven para ejemplificar cómo los derechos culturales, y en particular el derecho a la memoria de algunos sectores sociales, pueden estar siendo menoscabados en la actualidad.

- Proyecto de ley de creación del “Parque de la Memoria”

En septiembre de 2007, a instancia de organizaciones civiles, un grupo de diputados de diversa extracción política presentó un proyecto de ley con el propósito de crear un “Parque de la Memoria”<sup>7</sup>. La idea consistía en destinar un predio del Ministerio de Defensa Nacional, ubicado frente al parque Ñu Guazú, para erigir diversos monumentos conmemorativos y formar un centro de estudios democráticos. Este espacio cívico, según lo expresado en el documento, tendría como finalidad ofrecer a la ciudadanía un recuerdo tangible de las causas y consecuencias del terrorismo de Estado en Paraguay entre 1954 y 1989. Pero con el correr del tiempo y los dictámenes de varias comisiones durante los períodos legislativos 2008 y 2009, el proyecto fue desdibujándose en

7 El proyecto de ley “Que crea el Parque de la Memoria” fue presentado en septiembre de 2007 por los diputados Oscar Mercado, Olga Ferreira de López, Sebastián Acha, Rafael Filizzola, Héctor Lacognata, Cándido Aguilera, Carmelo Benítez, Rosa Merlo, Miguel Ángel Torres y Efraín Alegre.

sus trazos fundamentales hasta perder su sentido original. Lo que inicialmente se propuso como un símbolo dedicado a conservar la memoria del período de la dictadura, acabó convirtiéndose en un proyecto más amplio para crear un espacio dedicado a la historia paraguaya en general, en el marco de las celebraciones del Bicentenario de la Independencia Nacional. De este modo, el carácter específico del hecho histórico que se pretendía recordar quedó opacado dentro del amplio espectro de acontecimientos en el que finalmente fue subsumido. El proyecto en este contexto acabó siendo retirado, y así el “Parque de la Memoria” podría ir camino al olvido.

- Los fantasmas del stronismo en las instituciones públicas

Sobre este escenario de disputas simbólicas también se registran otros casos donde muchas referencias a la dictadura permanecen sin ser objeto de un trabajo de revisión y resignificación. Existen numerosos sitios públicos en todo el país donde las personas que sostuvieron el régimen continúan siendo homenajeadas de diferentes formas. Algunos de los casos más claros son las plaquetas que en varios lugares aún rinden honores a Alfredo Stroessner y los retratos de los antiguos ministros de la dictadura que adornan las oficinas de varias carteras del Estado<sup>8</sup>. Lo mismo sucede con los nombres de calles, escuelas e incluso compañías que hacen alusión a otros representantes y colaboradores del régimen autoritario<sup>9</sup>.

Desmontar todo este aparato simbólico sin duda demandará notables esfuerzos de identificación y producción de nuevas categorías. Pero aún así podría pensarse en medidas más inmediatas y creativas para resignificar algunos de estos símbolos, ofrecer nuevas lecturas que actúen como contrapeso y adecuar mejor sus sentidos a los tiempos democráticos.

- La oportunidad del Bicentenario

En esta línea, la conmemoración del Bicentenario de la Independencia de Paraguay ciertamente es un momento propicio para introducir esta clase de debates acerca del pasado reciente del país. Una discusión plural, seria y profunda sobre el significado de los hechos ocurridos durante el período de la dictadura y de la transición brindaría la posibilidad de abrir nuevos horizontes para el ejercicio del derecho a la memoria. Al mismo tiempo, representaría una oportunidad para analizar las responsabilidades del Estado paraguayo en hechos que, ya sea por acción u omisión, han violentado los derechos de poblaciones específicas, como es el caso de grupos indígenas, sectores campesinos, mujeres y niños, niñas y adolescentes.

8 Ejemplos de estas plaquetas conmemorativas se hallan en los edificios del Banco Central del Paraguay (BCP), la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), Itaipú, la Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANPP) y tantas otras instituciones públicas. Sería importante realizar un inventario completo con el propósito de dimensionar su magnitud.

9 En una carta dirigida al ministro de la SNC el 25 de abril de 2009, Martín Almada informó sobre la presencia de una escuela pública en Paraguari y una calle en San Lorenzo que llevan el nombre del general Patricio Colmán (militar que participó activamente en las operaciones de represión a los opositores del régimen) y una compañía en el municipio de San Cristóbal con el nombre del coronel Leopoldo Perrier (acusado de reclutar jóvenes mujeres campesinas para ser sometidas sexualmente). También podría incluirse en este grupo la avenida Chiang Kai Shek, de Asunción, bautizada así en honor al dictador nacionalista de Taiwán.

No obstante, si se revisa la lista de actividades realizadas por la comisión encargada de esta conmemoración<sup>10</sup>, hasta el momento estos temas fundamentales para la memoria colectiva aún no han sido introducidos de modo visible en los diferentes espacios de reflexión y de producción de símbolos que se vienen desarrollando.

- **Estudios sobre procesos sociales y políticos recientes**

Tampoco se podría decir que existen suficientes estímulos para la producción de investigaciones y estudios sobre los procesos sociales y políticos acontecidos a partir de la segunda mitad del siglo veinte. Si bien el aporte de la CVJ ha sido por demás relevante, aún existe la necesidad de trabajos que ofrezcan mayores datos y elementos de criterio para lograr una mejor comprensión del momento presente<sup>11</sup>. En este mismo sentido, también es fundamental la identificación, conservación y difusión de archivos de la época con el propósito de poner a disposición de la academia, los centros de investigación y las personas interesadas fuentes de datos confiables que sirvan para producir nuevos conocimientos e interpretaciones sobre la historia del país. Todas estas actividades, que podrían ser promovidas por el Estado, colaborarían con la construcción de una cultura democrática fundamentada en la recuperación de diversas memorias.

## CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

---

En conclusión, el Estado posee la responsabilidad y el enorme desafío de generar condiciones propicias para que las memorias de diversos sectores puedan inscribirse en el imaginario social. En parte, esta tarea conlleva algunas intervenciones para que la memoria oficial sea lo más amplia, plural y democrática posible. Pero fundamentalmente consiste en estimular la participación de los diversos grupos sociales con el propósito de que cada quien pueda poner en escena sus propias elaboraciones del pasado.

Frente a estas necesidades, se recomienda al Estado paraguayo:

- Fortalecer el funcionamiento de la Secretaría Nacional de Cultura mediante la asignación de un presupuesto acorde con sus fines.
- Diseñar de modo participativo y poner en práctica una política de Estado en materia de derechos humanos, que contemple entre sus principales lineamientos el derecho a la memoria.
- Cumplir progresivamente con las recomendaciones propuestas en el informe final de la CVJ.
- Apoyar y promover la producción de investigaciones sobre el pasado reciente del país.

10 La lista revisada corresponde a las actividades consignadas por la Comisión Nacional del Bicentenario en la página web. Disponible en: <<http://www.bicentenario-paraguay.gov.py>>, consultado el 16 de octubre de 2009.

11 Existen algunos casos puntuales donde el Estado apoya este tipo de emprendimientos, pero por lo general son poco conocidos. Uno de ellos es el concurso de ensayos denominado "La justicia en 200 años de vida independiente", organizado por la comisión a cargo de la conmemoración del Bicentenario de la Independencia (Ver: <<http://www.bicentenario-paraguay.gov.py/bycensayos.php>>, consultado el 16 de octubre de 2009).

- Apoyar y promover –a través de la creación de espacios, el involucramiento de la ciudadanía y la asignación de fondos específicos– la transmisión, recreación y difusión de las diversas memorias de los distintos grupos que componen la sociedad, en particular de aquellos que históricamente han sido objeto de distintas formas de discriminación y desigualdad (poblaciones indígenas, campesinado, mujeres, niños, niñas y adolescentes).
- Iniciar un proceso de revisión y resignificación de las intervenciones simbólicas que ha realizado el Estado a lo largo de su historia para asegurar que se ajusten a los valores de una cultura plural y democrática.
- Desarrollar una política de archivo que permita identificar la documentación existente, sistematizar sus contenidos, conservar y colocar estas fuentes a disposición del público interesado.

## BIBLIOGRAFÍA

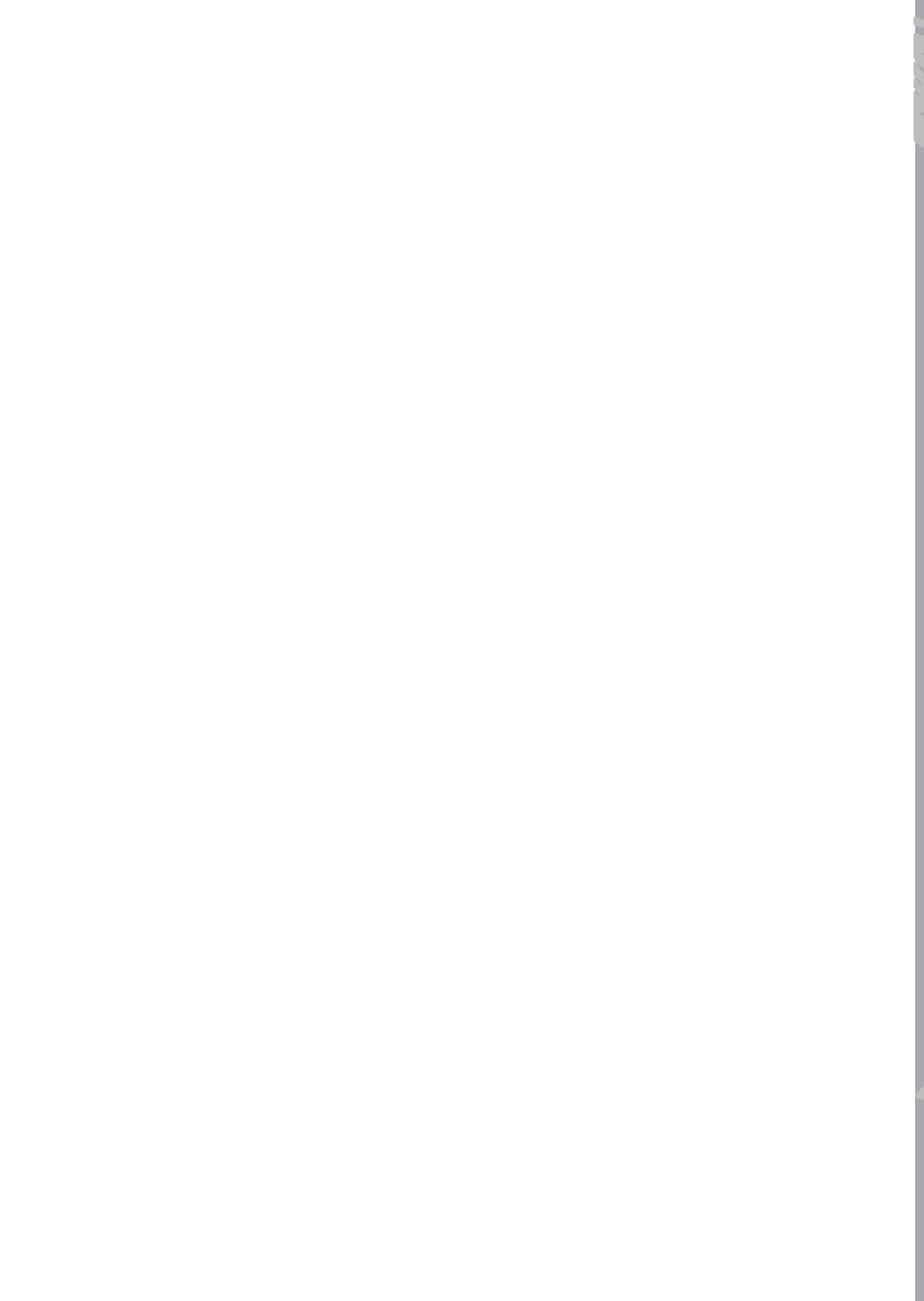
---

Comisión de Verdad y Justicia (2008) *Anive oiko haguã. Informe final*. Asunción: CVJ.

Dobrée, Patricio (2007) *Los derechos culturales y las nuevas responsabilidades del Estado* en: Codehupy (2007) **Derechos humanos en Paraguay 2007**. Asunción: Codehupy, pp. 440-451.

Dobrée, Patricio (2008) *Dificultades para la institucionalización. Derechos culturales* en: Codehupy (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp.611-625.

Jelin, Elizabeth (2001) *Exclusión, memorias y luchas políticas* en: Mato, Daniel – compilador (2001) **Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización**. Buenos Aires Clacso, pp. 91-110







# Los extremos de la discriminación y la precariedad laboral

## Trabajo doméstico y trabajo forzoso de indígenas

El trabajo doméstico en todos los hogares y el trabajo indígena en las estancias y haciendas del país se constituyen en los extremos de la discriminación y la precariedad laboral, sostenidos no sólo en imaginarios culturales que mantienen vigentes las inequidades de género, clase y etnia, sino que también están legalmente sujetos a regímenes diferenciados que sólo refuerzan esa discriminación y precariedad y reproducen el tradicional sometimiento. Los avances en este año en materia de develar estas condiciones, sacarlas del mero ámbito de lo privado e instalarlas en el espacio público de debate resultan auspiciosas para iniciar procesos de transformación hacia el cumplimiento del derecho al trabajo en condiciones decentes para todas y todos.

Genoveva Ocampos

## INTRODUCCIÓN

En Paraguay, la precariedad laboral es la regla y esto se traduce en desempleo y subempleo, bajos salarios o ingresos, baja cobertura de seguridad social, pobreza persistente, migración interna y hacia el exterior, es decir, desarraigo, cuando las expectativas de mejorar las condiciones de vida no se realizan. Actualmente, la migración tiende a convertirse en una suerte de “escape” que muchas veces se trunca en el intento (casos de repatriados y repatriadas de España) o una estrategia incierta de sobrevivencia en los márgenes de la capital (área central urbana) y otras ciudades.

De acuerdo a la Encuesta Permanente de Hogares de 2008 (DGEEC, 2009), el desempleo afecta al 5,7% de la población. Significa que alrededor de 170.000 personas buscaron trabajar en la semana anterior a la encuesta, sin éxito alguno. Por otro lado, 790.000 personas, el 26,5% de las ocupadas, se encuentran subempleadas, es decir, trabajan menos de treinta horas en la semana, aunque desean trabajar más horas y están disponibles para hacerlo o perciben un ingreso inferior al mínimo legal vigente.

La precariedad está asociada a las características de nuestra dependiente economía de enclave, con sectores relativamente dinámicos en términos de exportaciones y divisas, pero que no se caracterizan por generar gran oferta de empleo: el sector ganadero, el complejo soja y la agricultura mecanizada, así como también las actividades comerciales ligadas a la importación y reexportación de mercancías varias hacia países vecinos. La llamada triangulación<sup>1</sup>, que hace tiempo dejó de estar concentrada en *whisky* y cigarrillos, adquiere hoy nuevas facetas, como en el reciente caso del forcejeo y la mediación estatal entre importadores de ropa china –en volúmenes que exceden ampliamente la capacidad de consumo local, así como el nivel de importación de los grandes países vecinos– y los industriales de la confección local, que defienden el empleo y su capacidad instalada<sup>2</sup>. Un ejemplo de las dificultades en preservar o asegurar trabajo y competitividad en una pequeña aldea global, en reorientar el rumbo y encaminarse hacia un desarrollo más equitativo y sostenible.

Las dificultades, cuando no la incapacidad para asumir diferencias y potenciar oportunidades y capacidades en función a las características de la estructura social y económica del país, son aún mayores cuando, por ejemplo, prevalecen los pequeños y medianos emprendimientos muchas veces familiares que operan como unidades de producción y consumo y suelen ser intensivos en mano de obra, lo que se refleja en las estadísticas desde distintas aristas: el 63% de los trabajadores y las trabajadoras se encuentran en establecimientos que tienen cinco o menos personas empleadas, mientras que en el otro extremo, sólo el 8% trabaja en establecimientos con más de cincuenta personas empleadas (Ibid.).

1 Reexportación de productos extranjeros.

2 *Impuesto a ropas chinas recibe repulsa en el Este*. Diario Última Hora, Asunción 10 de octubre de 2009. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/263082-Impuesto-a-ropas-chinas-recibe-repulsa-en-el-Este>>, consultado el 26 de noviembre de 2009; *Instan a Hacienda a rechazar presiones*. Diario ABC Color, Asunción 11 de noviembre de 2009. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/abc/nota/45045-Instan-a-Hacienda-a-rechazar-presiones/>>, consultado el 26 de noviembre de 2009; *Gobierno debe establecer equidad, dice industrial*. Diario ABC Color, Asunción 11 de noviembre de 2009. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/abc/nota/45347-Gobierno-debe-establecer-equidad,-dice-industrial/>>, consultado el 26 de noviembre de 2009.

La presencia de la agricultura familiar campesina en el campo y de las micro y pequeñas y medianas empresas (Mipymes) en el área metropolitana y pueblos del interior, así como el peso del sector comercio y servicios, explican en gran medida el hecho de que la mitad de la mano de obra ocupada trabaja de manera independiente (49,5%). Al interior de este grupo predominan quienes trabajan por cuenta propia (34%) y las trabajadoras y los trabajadores familiares sin remuneración (11%), siendo los demás empleadores y empleadoras (5%). En la otra mitad (50,5%), constituida por personas asalariadas, el sector mayoritario es el de obreros y obreras y empleadas y empleados privados (34%), al que le sigue el de personas asalariadas del sector público (9%) y, por último, las personas que se desempeñan en el trabajo doméstico (7%) (Ibid.).

En cuanto a la estructura del empleo por sectores de actividad, no ha variado sustancialmente en las últimas décadas: predomina el sector terciario o servicios (55%), mientras que el sector primario ocupa al 26,5% y el secundario (manufacturas y construcción), al 18,5% de los trabajadores y las trabajadoras. A diferencia de los varones, que se distribuyen de manera más equilibrada entre sectores, las mujeres tienden a concentrarse en los servicios (71%), indicando su peso en tareas como el comercio a pequeña escala, la docencia, la atención a la salud y el trabajo doméstico (Ibid.).

- **Indicadores de precariedad laboral y desigualdad**

Excluyendo a quienes están en el trabajo agropecuario, sólo el 23% de los trabajadores y las trabajadoras independientes cuenta con registro único de contribuyente (RUC); porcentaje que –siempre para el caso de personas ocupadas en forma independiente– se eleva en áreas urbanas al 28%, mientras que en el área rural se reduce al 8,6% (Ibid.).

En cuanto a las prestaciones sociales, sólo cerca del 35% de las personas asalariadas o dependientes está inserta en un sistema de jubilación o pensión, y son las mujeres quienes presentan mayor nivel de aseguramiento, 46%, frente al 30% entre los hombres. Entre 2005 y 2008 no se registraron avances en el nivel de aseguramiento de las personas ocupadas (Ibid.).

Un dato problemático, de los que no trascendía fácilmente en gobiernos anteriores, es el de la aplicación del salario mínimo, que sale a la luz pública a raíz de un estudio del Ministerio de Hacienda para identificar el impacto posible del impuesto a la renta personal (IRP), intento pospuesto una vez más el año pasado y que encuentra fuertes resistencias entre los posibles afectados (menos del 1% de las personas ocupadas con ingresos equivalentes a 10 salarios mínimos o más). En el 2007, el salario mínimo era de 1.219.795 guaraníes y el 70% de las personas ocupadas (1.913.184) percibía ingresos por debajo del mismo, el 23% declaraba recibir entre uno y dos salarios mínimos, el 6% entre más de dos y hasta diez salarios mínimos y el 0,44% con más de diez salarios mínimos en su ocupación principal. Es de imaginar que la situación ha empeorado, puesto que en el 2007 el crecimiento económico medido en términos de incremento del PIB llega a un pico de 6,8%, para descender a 5,8% en el 2008, mientras que este año se estima un PIB de apenas 1,5 al 2% como efecto de la recesión global y la contracción de exportaciones, importaciones y remesas del exterior, mientras que el salario mínimo legal se sitúa en G 1.408.863 (USD 282).

Otra situación que en un contexto de crisis afecta el ingreso de los hogares es la disminución de las remesas, que en el 2006 (último año con registro publicado) involucra a 126.098 hogares o al 9% del total, cifra que se triplica desde el 2002, cuando este porcentaje era del 3%. Se estima que las remesas contribuyen, en promedio, con el 7,6% del total de ingresos disponibles, porcentaje que se eleva al 12% en el quintil más pobre (DGEEC, 2007).

Como resultado de lo antes expuesto tenemos una brecha en el nivel de ingresos que se incrementa, o sea, una distribución del ingreso muy desigual que, sumada a la precariedad laboral, los bajos niveles de educación y capacitación laboral explican la persistencia de la pobreza y el incremento de la pobreza extrema en los últimos años. El trabajo y el esfuerzo compartido serán también medios para superar las limitaciones propias e impuestas.

Desde la década pasada, se han hecho ingentes esfuerzos en el fortalecimiento y la promoción de Mipymes, pero se trata de una estrategia que encuentra sus límites por el exiguo tamaño del mercado, problemas de gestión y escasez de asesorías adecuadas, entre otras cuestiones. Hoy, la apuesta sería generación de empleo en obras de infraestructura y en la construcción o reparación de escuelas y puestos de salud, pero no es seguro que esto eleve el nivel de empleo en el sector. Por ejemplo, el trabajo en la construcción de viviendas sociales puede ser muy gratificante, especialmente cuando se trata de la vivienda propia, pero es temporal y aún subsisten indefiniciones de política, de planeación y presupuestarias para asegurar esta opción cuando el trabajo escasea<sup>3</sup>.

Por otro lado, el factor empleo o trabajo es el elemento aún difuso de las estrategias de combate a la pobreza. Se tiende a descartar los fondos de inversión social, que han buscado promover iniciativas productivas solidarias, mejorar la productividad y los ingresos de una economía rural por lo general doméstica, familiar e informal. Hay evidencias de que los mismos han sido mal diseñados y pobremente ejecutados en tiempos recientes y, entonces, se optó por lo más fácil: el certificado agronómico, del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), y las transferencias monetarias con corresponsabilidad (TMC), de la Secretaría de Acción Social (SAS), donde predomina la búsqueda de resultados rápidos sin mucho involucramiento en lo técnico productivo y en asegurar mercados y sus nichos.

## EL TRABAJO DOMÉSTICO

- Una primera iniciativa del nuevo Parlasur

La Comisión de Trabajo del Parlamento del Mercosur (Parlasur) elaboró un proyecto de norma sobre el régimen laboral del personal doméstico que está siendo analizado en comisión y se espera sea aprobado en diciembre de 2009, en la próxima reunión plenaria en Brasil.

<sup>3</sup> Referimos al artículo sobre derecho a la vivienda en este mismo capítulo sobre derechos económicos, sociales y culturales.

Sabido es que el trabajo doméstico en Paraguay se realiza en condiciones de discriminación y precariedad. La ley asume aquí una doble discriminación: en términos de tiempo de trabajo, al permitir una labor de hasta doce horas, y en términos de nivel salarial, al permitir que las trabajadoras domésticas sean retribuidas con el equivalente al 40% del salario mínimo legal en efectivo. Esta disposición afecta tanto a las trabajadoras con “cama adentro”, o sea sin retiro, como a quienes cumplen un horario y viven con sus familias fuera del lugar de trabajo. La precariedad también se expresa en términos de inexistencia de contrato, despidos injustificados, falta de respeto de los descansos semanales establecidos para la generalidad de las trabajadoras y los trabajadores, incluyendo vacaciones y feriados.

Los primeros análisis comparados nos indican las diferencias entre países, por ejemplo, en términos de producto interno bruto (PIB) por habitante y nivel de salarios mínimos, y en el espíritu, contenidos y alcance de las leyes vigentes. La legislación paraguaya sería la que más discrimina en materia laboral, o sea que la brecha entre deseos y realidad es aquí mayor. Y se impone cierta cautela, teniendo presente que se trata de un terreno sensible donde la exigibilidad, de no ser bien encarada, puede traducirse en despidos y pleitos que tendrían por efecto comprimir la oferta laboral, en el “peor/mejor” de los escenarios.

Esta iniciativa del Parlasur recoge los aportes y las demandas de trabajadoras organizadas de los Estados partes y la principal reivindicación es la de obtener “un salario justo a cambio de la labor emprendida”. Se espera que con el proyecto se “elevarán los estándares de los derechos de las trabajadoras domésticas” y que se “mejore la calidad de vida de las mismas”. El tema fue objeto de reflexión en el reciente IV Encuentro Feminista en San Bernardino, donde se constató, una vez más, que las trabajadoras domésticas son “discriminadas en todo” y se reconoció que se encuentran más organizadas que en años anteriores<sup>4</sup>.

Cabe recordar que al Estado paraguayo se le ha realizado en años recientes recomendaciones específicas en lo que hace al trabajo doméstico. El Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer realiza recomendaciones referentes a la necesidad de que:

El Estado establezca mecanismos eficaces de supervisión del cumplimiento de la legislación vigente, en particular en cuanto se aplica a los trabajadores domésticos; [...] aplique medidas especiales para aumentar el número de mujeres en la fuerza de trabajo estructurada [y que aborde] la cuestión de las niñas en el trabajo doméstico (Cedaw, 2005: párr. 286).

Un Informe más reciente, el del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es más explícito en lo que se refiere a la problemática del trabajo doméstico y rural, manifestando la preocupación por la remuneración insuficiente del 40% del salario mínimo al empleo doméstico y las jornadas de hasta 12 horas del mismo. Específicamente señala a la Corte Suprema de Justicia que permanecen algunas discriminaciones en las mismas leyes de trabajo por los puntos señalados en cuanto a monto salarial

<sup>4</sup> Para profundizar sobre estas condiciones, se refiere al artículo sobre discriminación hacia las mujeres, del capítulo de derecho a la igualdad.

y jornada laboral, siendo patente la discriminación cuando no se reciben alimentos ni se permanece en el lugar de trabajo (Comité DESC, 2007).

Según las impulsoras de la iniciativa *Parlasur*:

El primero que tiene que dar un paso es el Estado, pero también la sociedad, que no puede ser indiferente ante la flagrante situación que viven las empleadas domésticas en Paraguay. [...] las organizaciones del Mercosur buscan por medio del debate público que se lo reconozca como un trabajo digno y decente<sup>5</sup>.

- **Novedades en materia de seguro social del personal doméstico**

Desde septiembre de 2009, el seguro social obligatorio del personal doméstico al Instituto de Previsión Social (IPS) ya no se limita a la capital, sino que se extiende a todo el país<sup>6</sup>, incluyendo ahora el servicio de 27 agencias del interior habilitadas. Este seguro de salud para el caso de trabajadores y trabajadoras del hogar cubre en principio enfermedades, accidentes de trabajo y maternidad, incluyendo estudios y medicamentos. Se constituirá en una medida apropiada, toda vez que se agilicen los trámites para su registro y observación y el IPS cuente con la capacidad de atender adecuadamente a este contingente de trabajadoras y trabajadores, unas 200.000 personas, en su gran mayoría mujeres.

## **LA CUESTIÓN DE LOS INDÍGENAS DEL CHACO Y EL TRABAJO FORZOSO<sup>7</sup>**

- **Algunos resultados de la Encuesta de Hogares Indígenas**

Según los resultados de la Encuesta de Hogares Indígenas 2008 EHI (DGEEC, 2008), la población indígena total asciende a 108.308 personas, que se conforman en 20 etnias y 5 familias lingüísticas; un poco más de la mitad de la población son hombres (51%). En la región Occidental o Chaco hay presencia de 13 etnias y los indígenas –que en Paraguay no se confunden con campesinos– representan el 31% de la población chaqueña.

La estructura por edad muestra una población eminentemente joven y con escasa población adulta. La tasa de participación laboral –población ocupada o desocupada respecto a la población total en edad de trabajar– es del 52%. Este porcentaje es superior en la población masculina (71%) respecto a la femenina (34%), e inferior al promedio nacional (62%, según DGEEC, 2009). El 71% de la población indígena ocupada de 10

5 *Parlasur tratará situación laboral de las domésticas*. Diario Última Hora, Asunción 26 de octubre de 2009. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/268397-Parlasur-tratará-situación-laboral-de-las-domésticas>>, consultado el 26 de noviembre de 2009.

6 Resolución 089-012/09 del 11 de septiembre de 2009. Disponible en: <[www.ips.gov.py](http://www.ips.gov.py)>, consultado el 26 de noviembre de 2009.

7 Esta sección de este artículo se complementa con el capítulo sobre derechos de los pueblos indígenas y con el artículo de discriminación hacia las poblaciones indígenas del capítulo de derecho a la igualdad.

años y más de edad trabaja en el sector primario. El resto se distribuye prácticamente de manera equilibrada entre los sectores secundario (14%) y terciario (15%). En cuanto a la categoría laboral, el 66% trabaja como independiente, sobre todo por cuenta propia o en el trabajo familiar no remunerado. El ingreso promedio de los ocupados indígenas que trabajan en relación de dependencia es cercano a los G 778.000 (USD 156) mensuales, siendo mayor entre los hombres, con una diferencia de un poco más de G 300.000 (USD 60) aproximadamente a favor respecto de las mujeres (DGEEC, 2008).

- **Marco legal: convenios y legislación nacional**

El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (C169), ley 234/93, reconoce a los pueblos indígenas una amplia gama de derechos y dedica una especial atención a la protección de la libertad de trabajo, e incluye una prohibición explícita de servidumbre y de trabajo forzoso (arts. 11 y 20). Otros instrumentos internacionales también proscriben la esclavitud y la servidumbre, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 4), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, art. 8), ley 5/92, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, art. 6) y Convenio 29 de la OIT sobre el Trabajo Forzoso (C29), ley 1930/67.

La Constitución prohíbe la esclavitud, las servidumbres personales y la trata de personas (art. 10), mientras que el Código Laboral, ley 213/93, establece la remuneración de todo trabajo (art. 12) y que no debe ser considerado una mercancía (art. 9).

El trabajo forzoso en definido por el C29 como:

[...] todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente (art. 2, párr.1)

- **Un nuevo informe comprometedor**

Una misión del Foro Permanente de las Naciones Unidas para Cuestiones Indígenas (abril 2009), a través de testimonios y datos censales actualizados, confirma una vez más la existencia de servidumbre, trabajo forzoso y abusos contra pueblos indígenas en las haciendas del Chaco; además, constata un empeoramiento muy significativo de las condiciones de vida de pueblos indígenas del Chaco. El Informe final indica que la situación de los pueblos indígenas en el Chaco supone graves y severas violaciones tanto a leyes nacionales como a tratados internacionales ratificados por Paraguay<sup>8</sup>.

La existencia del trabajo forzoso de indígenas en la región del Chaco ha sido documentada previamente. Los trabajos pioneros de Stephen Kidd y Anti-Esclavitud Internacional (1997), entre otros, llamaron la atención de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que en julio de 2005 publicó el informe “Servidumbre por deudas y marginación en el Chaco de Paraguay”, donde se estima que unos 8.000 indígenas

8 Convenios de la OIT: C29 sobre trabajo forzoso u obligatorio, ley 1234/67; C87 sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación, ley 748/4; C105 sobre abolición del trabajo forzoso, ley 1331/64; C122 sobre la política de empleo, ley 67/68; C169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, ley 234/93; C138 sobre la edad mínima de admisión al empleo, ley 2332/03; 182 sobre las peores formas de trabajo infantil, ley 1657/01; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), ley 4/92, entre otros.

se encuentran en situación de servidumbre, tanto en asentamientos rurales como urbanos<sup>9</sup>.

En el 2008, Anti-Esclavitud Internacional publicó un breve informe de Seguimiento sobre violaciones al C29 y la falta de cambio de la situación en el Chaco<sup>10</sup>. El Informe de la sociedad civil sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), ley 4/92, en Paraguay en el contexto rural (2000-2005), revelaba ya información en ese mismo sentido<sup>11</sup>. Entre las constataciones del Informe de la Misión a Paraguay se señala que:

Las comunidades indígenas del Chaco se encuentran privadas de tierras y recursos en su propio territorio. Viven en extrema pobreza, por lo cual se encuentran obligadas a sostenerse con el trabajo para las colonias menonitas y haciendas paraguayas, en condiciones muy precarias, sin garantías de estabilidad, con sueldos bajos, sin cobertura de salud al cesar el trabajo, y sin derecho sindical alguno. Esta situación se debe en parte a la débil presencia del Estado en el Chaco, al modelo de desarrollo, y al gran poder de las comunidades menonitas en la zona. Estos aspectos hacen que la servidumbre de los indígenas esté arraigada en el Chaco, y sea encubierta por las autoridades locales y nacionales (Naciones Unidas, 2009, párr.18).

Este informe, elaborado por mandato del Foro Permanente de las Naciones Unidas (mayo 2008) y a petición del nuevo Gobierno de Paraguay (octubre 2008), concluye que “existe un sistema servidumbral en el Chaco, y violaciones de instrumentos

9 El informe de la OIT concluyó que: “Los trabajadores temporales y permanentes en las estancias sufren una subestimación sistemática de su trabajo, y no tienen más remedio que aceptar un sobreprecio en los alimentos y suministros que están obligados a comprar en el almacén del rancho. Los trabajadores temporales que terminan una ‘changa’ –trabajo de corto plazo desbrozando campos o recolectando la cosecha– una vez efectuados los descuentos por las compras de suministros en el almacén, tienen pocos o ningún ingreso monetario tras varias semanas o meses de trabajo. Para los trabajadores permanentes, generalmente empleados como playeros, y para los empleados del servicio doméstico, este proceso conduce muy a menudo a la creación de deudas que pueden provocar la retención directa o indirecta del trabajador en contra de su voluntad. Tanto trabajadores temporales como permanentes, aunque con distintos niveles de intensidad y duración, pueden sufrir la modalidad de trabajo forzado conocida como servidumbre por deudas. Mientras existe la deuda, el trabajador difícilmente puede buscar trabajo en otra estancia o adquirir préstamos en un mercado de crédito moderno y abierto (éste no existe en la zona)”.

10 Anti-Esclavitud Internacional constató que: “Los trabajadores deben recibir su salario cada mes, pero la oficina del Fiscal de Filadelfia informa que es normal no recibirlo durante tres o cuatro meses. Durante este tiempo, los trabajadores han de comprar víveres y artículos esenciales de la tienda del rancho, donde los precios son muy elevados. Esto significa que la mayor parte, si no todo, el salario es utilizado para pagar esa deuda. Las largas horas de trabajo, la falta de ingreso para pagar transporte [...] hace imposible que los trabajadores indígenas consigan provisiones de otros lugares. Entrevistas realizadas [...] demuestran que los patrones tampoco dan permiso a los trabajadores para abandonar la hacienda” (Kidd, 1997, página).

11 El informe referido señala que el Código Laboral contempla la posibilidad de que “algunos patrones paguen en especie a sus trabajadores en lugar de hacerlo en dinero en efectivo, esto está permitido hasta un 30% del salario respectivo, siempre que los precios de tales artículos concuerden con aquellos del asentamiento urbano más cercano (arts. 231, 176)”. El estudio de la OIT revela que “al revisar el libro general de cuentas de la estancia X, se pudo apreciar que los trabajadores indígenas que ganaban Gs. 432.000 al mes (US\$ 75) regularmente recibían entre Gs. 100.000 y Gs. 230.000 (US\$ 17-40) de esa paga en especie, es decir entre un 23 y un 53% de su ingreso total. La revisión del caso de un trabajador particular reveló que, por lo menos, sus compras eran casi exclusivamente de comida y de artículos de primera necesidad y les fueron vendidos a precios mucho más elevados que en la ciudad más cercana, Concepción: azúcar (+81%), gaseosas (+50%), fideos (+48%), arroz (+20%), harina de trigo (+14%), detergente (+22%) y velas (+118%)” (Ocampos, 2006).



internacionales apoyados/ratificados por Paraguay”. También se señala que las infracciones identificadas, así como violaciones al Código Laboral y al Código Penal (ley 1160/97) paraguayos obligan al Gobierno a solucionar urgentemente la situación de los guaraníes y otros pueblos indígenas de la región del Chaco en los siguientes aspectos constatados por la Misión: existencia del trabajo forzoso y de servidumbre de hombres y mujeres indígenas; trabajo infantil; inadecuadas condiciones laborales, propiedad de la tierra y privación de tierras y territorios; constricciones a la libertad de asociación, débil presencia del Estado, falta de acceso a salud y otros servicios públicos, la presente situación crítica de inseguridad alimentaria de las comunidades indígenas.

Las conclusiones de la Misión a Paraguay, presentadas oficialmente ante el Foro sobre Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas en Nueva York el 28 de mayo de 2009, incluyen recomendaciones en las siguientes áreas:

Garantías para el efectivo goce del derecho al consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas.

Fortalecimiento institucional del Estado en la región del Chaco, en temas como administración, asuntos laborales, sistema legal, desarrollo rural, educación, salud, entre otros.

Financiamiento a las iniciativas de desarrollo de los pueblos indígenas, que les permita emprender formas de vida en libertad.

Reforma agraria, que incluye seguridad alimentaria y la restitución de los derechos al territorio y a las tierras para los pueblos indígenas en general.

Promoción y aplicación del principio de no-discriminación en todas las esferas de la vida de los pueblos indígenas para garantizar el ejercicio de sus derechos.

Revisión y saneamiento de títulos de propiedad. Registro Catastral.

Cooperación regional y estrategias transfronterizas para asegurar la protección de los pueblos indígenas.

Desarrollo de una Estrategia Nacional/Plan de Acción para asegurar la protección de los pueblos indígenas.

Cumplir con las obligaciones legales internacionales.

Las Agencias del Sistema de las Naciones Unidas en Paraguay deben continuar y fortalecer sus actividades de apoyo a las comunidades indígenas del Chaco, enfatizando tareas de coordinación entre sí.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

---

Se requiere de políticas públicas de promoción y protección del trabajo más efectivas en sus distintas modalidades, y, en general, creatividad y un clima propicio para asegurar crecimiento con inclusión; o sea, atraer inversiones que contribuyan a mejorar la productividad del trabajo, a diversificar fuentes de ingreso y oportunidades de ac-

tualización y profesionalización, a insertarse en intercambios que promuevan un trato digno y comercio justo para revertir las tendencias actuales y mejorar la calidad de vida de amplios sectores de la población.

Como bien se sostiene en el último Informe Nacional de Desarrollo Humano (PNUD, 2008), las cuestiones relativas a desigualdades deben ser abordadas desde tres perspectivas distintas aunque complementarias: desde el funcionamiento del Estado y su capacidad de representar los intereses y las necesidades de toda la población vía políticas y programas que en materia laboral también exigen participación activa del sector empresarial; desde el ejercicio de los derechos ciudadanos y la capacidad de tematizar y hacer exigibles derechos postergados; desde las modalidades y la calidad del crecimiento económico, y su contribución en la generación de empleo decente.

Superar la discriminación laboral –legal y de hecho– de las empleadas domésticas es un primer paso para construir un país sin discriminación y marginación. Se trata de un tema sensible, que genera sus contradicciones en la medida en que afecta o compromete la relación entre congéneres, o sea que exige cambio de hábitos, de valores y de cultura política: del *serviha*<sup>12</sup> al de la inclusión, con más respeto hacia el “otro/otra” persona e igualdad de oportunidades, en base a una actitud más ética, de compromiso social. Esto sería hoy más factible por tratarse de relaciones entre empleadores y empleadoras y empleadas y empleados que comparten un mismo techo, privado por su naturaleza aunque también expuesto a críticas y a procesos de democratización impulsados, por ejemplo, tanto desde una perspectiva de género como desde el sistema educativo en proceso de reforma y el activismo de asociaciones civiles y redes de derechos humanos, entre otros.

La aplicación de la ley y los ajustes y cambios de legislación requieren una institucionalidad más efectiva, capaz de asumir cambios de procedimientos y penalizaciones explícitas en caso de infracciones y violaciones denunciadas, de manera a superar aquello de que “hecha la ley hecha la trampa” o de que la “ley sea letra muerta”, lo que refuerza o recrea el oportunismo o el cinismo y el *statu quo*.

El ámbito doméstico o privado, que incluye estancias y haciendas dispersas que también son lugar de residencia, es difícil de ser intervenido desde fuera, al menos desde un Estado raquíptico que apenas cuenta con inspectores en áreas más tradicionales (empresas) y con grandes limitaciones en su accionar. Esto obliga a ser realistas, ir a lo esencial con datos y argumentos convincentes para incidir en la opinión pública y en la toma de decisiones.

En relación a los casos aquí abordados, es evidente que en algunos aspectos será necesario modificar la legislación laboral nacional y en otros es más bien cuestión de aplicar la ley “comenzando por casa”. Y tener en cuenta que cuando se trata de ampliar el ámbito de lo exigible y/o de nuevos reclamos, como el caso de la pensión graciable para amas de casa, se impone la necesidad de reglamentar la norma y asegurar recursos presupuestarios, lo que puede deparar sorpresas. En términos generales, es de suponer que las discriminaciones pueden disminuir si se opta por no contratar a personas con edad por debajo de la legal, se reducen las horas trabajadas, se garantizan los descansos semanales, incluyendo las vacaciones que la ley exige, etc.

12 Sirvienta.

Cuestiones relativas a seguridad social y jubilaciones requieren de un abordaje más riguroso para evitar medidas de corte populista que puedan comprometer la frágil gobernabilidad del presente.

¿Es posible un salario justo en relación al trabajo doméstico? Si nos guiamos por las experiencias de países vecinos, el salario mínimo se aplica en Brasil y Argentina, mientras que en Chile se estipula un 75% como mínimo. En dichos países lo que se considera salario mínimo es un “piso” o el punto de despegue, mientras que en Paraguay, el mínimo es el “techo” deseado o la meta. Todo indica que de aprobarse la iniciativa del Parlasur, ésta será el puntapié inicial para re-instalar el tema en la opinión pública y la ocasión para más estudios específicos, debates y campañas de sensibilización a escala local.

Por último, se retoman aquí algunas recomendaciones específicas del Informe Misión a Paraguay 2009, para enfrentar la problemática del trabajo forzoso indígena:

El Ministerio de Justicia y Trabajo del Paraguay debe garantizar la integridad de los inspectores del trabajo mediante la aplicación de mecanismos de supervisión rigurosos en lo referente a conflictos de intereses.

El Gobierno del Paraguay debe garantizar la seguridad de los inspectores del trabajo y su libre acceso a todas las propiedades.

El Gobierno del Paraguay debe crear un sistema accesible para recibir y tramitar las quejas sobre abusos laborales.

En los casos en que los inspectores del trabajo documenten prácticas contrarias al derecho nacional o internacional, sus conclusiones deben conducir a una rápida corrección de las mismas.

El Ministerio de Justicia y Trabajo debe modificar la composición de las comisiones tripartitas, compuestas actualmente por la administración pública, los sindicatos y las organizaciones patronales. Dichas comisiones deben contar también con una representación indígena de conformidad con lo establecido por el Convenio N°. 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El Ministerio de Justicia y Trabajo debe garantizar que a los trabajadores indígenas no se les pague por debajo del salario mínimo y que disfruten de servicios y prestaciones en igualdad de condiciones con respecto a los trabajadores no indígenas (Naciones Unidas, 2009: párr. 9 a 13).

## BIBLIOGRAFÍA

---

Borda, Dionisio (2003) *Mipymes: Diagnóstico y políticas para su formalización en: Organización Internacional del Trabajo (2003) Empleo y Protección social. Desafíos institucionales para reducir la pobreza.* Santiago de Chile: OIT.

Borda, Dionisio - compilador (2007) **Economía y Empleo en Paraguay.** Asunción: Centro de Análisis de la Economía Paraguaya (CADEP).

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2005) *Observaciones finales a los informes combinados tercero y cuarto y el informe quinto de Paraguay.* 15 de febrero de 2005.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - DGEEC (2007) **Encuesta Permanente de Hogares/ EPH 2006.** Asunción: DGEEC.

Dirección General de Estadística, Encuestas, y Censos - DGEEC (2008) **Encuesta Permanente de Hogares/ EPH 2007.** Asunción: DGEEC.

Dirección General de Estadística, Encuestas, y Censos - DGEEC (2009a) **Encuesta Permanente de Hogares/ EPH 2008.** Asunción: DGEEC.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos - DGEEC (2009b) **Encuesta de Hogares Indígenas/EHI 2008.** Asunción: DGEEC.

Equipo Económico Nacional (2009) **Plan Estratégico Económico y Social. PEES 2008-2013. Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay.** Asunción: Ministerio de Hacienda.

Ministerio de Agricultura y Ganadería-MAG (2009) **Datos preliminares-Censo agropecuario 2008.** Asunción: MAG

Llmosas, Oscar y González, Roberto (2005) **El Mercado Laboral en Paraguay 1999-2003.** Asunción: DGEEC y OIT.

Naciones Unidas - Foro Permanente para Cuestiones Indígenas (2009) **Misión a Paraguay. Informe y Recomendaciones.** Nueva York: Naciones Unidas.

Ocampos, Genoveva (2006) *Derecho al Trabajo en el contexto rural en: Ayala, Óscar; Gómez Hansen, I.; y Palau, M. (coord.). Informe de la Sociedad Civil sobre el cumplimiento del PIDESC en Paraguay en el contexto rural (2000-2005). Derecho al trabajo, a la alimentación, a la vivienda y de los pueblos indígenas.* Asunción: Diakonia, EDD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2008) **Informe Nacional de Desarrollo Humano 2008 Equidad para el Desarrollo.** Asunción: PNUD.

Stephen Kidd (1997) *The working conditions of indigenous people in the Chaco en: Anti-Slavery International (1997) Enslaved Peoples in the 1990s: Indigenous peoples, debt bondage and human rights.* Copenhagen: Anti-Slavery International.

Valenzuela, María Elena - editora (2004) **Políticas de empleo para superar la pobreza. Paraguay.** Asunción: OIT.



# Conflictos en el sector público y persecuciones en el sector privado

## Libertad sindical, negociación colectiva y derecho a la huelga

En el sector privado persiste la grave violación a la libertad de organización. Aunque Paraguay ratificó el Convenio 87 sobre Libertad sindical y protección del derecho a sindicación y el Convenio 98 sobre el Derecho de sindicación y negociación colectiva, ambos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aún persisten conflictos laborales que tienen como origen la persecución de trabajadores y trabajadoras que han conformado sindicatos.

Roberto Villalba

Centro de Documentación y Estudios (CDE)

## INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, los gobiernos latinoamericanos han venido sufriendo cambios importantes relacionados con la orientación ideológica de los grupos que los gobiernan. Paraguay no estuvo ajeno a esta situación. Es así que en las elecciones presidenciales del 2008, luego de 61 años de gobierno, la Asociación Nacional Republicana (ANR o Partido Colorado) perdió las elecciones, resultando ganador un candidato proveniente del ámbito de la Iglesia Católica, apoyado por una alianza conformada por partidos políticos y sectores del movimiento social. La alternancia en el poder sin derramamiento de sangre también es histórica en el país. Sin embargo, aunque en el Poder Ejecutivo el Partido Colorado perdió las elecciones por un margen de alrededor del 10% de los votos, en el Poder Legislativo la situación no varió mucho. Es más, se puede hablar de una derrota parlamentaria para la alianza ganadora en las elecciones presidenciales, ya que la suma de legisladores y legisladoras que representan al ala más conservadora quedó con la mayoría absoluta. De estos hechos ya pasó más de un año y el cambio que la gente esperaba que ocurriera en forma inmediata, casi en forma mágica, aún se está haciendo esperar.

Los y las congresistas de la oposición brindaron en el lapso de un año claras señales de que harán todo lo posible por dificultar la administración del presidente de la República, Fernando Lugo. Quizá la más representativa sea la traba que se impuso a la aprobación de la vigencia del impuesto a la renta personal (IRP) que grava los ingresos superiores a los G 16.000.000 mensuales (USD 3.200), hecho que se viene posponiendo desde el 2004. Esta situación dificulta en gran medida el desenvolvimiento de la administración del gobierno. A todo esto se suma el funcionamiento del Poder Judicial, compuesto por figuras muy atadas al pasado, cuyas decisiones no son independientes del poder político y económico.

En el campo político ideológico, un grupo importante de parlamentarias y parlamentarios del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), del Partido Patria Querida (PPQ) y de la ANR, así como la prensa y sectores empresariales intentan demostrar la relación de Lugo con grupos de izquierda radicalizada y con el presidente de Venezuela, Hugo Chávez. Este intento de desprestigio político apunta más que nada a llevar adelante un juicio político. Lugo, por su parte, no da muestras claras de su posicionamiento, apela más que nada al *ñembotavy*<sup>1</sup>. Su postura dubitativa es más notoria cuando se refiere a los lineamientos que deben partir desde el presidente de la República. Parecería ser que su postura es dejar hacer a cada ministerio las acciones que estos crean convenientes, sin que existan orientaciones y coordinación general de una política de gobierno. Esta situación de ambigüedad y falta de decisiones claras desconcierta a la sociedad y sobre todo a los movimientos sociales, que algunas veces ven posturas de apoyo a sus reivindicaciones y otras, de persecución y represión.

Sobre lo que sí se tiene claridad es que Lugo no es un presidente representante de la derecha conservadora paraguaya.

La herencia que asumió la actual administración estatal es considerablemente pesada, ya que las anteriores no han llevado a la práctica políticas sociales que realmente favorezcan a los sectores más pobres del país. Los indicadores más recientes hablan

1 Expresión en guaraní que denota "hacerse del desentendido o no hacer caso".

de cuán atrasado está el Paraguay en ellas: el informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2008) revela que nuestro país tiene el más bajo gasto público social *per cápita* del Mercosur y uno de los últimos en América Latina: USD 135 frente al promedio regional de USD 812. Este informe también expresa que el 58% de la población paraguaya vive en condiciones de pobreza<sup>2</sup>.

El movimiento social, uno de los actores sociales en que se apoyó la candidatura de Lugo, se encuentra disperso: las organizaciones campesinas y las sindicales se encuentran divididas, lo que implica pérdida de fuerza a la hora de presionar por reivindicaciones propias de cada sector.

El movimiento sindical particularmente no encuentra los medios para allanar el camino a la unidad y sigue fragmentado en al menos siete grandes agrupaciones: la Central General de Trabajadores (CGT), la Central Nacional de Trabajadores (CNT), la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A) y la Central Sindical de Trabajadores del Estado Paraguayo (Cesitep). A estas organizaciones se suman otra que funciona como central, la Central Sindical Clasista (CSC), y una coordinación de sindicatos que articula al funcionariado público, la Mesa Intersindical.

## VULNERACIONES DE DERECHOS

- Violaciones y reclamos en el sector público

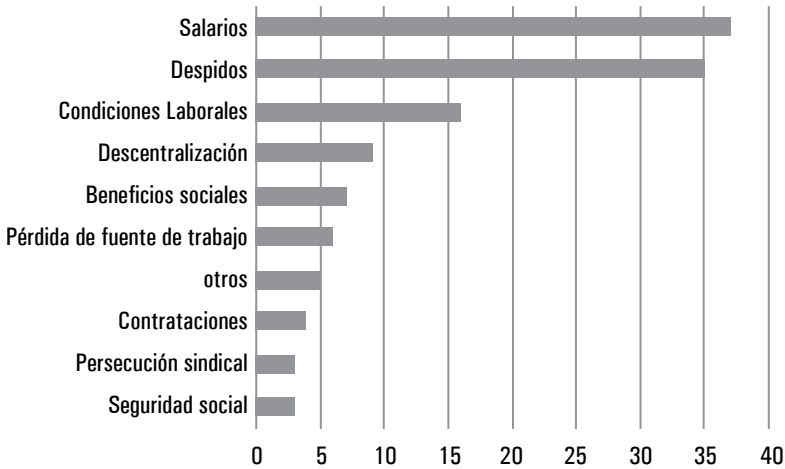
Un hecho que no ha perdido vigencia es que la mayor parte de los conflictos se ubican nuevamente en el sector público. Nos referimos al crecimiento de las organizaciones sindicales en todas las dependencias públicas y el resurgimiento de aquéllas que estaban sin actividad en los últimos años. Se calcula que en la actualidad alrededor de 100 organizaciones han solicitado su reconocimiento legal. Todo ello se da como consecuencia de que gran parte de las personas que conforman el sector de las trabajadoras y los trabajadores del Estado han ingresado a las instituciones como parte del clientelismo político por ser miembros del Partido Colorado o por recomendaciones de las autoridades de turno. Para esta clientela, el cambio de gobierno representó un riesgo de pérdida de los puestos de trabajo conseguidos como afiliados y afiliadas a un partido afincado en el gobierno por más de 60 años. De más está señalar que la formación profesional y la idoneidad para ocupar los puestos de trabajo jamás han sido consideradas durante ese tiempo como criterio principal de trabajo.

Como se verá más adelante, gran parte de los conflictos surgieron como consecuencia de despidos de funcionarios y funcionarias que no tenían una función específica en las instituciones. Además, se comprobó que existían varios funcionarios y funcionarias que figuraban sólo en las planillas de cobro y que se presentaban a las instituciones en las fechas asignadas para los pagos.

<sup>2</sup> El 58% de la población del país vive en la pobreza según Cepal. Diario Última Hora, Asunción 20 de noviembre de 2009. Disponible en <http://www.ultimahora.com/notas/275408-el-58-de-la-población-del-país-vive-en-la-pobreza-según-cepal>, consultado el 24 de noviembre de 2009. La Encuesta Permanente de Hogares (EPH, 2008) informa, sin embargo, que la pobreza total bajó de 41,2% en el 2007 al 38,1 en el 2008.

En otros casos, los problemas surgieron como consecuencia de la negativa por parte de la Secretaría de la Función Pública (SFP) de firmar el Contrato Colectivo de Trabajo (CCT)<sup>3</sup>, hecho en el que están involucradas dos instituciones: el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) y la SFP.

**GRÁFICO 1. Conflictos laborales en los sectores público y privado agrupados por motivos (octubre de 2008 a agosto de 2009)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del área sociogremial del CDE.

Como se mencionó, fueron los funcionarios y las funcionarias de instituciones públicas los que realizaron la mayor cantidad de reclamos relacionados principalmente a la reincorporación de aquellas personas que fueron despedidas, la firma de CCT y reajustes salariales (ver Gráfico 1).

Se considera oportuno señalar las características que adoptaron los conflictos en el ámbito de las instituciones públicas.

En muchos de los casos, los despidos no representaron necesariamente una violación de derechos, dado que las personas despedidas eran planilleras, o sea quienes concurrían a sus puestos de trabajo sólo en los días de pago de salario y el resto del tiempo se dedicaban a otras actividades particulares o a trabajos eminentemente político-partidarios. Por otro lado, se daba una mala administración de los recursos humanos, como ya se señaló anteriormente. Ingresaban al sector público, como parte del clientelismo, personas sin ninguna preparación para ejercer función alguna. Paralelamente, se debe señalar que difícilmente una trabajadora o un trabajador consideraría justificado su despido.

3 Conforme el Código del Trabajo, CCT es todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores, por una parte, y por la otra, una o varias organizaciones representativas de trabajadores o, en ausencia de tales organizaciones, representantes de los trabajadores interesados, debidamente elegidos y autorizados por estos últimos, con el objeto de establecer condiciones de trabajo (art. 326).



### ***Funcionariado en entidades autárquicas y dependencias de poderes del Estado***

La nueva administración comunicó que dejaba cesante a un centenar de personas que trabajaban en la Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP), señalando que existían causales objetivas, como la superpoblación. Los funcionarios y las funcionarias inmediatamente consideraron que la medida era ilegítima y de persecución. Las medidas adoptadas fueron principalmente las manifestaciones constantes, se encadenaron a los pilares de la institución e incluso algunas personas hicieron huelga de hambre<sup>4</sup>.

Despidos con similares causales se dieron en la Entidad Binacional Itaipú (EBI)<sup>5</sup>, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) y hasta en la Presidencia de la República, instituciones donde se había contratado a 40 funcionarias y funcionarios en tiempo de campaña proselitista.

El funcionariado judicial reclamó en principio un 20% de reajuste salarial, a lo que el Congreso adjudicó sólo un 10%<sup>6</sup>. Además, convino que este reajuste se daría en dos partes, propuesta aceptada por los funcionarios y las funcionarias judiciales<sup>7</sup>, pero dejando constancia de que no era suficiente. Igualmente reclamaron el nombramiento de las personas contratadas.

Las funcionarias y los funcionarios de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) realizaron manifestaciones para reclamar mejores condiciones laborales y reajuste salarial. La represión policial no estuvo ausente en este evento.

### ***Trabajadoras y trabajadores de la educación***

La lucha de las trabajadoras y los trabajadores de la educación se remonta a los años de la dictadura y aún no han logrado que sus reivindicaciones sean íntegramente tenidas en cuenta. Docentes afiliadas y afiliados a la Federación de Educadores del Paraguay (FEP), la Unión Nacional de Educadores (UNE) y la Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay (OTEP) trabajan en forma permanente para lograr un salario acorde a las funciones que desempeñan, para lo cual han realizado manifestaciones y huelgas y, en el período considerado, han logrado un reajuste del

4 *Funcionarios de ANNP irán a la huelga un mes.* Diario ABC Color, Asunción 10 de octubre de 2008. Disponible en: <<http://archivo.abc.com.py/2008-10-10/articulos/458621/funcionarios-de-annp-iran-a-la-huelga-un-mes>>, consultado el 24 de noviembre de 2009.

5 *Sindicatos de Itaipú iniciaron huelga parcial.* Diario ABC Color, Asunción 26 de febrero de 2009. Disponible en <<http://archivo.abc.com.py/2009-02-26/articulos/499336/sindicatos-de-itaipu-iniciaron-huelga-parcial>>, consultado el 24 de noviembre de 2009.

6 *Anuncian inicio de huelga de funcionarios judiciales.* Diario ABC Color, Asunción 29 de octubre de 2009. Disponible en <<http://www.abc.com.py/abc/nota/40388-Anuncian-inicio-de-huelga-de-funcionarios-judiciales/>>, consultado el 24 de noviembre de 2009.

7 La huelga se realizó desde el 28 de octubre hasta su levantamiento el 18 de noviembre de 2009. *Funcionarios del Poder Judicial levantan huelga.* Diario ABC Color, Asunción 18 de noviembre de 2009. Disponible en <<http://www.abc.com.py/abc/nota/47598-Funcionarios-del-Poder-Judicial-levantan-huelga/>>, consultado el 24 de noviembre de 2009.

10% dividido en dos partes: 5% primero, y luego de semanas de acción sindical lograron el 5% restante<sup>8</sup>.

Paralelamente, las afiliadas y los afiliados a la OTEP continúan sus protestas por la falta de cumplimiento de promesas electorales relativas a nombramiento de maestras y maestros *ad honorem*, infraestructura de locales escolares y *kits* escolares.

Particularmente, los y las docentes de la zona de influencia de la Entidad Binacional Yacyretá (EBY) han reclamado en forma reiterada el pago de sus salarios, que se realiza en el marco del convenio Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la EBY. El atraso sistemático les llevó a tomar el local de la coordinación regional en la ciudad de Encarnación (departamento de Itapúa).

### ***Guardiacárceles***<sup>9</sup>

El conflicto surgió por las dificultades en la firma del CCT y los despidos de funcionarios y funcionarias. Las reivindicaciones planteadas en el marco del CCT fueron básicamente: salario mínimo, *plus* por insalubridad y la reincorporación de las personas despedidas<sup>10</sup>.

La particularidad de este conflicto, similar a otro ocurrido con el funcionariado del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), remite a preguntarse cuál es la institución responsable de homologar el CCT. Las funcionarias y los funcionarios presentaron el documento al Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), y luego de varias semanas de medidas de fuerza fue aceptado, con lo cual se levantó la medida. Sin embargo, la SFP se negó a la homologación del contrato, por considerarlo irregular, con lo cual se produjo un desfase de competencias, vigente hasta la fecha.

### ***Médicos y médicas del Hospital de Clínicas***

Las trabajadoras y los trabajadores del Hospital de Clínicas presentaron sus reclamos de pago por trabajo insalubre, pago de días feriados trabajados y otros beneficios sociales. Ante la negativa iniciaron distintas medidas de fuerza, como manifestaciones y una huelga por tiempo indefinido. El Congreso concedió sólo en parte lo solicitado, lo cual llevó a la generación de un nuevo conflicto<sup>11</sup>. Alrededor de 1.200 funcionarios y funcionarias en distintos momentos apelaron a medidas de fuerza, manifestaciones y hasta huelga de hambre, para que les fueran reconocidas sus reivindicaciones.

8 *Gremios de docentes anuncian medidas de fuerza*. Diario ABC Color, Asunción 18 de noviembre de 2009. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/abc/nota/47669-Gremios-de-docentes-anuncian-medidas-de-fuerza/>>, consultado el 24 de noviembre de 2009.

9 Denominación genérica para el funcionariado de las penitenciarías.

10 Más información disponible en: *Peligrosa huelga de guardiacárceles*. Diario ABC Color, Asunción 23 de noviembre de 2009. Disponible en <http://www.abc.com.py/abc/nota/49512-Peligrosa-huelga-de-guardiacárceles/>, consultado el 24 de noviembre de 2009.

11 *Gremios anuncian paro y nuevas movilizaciones*. Diario Última Hora, Asunción 26 de noviembre de 2008. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/174590--Gremios-anuncian-paro-y-nuevas-movilizaciones/>>, consultado el 24 de noviembre de 2009.

**CUADRO 1. Causas de los conflictos laborales en el sector público, en porcentajes (octubre 2008 a agosto 2009)**

Motivos	Casos
Salarios	35,7
Despidos	22,6
Condiciones laborales	10,7
Contrataciones	4,8
Descentralización	10,7
Beneficios sociales	3,6
Seguridad social	8,3
Otros	3,6
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del área sociogremial del CDE.

- Falta de libertad sindical en el sector privado<sup>12</sup>

En el sector privado lo más grave es que persiste la violación a la libertad de organización. Aunque el Paraguay ratificó el Convenio 87 sobre Libertad sindical y protección del derecho a sindicación (C87), ley 748/64, y el Convenio 98 sobre el Derecho de sindicación y negociación colectiva (C98), ley 977/64, ambos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aún persisten conflictos laborales que tienen como origen la persecución de trabajadores y trabajadoras que han conformado sindicatos.

Tomamos como ejemplo casos emblemáticos, donde se denunciaron persecuciones por defender derechos laborales, amenazas y negación de empleo a trabajadoras y trabajadores organizados, así como condiciones hostiles para el respeto de los derechos.

- Los trabajadores y las trabajadoras denunciaron el despido de 12 personas que estaban sindicalizadas y con 10 años de antigüedad. La patronal las despidió luego de dos meses de haber conformado un sindicato. La denuncia confirmaba la falta de respeto de las 8 horas laborales, la falta de pago por parte de la patronal al Instituto de Previsión Social (IPS) –aunque se les descuenta el porcentaje correspondiente– y la contratación de trabajadores y trabajadoras que remplazaron a las personas despedidas. Los trabajadores y las trabajadoras dejaron constancia de las denuncias hechas al MJT por no cumplimiento de las leyes.
- Otro conflicto que se enmarca dentro de las violaciones del C87 y C98 surgió entre personas del sector obrero y del sector patronal de una metalúrgica asentada en el departamento Central, donde se despidió a trabajadores por el hecho de haberse sindicalizado. Inspectores del MJT recibieron agresiones. La patronal afirmó que no iba a volver a contratar a las personas despedidas.
- Conflictos similares acontecieron entre el sector obrero y patronal de una empresa importadora asentada en el departamento de Villa Hayes, donde 14 de las personas despedidas integraban el sindicato.

<sup>12</sup> Todos los casos han sido consignados en la base de datos del Área Sociogremial del CDE, basada en la prensa. Los nombres de las empresas no se consignan, por no contar con información suficiente acerca del desarrollo y la eventual conclusión en algunos casos, y para evitar represalias en otros.

- Los conflictos entre trabajadores del transporte y el grupo empresarial de una línea de recorrido urbano, al interior de otra empresa de plásticos, y de trabajadoras y trabajadores de la casa central de una cooperativa de producción, comenzaron sus conflictos por despidos realizados tras la conformación del sindicato. Entretanto, otros conflictos se originaron en un casino ubicado en Asunción, donde la empresa no había realizado los pagos correspondientes al seguro del IPS, no se pagaron horas extras y los salarios se encontraban por debajo de lo estipulado. En él, al igual que en los casos ya citados, los despidos empezaron luego de la conformación del sindicato.

En todos los conflictos laborales, los trabajadores y las trabajadoras decidieron ir a la huelga, amparándose en este derecho (arts. 358 y 359, Código del Trabajo, ley 213/93). Los conflictos por despidos son proporcionalmente los más significativos (ver Cuadro 2). Los argumentos que utilizó la patronal para justificarlos fueron: reestructuración, cambio de propietarios y propietarias, venta de la empresa, falta de trabajo, pérdida de confianza, actitud negativa y, en la menor proporción, despidos injustificados.

**CUADRO 2. Causas en los conflictos laborales del sector privado, en porcentajes (octubre de 2008 a agosto de 2009)**

Motivos	Casos
Salarios	17,1
Despidos	39,0
Condiciones laborales	17,1
Persecución sindical	7,3
Pérdida de fuente de trabajo	14,6
Otros	4,9
<b>Total</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos del área sociogremial del CDE.

### • Reivindicaciones del sector sindical

Otra de las reivindicaciones es el aumento de salario. Las centrales sindicales indican que el salario mínimo oficial (SMO) cubre sólo aproximadamente el 50% de los egresos de una familia<sup>13</sup>. En el momento de realizar este informe, el SMO asciende a G 1.408.863 (USD 296)<sup>14</sup>. Es importante señalar que al salario mínimo accede sólo alrededor del 31% de la población asalariada del país.

Las centrales y varios sindicatos realizaron manifestaciones frente al Ministerio de Hacienda, solicitando el reajuste salarial. Sin embargo, esta petición se viene negando sistemáticamente.

13 El salario mínimo es uno de los derechos fundamentales de toda trabajadora y todo trabajador. Se trata de una remuneración suficiente para satisfacer necesidades de alimentación, vivienda, transporte, salud, educación y recreación, en el grupo familiar y para el futuro.

14 El último reajuste del salario fue por Decreto 1946, afectando a los empleados y las empleadas del sector privado. Tiene vigencia desde el 1 de mayo de 2009.

A esto se suman los reclamos de los trabajadores de los camiones transportadores de grano, los quinieleros que solicitaron reajuste en el porcentaje de sus ventas, los trabajadores y las trabajadoras de las oficinas de la ANR que durante los gobiernos colorados percibían sus salarios del Estado, entre otros.

## CONCLUSIÓN

---

Necesariamente la observación del cumplimiento o no de los derechos laborales debe referirse diferenciadamente si se trata del sector público, dado que la patronal es el Estado y existen leyes específicas para su relacionamiento con las trabajadoras y los trabajadores, o del sector privado, que se rige por el Código del Trabajo.

En el primer caso, lo más notorio es el conflicto que surge en torno a la homologación de los contratos colectivos de trabajo. Existe de alguna manera un desconcierto en cuanto a los procedimientos para la firma de estos contratos, lo que evidencia la necesidad de dar a conocer ampliamente los mecanismos previstos, distinguiendo claramente cuáles son las funciones del MJT y de la SFP.

En el sector privado persiste la violación al derecho fundamental a la libertad de organización. Algunas patronales, al parecer, no se dan por enteradas. Las autoridades del MJT no quieren o no pueden velar por el cumplimiento de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, lo cual facilita que sean hostigados tanto ellos y ellas como sus sindicatos.

## RECOMENDACIONES

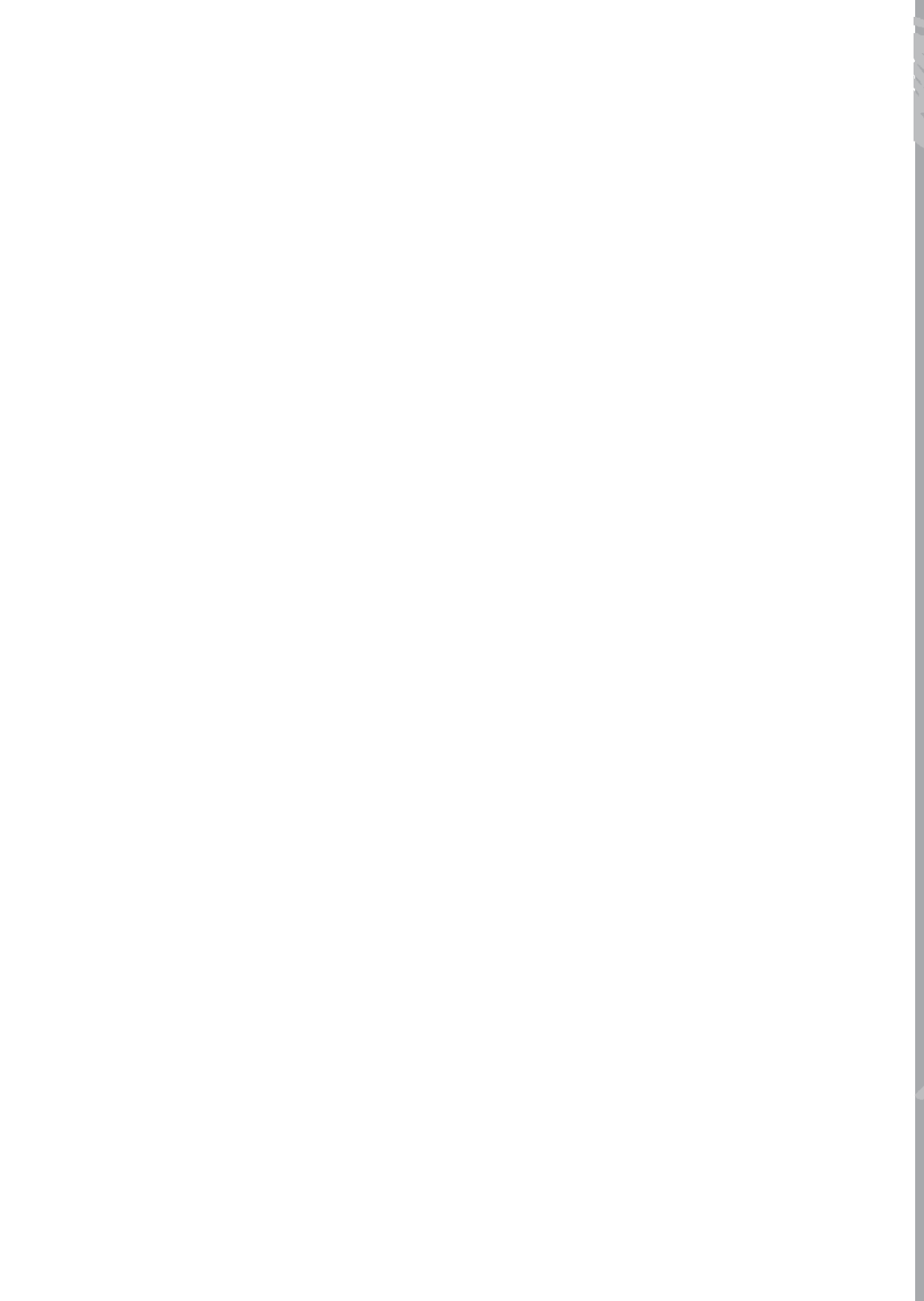
---

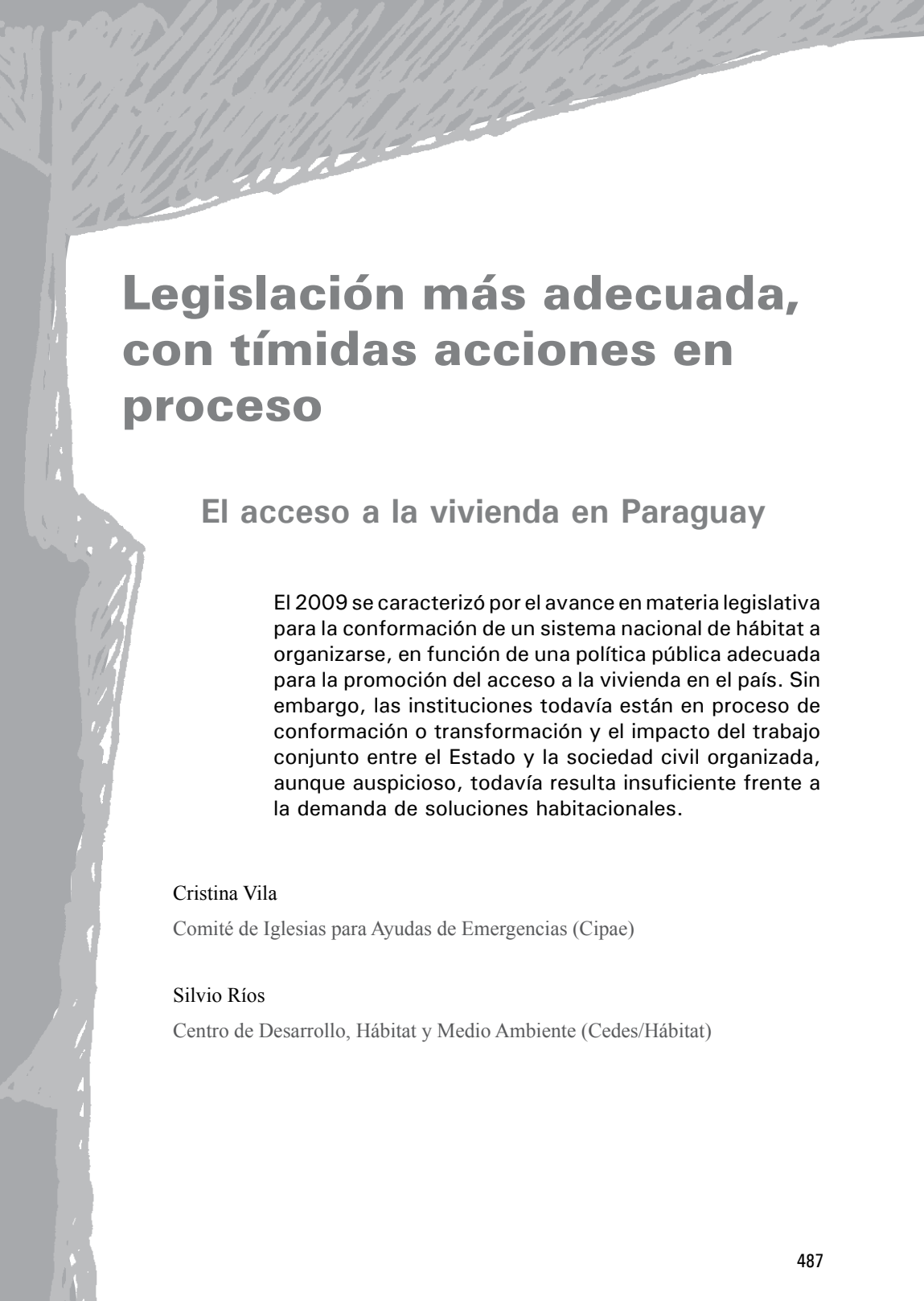
- Coordinar y clarificar la normativa respecto a las homologaciones de los Contratos Colectivos de Trabajo entre la Secretaría de la Función Pública y el Ministerio de Justicia y Trabajo.
- Ejercer estricto control de las normativas laborales para el respeto de los derechos, principalmente lo relacionado al pago del sueldo mínimo y jornadas de ocho horas.
- Ejercer control sobre el cumplimiento de la igualdad salarial para hombres y mujeres.
- Hacer respetar los derechos laborales de las mujeres en relación con la protección de la maternidad: permisos, descansos, tipos de trabajo, horarios.
- Encarar problemas que afectan principalmente a las mujeres, tales como el acoso sexual en el ámbito laboral.
- Garantizar la libertad sindical en el sector privado.
- Vigilar y aplicar sanciones a las patronales que descuentan a las trabajadoras y los trabajadores el importe del IPS sin depositar y/o pagar el mismo donde corresponde.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Villalba, Roberto (2008) *La libertad sindical en tiempos políticos* en: **Derechos humanos en Paraguay 2008**. Asunción: Codehupy, pp. 637-652.





# Legislación más adecuada, con tímidas acciones en proceso

## El acceso a la vivienda en Paraguay

El 2009 se caracterizó por el avance en materia legislativa para la conformación de un sistema nacional de hábitat a organizarse, en función de una política pública adecuada para la promoción del acceso a la vivienda en el país. Sin embargo, las instituciones todavía están en proceso de conformación o transformación y el impacto del trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad civil organizada, aunque auspicioso, todavía resulta insuficiente frente a la demanda de soluciones habitacionales.

Cristina Vila

Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencias (Cipae)

Silvio Ríos

Centro de Desarrollo, Hábitat y Medio Ambiente (Cedes/Hábitat)

## INTRODUCCIÓN

El derecho a la vivienda está contemplado tanto en la legislación nacional como en la internacional. Este artículo pone especial acento en la legislación nacional.

La Constitución paraguaya establece que:

Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna. El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho, y promoverá planes de viviendas de interés social, especialmente las destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuados (art. 100).

Existe una amplia legislación que garantiza el derecho a la vivienda. Una de las leyes principales es la Ley 118/90 que crea el Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi) que con sus ampliaciones y reglamentaciones otorga la cobertura institucional a la gestión del Estado en materia de vivienda desde el año 1990. La Ley 118/90 define entre los objetivos del Conavi:

[...] fijar la política nacional de la vivienda en el marco de las políticas macro-económicas y del Plan Nacional de soluciones habitacionales (art. 2).

Hay que señalar que esta ley ha entrado en un proceso de derogación debido a la promulgación y sanción de nuevas leyes en el transcurso del presente año.

La Ley 2329/2003 “Que establece el marco de administración de las cooperativas de vivienda y el fondo para viviendas cooperativas”, reglamentada por el decreto 11465/07. Esta ley es innovadora por establecer la participación directa de las usuarias y los usuarios en la gestión de los proyectos y la construcción de las viviendas por medio de la ayuda mutua y la modalidad asociativa de la propiedad colectiva de la tierra y la vivienda. Fomenta el arraigo, evitando la reventa con fines de lucro de las unidades construidas.

La Ley 2640/05 “Que crea la agencia financiera de desarrollo”, puede ser vista también como positiva porque se constituye como única banca de segundo piso; único organismo ejecutor de los convenios de préstamos o donaciones para la financiación de proyectos y programas de desarrollo a través de las actividades de intermediación financiera del Estado, que cuenten con garantía del Estado paraguayo y único canal de préstamo del sector público a las entidades de intermediación financiera de primer piso públicas y privadas (art. 1). Además, prevé fondos para programas habitacionales y urbanísticos a fin de reducir el déficit habitacional (art. 5, inc. g). Sin embargo estos créditos son inaccesibles para los sectores de menores recursos e incluso para sectores de nivel medio, por lo que no pueden ser considerados una solución de viviendas de interés social.

Las leyes producidas en 2009 han avanzado en materia de dar respuesta a la problemática habitacional de los sectores de menores recursos:

La Ley 3637/09 “Que crea el Fondo Nacional de la Vivienda Social (Fonavis)”, fue esperada por mucho tiempo por las organizaciones sociales. Establece como sus objetivos:



- a) promover la implementación de proyectos de construcción de viviendas sociales;
- b) implementar el programa “Subsidio Nacional de la Vivienda Social”, aplicado a programas habitacionales del Conavi (o la Institución que la reemplace), que sean dirigidos a estratos socioeconómicos que necesiten una ayuda especial del Estado para el acceso a la vivienda;
- c) viabilizar en forma continua y constante la ejecución de programas habitacionales dirigidos a los sectores de pobreza y extrema pobreza;
- d) fomentar la ejecución de proyectos de ayuda mutua y autoayuda a través del sistema cooperativo o grupos organizados;
- e) captar y canalizar las donaciones, préstamos, legados y otros beneficios y aportes financieros internos o externos destinados a la vivienda social (art. 2).

Esta ley responde ampliamente a la noción de la vivienda como un derecho fundamental. Sin embargo, aún no ha sido reglamentada y requiere de un trabajo participativo para promover una aplicación eficaz de los recursos a ser destinados a través del Fonavis. Fundamentalmente, se debe garantizar que la reglamentación permita el uso efectivo del fondo para la implementación de programas dirigidos a grupos económicamente débiles y socialmente organizados.

La Ley 3909/09 “Que crea la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat” (Senavitat) fue sancionada en octubre de 2009 y está en proceso de promulgación. De ser promulgada, esta ley responderá a los requerimientos formulados por diferentes sectores de la sociedad de contar con un órgano rector para la implementación de la política habitacional y la formulación e implementación de planes de vivienda. Crea la Senavitat como una entidad descentralizada y autárquica, que reemplaza al actual Conavi.

Asume la caracterización de la “vivienda digna” en función del mandato constitucional. La Senavitat tiene las atribuciones de elaborar e implementar la política de Estado relativa a la vivienda, y diseñar e implementar planes y programas de viviendas para el ámbito urbano y rural que favorezcan preferentemente a las familias de escasos recursos.

La reglamentación de la ley deberá recoger los esfuerzos que desarrollan otras instituciones involucradas en la problemática de la vivienda, tanto del sector público como de la sociedad civil, tendiendo a la creación de un Sistema Nacional del Hábitat.

Estas nuevas leyes otorgan una sólida cobertura jurídica e institucional al derecho al acceso a una vivienda digna. Sin embargo queda aún un vacío en lo relativo al diseño y aplicación de una política de Estado en cuanto a la vivienda y el hábitat. Tanto el Fonavis como la Senavitat posibilitarán la implementación de nuevas alternativas de solución a la falta de acceso a la vivienda digna de los sectores carenciados del país. Ambas leyes dan la posibilidad de ir disminuyendo el déficit habitacional, toda vez que el Estado destine los fondos y recursos técnicos requeridos para que éstas puedan ser aplicadas a cabalidad.

## SITUACIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL EN EL PAÍS

Existen nuevos datos relativos al déficit habitacional del país, en base a un trabajo realizado por el Conavi y la DGEEC, en función de datos aportados por el Censo Nacional de Población y Vivienda de los años 1992 y 2002, con el aporte conceptual del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) de la República de Chile<sup>1</sup>. Representantes de este ministerio, desde el 2006 han colaborado en el estudio de estos datos censales para recategorizar el déficit habitacional y estimar la demanda habitacional en el Paraguay, a partir de los requerimientos de nuevas viviendas en las áreas urbana y rural, analizando en segundo término la necesidad de ampliación y mejoramiento de viviendas.

**CUADRO 1. Déficit Habitacional. Estimación de la demanda habitacional en el país**

Requerimientos habitacionales	Urbana	Rural	Total
Nuevas viviendas	71.802	26.917	98.719
Ampliación	16.846	6.770	23.616
Mejoramiento	260.071	257.642	517.713
Ampliación y mejoramiento	49.575	114.394	163.969

Fuente: DGEEC y Conavi (2009)

El mismo estudio establece a través de cuadros discriminados lo que denomina la demanda habitacional por departamento en el Paraguay, con un resultado final de 804.017 de demandas de soluciones, siendo 398.294 para el área urbana y 405.723 para el área rural. Frente a esta realidad constatada y analizada, se puede afirmar que aún con la existencia de numerosas leyes que apuntan específicamente a facilitar el acceso a la vivienda digna a los y las habitantes del país, todavía se está ante una seria situación deficitaria. Por tanto, el Estado debe prever el tipo y el número de soluciones a ser implementadas por año a fin de ir disminuyendo de modo efectivo esta situación.

El déficit de la vivienda ha adquirido proporciones difíciles de ser solucionadas con respuestas aisladas y esporádicas, que no contribuyen a lograr soluciones sustentables, equitativas y de la escala necesaria según lo determinado por este estudio. Los planes y programas deberían ser encarados a través de iniciativas participativas y articuladas entre el sector público y la sociedad en su conjunto, a los efectos de garantizar soluciones integrales que vayan respondiendo de manera efectiva tanto en cantidad como en calidad a la problemática de la carencia de la vivienda en el país.

No se dispone de información desagregada por sexo en cuanto a las demandas habitacionales, principalmente en el caso de grupos familiares coordinados por mujeres solas, lo que afecta sensiblemente al diseño y la implementación de políticas públicas con enfoque de género. Niños, niñas y adolescentes en los grupos familiares requieren también una atención específica a las características propias de la etapa del ciclo vital en que se encuentran y su derecho a la calidad de vida se ve frecuentemente afectado por condiciones habitacionales desfavorables.

<sup>1</sup> Los datos expuestos fueron proporcionados directamente por el Conavi y la SAS a solicitud de Cipae para la elaboración de este artículo.

- Los efectos más resaltantes de la problemática habitacional

### ***La expulsión de la población rural hacia las zonas urbanas del país y hacia el exterior***

Según datos de la DGEEC, de la proyección de los últimos treinta años, a partir de los años ochenta se ve una marcada disminución de la población campesina, que migra a las ciudades engrosando los bolsones de pobreza y las zonas marginales, concentrándose la población del país en mayor porcentaje en las zonas urbanas. Esto tiene como causa la falta de programas dirigidos al área rural a través del Estado, a fin de consolidar el arraigo y mejorar la calidad de vida, con acceso a la tierra para la producción agraria y fuentes de trabajo en los respectivos sitios de origen. Esta situación afecta también a los pueblos indígenas del país, que en los últimos años fueron migrando hacia las áreas urbanas representando uno de los grupos más despojados y empobrecidos de esas zonas.

### ***La especulación sobre la tierra***

La tierra es cada vez más inaccesible a la gran mayoría de la población nacional por su alto costo, resultante de la falta de una política de planificación territorial, quedando exclusivamente librada al mercado.

Este alto costo, tiene a su vez otras consecuencias básicas:

- la imposibilidad de que grandes sectores de la población, aún los que cuentan con empleo y salario fijo, accedan a la tierra;
- el encarecimiento y limitación de los proyectos públicos orientados a dar solución a las viviendas populares, ya que el Estado en lugar de regular la especulación inmobiliaria, entra al mercado para adquirir las tierras;
- las familias sin vivienda, impulsadas por la necesidad o la imposibilidad de pagar, ocupan tierras en zonas sin servicios, altamente degradadas o inundables, generando un círculo vicioso de hacinamiento e insalubridad, agudizado por conflictos y problemas sociales.

### ***Servicios públicos con baja cobertura y alto costo, un mecanismo compulsivo de expulsión de poblaciones precarizadas***

Los asentamientos de familias pobres sufren además de la tenencia irregular de la tierra, variados problemas relacionados a la infraestructura barrial y servicios públicos básicos, como la energía eléctrica, el aprovisionamiento de agua, los pavimentos en las calles, los desagües pluviales y cloacales, los servicios de comunicación y transporte, la recolección y tratamiento de residuos, entre otros. En los casos en que estos barrios pobres se regularizan y acceden a esos servicios, aún proveídos por el Estado, la permanencia de los pobladores y las pobladoras en los asentamientos se vuelve imposible, debido al costo inaccesible de esos servicios e impuestos. Por lo tanto huyen de los altos costos y vuelven a buscar otros lugares donde ubicarse en forma precaria. De este modo la regularización de los asentamientos precarios se convierte en un mecanismo indirecto de expulsión.

Como repercusión del desdoblamiento en el campo, así como por reproducción de la problemática propia de las ciudades, se asiste a un deterioro rápido y creciente de las condiciones de vida, que se expresa en los aumentos de porcentajes de la pobreza. Tal es así que en la década de 1998 a 2008 la proporción de pobreza extrema subió del 7,3% al 15,8%, en tanto que la cifra de la pobreza no extrema aumentó del 15,9% al 20%.

## LOS PLANES EJECUTADOS POR EL ESTADO

El Conavi y la Secretaría de Acción Social (SAS) son las instituciones del Estado abocadas a la producción de viviendas en función a programas específicos. A continuación se presentan las soluciones habitacionales implementadas por las mismas durante el presente año.

Según informaciones proporcionadas por Conavi, actualizadas hasta el mes de septiembre de 2009, las soluciones habitacionales desarrolladas se reseñan en el cuadro 2. Asimismo, según información obtenida en la SAS se presentan en el cuadro 2 sus avances en la materia.

**CUADRO 2. Resumen del programa de acciones del Conavi (2009)**

Programas	Situación	Cantidad de soluciones habitacionales	
		En proceso	Total previsto
Mejoramiento de la comunidad-Subsidio Habitacional Directo (SHD)	En ejecución	320	495
Proyecto Pueblos Originarios	Terminado	252	252
Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (Cepra) – Áreas Rurales	En ejecución	300	720
Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (Focem)- Mercosur <i>Róga</i>	En ejecución	805	805
Cooperativas de Vivienda	En ejecución	96	134
	Terminado	38	
Viviendas Económicas clase media	Proceso de Licitación nacional	160	348
Créditos Hipotecarios	En Ejecución	234	250
Subtotal		<b>2.205</b>	<b>1.000</b>
Convenio Conavi - Entidad Binacional Yacyreta (EBY)	Convenio firmado	1.000	1.000
<b>Total</b>		<b>3.205</b>	<b>4.004</b>

**CUADRO 3. Gestión de la Secretaría de Acción Social (SAS) en 2009**

Operatoria	Cantidad de viviendas construidas
Primera Operatoria – Licitación Pública Nacional	463
Segunda Operatoria - Transferencia Directa	659
Tercera Operatoria - Transferencia Directa Tercer Trimestre	445
<b>Total de viviendas construidas</b>	<b>1.567</b>

Ambos cuadros reflejan claramente que el número de soluciones que alcanzaron a producir las citadas instituciones es escaso en función al déficit habitacional acumulado al 2009. A fin de ir dando una respuesta más efectiva al déficit habitacional, deberá potenciarse la producción de viviendas en el ámbito gubernamental con las soluciones desarrolladas en el marco de las entidades privadas y organizaciones no gubernamentales.

## INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Es muy importante destacar que durante el 2009 hubo dinamismo y un importante debate desde la sociedad civil en torno a la problemática de la vivienda. Sectores carentes de vivienda, en varias ocasiones se movilizaron, llegando hasta el Congreso Nacional a fin de apoyar la sanción de las dos leyes producidas este año, analizadas precedentemente<sup>2</sup>. Se puede afirmar que estas movilizaciones fueron decisivas para la sanción de las mismas.

Asimismo, las organizaciones sociales conformadas por las personas llamadas “sin techo” se movilizaron en forma reiterada ante la SAS y el Congreso Nacional, llegando sus dirigentes principales al punto de realizar huelgas de hambre en reclamo de la restitución de los programas que tenían como objetivo la regularización de los asentamientos precarios, suprimidos por decreto 1767 en abril de 2009<sup>3</sup>. Los fondos de esos programas pasaron a conformar los recursos de uno nuevo denominando *Te-koha*, creado por ese decreto y administrado, igualmente, por la SAS. Esto motivó un enfrentamiento directo entre la SAS e la dirigencia de las y los “sin techo”, quienes anteriormente tenían participación directa en las propuestas de los asentamientos a ser regularizados. Fueron varias las acusaciones vertidas por ambos sectores. Por un lado, la SAS sostiene que varios integrantes de la dirigencia del grupo mencionado ejercían un liderazgo extorsivo sobre los pobladores y pobladoras de los asentamientos precarios. Por su parte dirigentes de los y las “sin techo” afirmaban que el decreto presidencial era ilegal, porque el Congreso es el único poder del Estado que por ley puede modificar presupuestos.

Estos hechos demuestran el alto impacto de la problemática habitacional, tanto en el ámbito político como en el social, con intervención activa de los diferentes sectores de la sociedad que buscan incidir ante las instituciones del Estado.

2 *Otra marcha de sin techos*. Diario La Nación, 22 de mayo de 2009, disponible en <http://anteriores.lanacion.com.py/noticias/noticias.php?not=247082&fecha=2009/05/22>, consultado el 28 de noviembre de 2009.

3 Programa nacional de regularización amplio de tierras y construcción de viviendas (PRATCV); Programa de Regularización de Asentamientos de Municipios del Territorio Nacional (PRAMTN); Programa de Regularización Amplio del Territorio Nacional (PRATN) y PRUTN; *Sin techos prepara gran movilización*. Diario ABC Color, 5 de abril de 2009, disponible en <http://archivo.abc.com.py/2009-04-05/articulos/510127/sintechos-preparan-gran-movilizacion>, consultado el 28 de noviembre de 2009; *Pablino Cáceres afirma que se queda en la SAS*. Diario ABC Color, 13 de mayo de 2009, disponible en <http://archivo.abc.com.py/2009-05-13/articulos/521267/pablino-caceres-afirma-que-se-queda-en-la-sas>, consultado el 28 de noviembre de 2009. Programa nacional de regularización amplio de tierras y construcción de viviendas (PRATCV); Programa de Regularización de Asentamientos de Municipios del Territorio Nacional (PRAMTN); Programa de Regularización Amplio del Territorio Nacional (PRATN) y PRUTN.

- **Articulación entre el sector público y organizaciones de la sociedad civil**

Este año se gestó una novedosa iniciativa conjunta entre referentes de la sociedad civil y tres instituciones del ámbito gubernamental, la “Mesa Intersectorial de Vivienda y Hábitat del Paraguay”. Este espacio de articulación intersectorial tiene como objetivo “*contribuir al diseño de una Política de Estado, de amplia participación y alcance nacional sobre Hábitat y Vivienda*”. Se pretende buscar soluciones sustentables al déficit habitacional de los sectores más vulnerables, en forma participativa y articulada. Forman parte de esta mesa de trabajo, referentes del sector público, como el Conavi, la SAS y la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y referentes de la sociedad civil, como las organizaciones no gubernamentales (ONG) que integran la Red del Hábitat, las cooperativas, las universidades y las organizaciones sociales.

En este marco realizaron un Foro – Taller sobre Políticas de Hábitat y Vivienda en octubre de 2009. Estuvieron presentes representantes de varios ministerios y secretarías de Estado que guardan relación con la temática de la vivienda y el hábitat y sectores de la sociedad civil de diferentes ámbitos, relacionados con la producción social del hábitat. Los aportes de los grupos de trabajos reúnen propuestas técnicas que provienen tanto del sector público como de diferentes sectores de la sociedad civil, que pueden contribuir al diseño participativo y consensuado de una política de vivienda y hábitat del Estado Paraguayo.

## RECOMENDACIONES

---

- Concienciar que el derecho a la vivienda forma parte de los derechos humanos fundamentales y a su vez complementario con el derecho a la salud, educación y determina la calidad de vida de las personas.
- Potenciar las propuestas participativas, autogestionarias y asociativas, ya que tienen un rol de formación ciudadana, sobretodo en cuanto a la responsabilidad social y el derecho a la participación de la sociedad civil y en particular de los sectores directamente afectados. Por tales características son proyectos sustentables y altamente replicables.
- Valorizar el marco jurídico que se ha ido consolidando en materia de vivienda y hábitat, para ir consolidando un Sistema Nacional del Hábitat y en consecuencia priorizar el desarrollo de planes y proyectos intersectoriales.
- Promulgar una ley de ordenamiento territorial del país, que contemple entre otras necesidades, la planificación del uso del suelo urbano y rural para asentamientos humanos, contemplando los aspectos ambientales.
- Cumplir lo establecido en el Fonavis liberando recursos para los programas orientados a dar soluciones habitacionales a las familias más carenciadas.

- Promover la implementación y reglamentación de una “cartera de tierras” para vivienda popular y evitar la especulación y el monopolio de las tierras urbanas y suburbanas, que las encarecen innecesariamente.
- Asumir y priorizar el mejoramiento del hábitat rural e indígena, respetando los componentes culturales y dándoles efectiva participación en los diseños de los planes y proyectos a ser ejecutados.
- Tomar en consideración las recomendaciones vertidas por los participantes del Foro-Taller sobre Políticas de Hábitat y Vivienda, dado que éstas resaltan la necesidad de desarrollar una política de Estado para la vivienda y el hábitat en el país.
- Dar cumplimiento a la igualdad de hombres y mujeres respecto al derecho a la vivienda, garantizando principalmente que las familias que tienen como jefa de hogar a una mujer tengan acceso a la propiedad de la tierra y la vivienda.





A stylized, hand-drawn illustration of a tree trunk and branches in shades of gray, positioned on the left side of the page and extending towards the top right corner.

# Desafíos pendientes de concretarse

## Reforma agraria y desarrollo rural

Entre los compromisos electorales de Lugo se encontraba hacer realidad el postulado constitucional de la reforma agraria. Este primer año de gestión se caracterizó por la continuidad de prácticas represivas del Estado y de otros agentes tolerados por él para el desalojo forzoso de grupos campesinos. También se mantuvieron modos de gestión y débil institucionalidad que sostienen el prebendarismo y el clientelismo característico de los gobiernos anteriores, postergándose la efectiva transformación en la distribución de la tierra en el país.

Tomás Palau Viladesau

Base - Investigaciones Sociales (Base - IS)

Quintín Riquelme

Centro de Documentación y Estudios (CDE)

## INTRODUCCIÓN

La reforma agraria y el desarrollo rural siguen siendo dos grandes desafíos que el gobierno de Fernando Lugo no ha podido concretar. A más de un año de haber asumido la Presidencia de la República, continúa con múltiples dificultades para enfrentarlos decididamente. La mayor parte del tiempo se desgasta en cuestiones particulares y sectoriales, en turbulencias debidas a actuaciones poco claras y a indefiniciones en el manejo de asuntos conflictivos, así como en las respuestas a múltiples ataques de sectores opositores.

Muchos de los problemas que enfrenta hoy se deben al desorden institucional que ha heredado y también a las permanentes presiones que ejercen los diversos sectores sociales, empresariales y partidarios, que esperan que el gobierno priorice sus respectivos intereses. Esto en alguna medida se esperaba, por la larga hegemonía del Partido Colorado, que controló el aparato estatal en beneficio propio; pero lo inesperado es que a más de un año de tener el control del gobierno, parece no encontrar el rumbo que permita superar estos problemas y estos desafíos. La composición heterogénea de la nucleación que lo postuló y lo llevó a la Presidencia, la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), también contribuye a profundizar este problema. La lucha por ganar espacios de poder en el gobierno, sumada a la minoría con que cuenta en el Congreso, complican aún más la situación.

Por otra parte, este nuevo contexto sociopolítico que se da en Paraguay desde 2008 produce un hecho llamativo: se profundizan los conflictos sociales con un gobierno que promete reforma agraria, transparencia en la gestión, mayor participación y mejor distribución de la riqueza. Esta misma experiencia se había vivido con la caída de la dictadura de Alfredo Stroessner, en 1989. Las necesidades sociales reprimidas durante varias décadas eclosionaron en fuertes conflictos a los que el Estado, acostumbrado a “resolverlos” con represión, no pudo encontrar una salida institucional. En la actual coyuntura ocurre algo parecido: los conflictos se acrecientan porque los sectores sociales que históricamente padecieron los defectos de un Estado prebendario-clientelista creen que ha llegado el momento de cambios profundos, pero de nuevo el Estado se muestra impotente para dar respuestas institucionales a la crisis social. Los gobiernos colorados de la llamada transición a la democracia no han tenido la capacidad o no han querido modernizar las instituciones estatales; al contrario, el clientelismo y el prebendarismo político como prácticas usuales se mantuvieron, haciendo imposible el efectivo avance hacia una mayor institucionalización del Estado.

Entre los problemas de orden estructural heredados por el gobierno podríamos citar, entre otros:

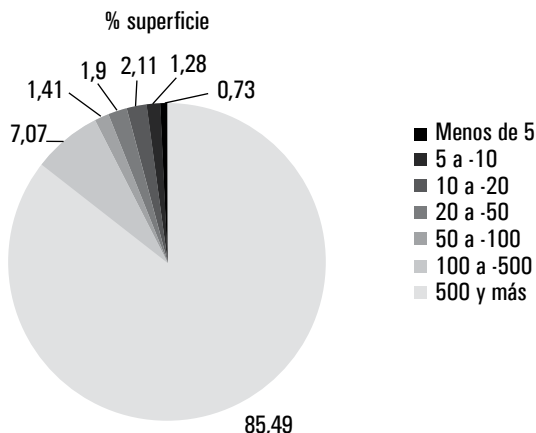
- **Falta de un diagnóstico real para orientar su accionar adecuadamente.** Este déficit se da en casi todos los ámbitos, pero es mayor en temas sensibles como la tenencia de tierra: no se cuenta con un catastro nacional que determine la situación real de la tenencia, tampoco hay un censo fidedigno de los que carecen de ella, se manejan estimaciones sin bases sólidas. Estas limitaciones hacen que la elaboración de políticas para democratizar el acceso a la tierra se vuelva muy compleja, sino imposible. La ausencia de estadísticas que den cuenta de la realidad era funcional a

gobiernos prebendarios y clientelistas como los del Partido Colorado, pero no sirve cuando se quiere encauzar la problemática por la vía formal e institucional.

- **La ausencia de una institucionalidad seria.** Las instituciones fueron creadas y adaptadas para responder al objetivo de perpetuación en el gobierno de grupos minoritarios con gran poder económico y político. La corrupción, la coima y el descontrol en estas instituciones eran la norma, no existía articulación interinstitucional para una acción coordinada y cada cual accionaba por su cuenta. La ausencia de un delineamiento de políticas y estrategias generales orientadas a un mayor desarrollo social y económico con equidad condujo gradualmente a la profundización de la pobreza de la gran mayoría, facilitando el incremento de poder económico y político para un círculo muy pequeño. La ausencia de institucionalidad se tradujo en falta de control de las actividades económicas, sociales y políticas. El contrabando, las compras estatales sobrefacturadas, el uso desmedido de agroquímicos, las contabilidades paralelas, así como la coima en todas las transacciones, formaban parte del cotidiano de estas instituciones, pero eran prácticas funcionales a los grupos que manejan el poder real.
- **Estructura jurídica anquilosada y corrupta.** Esta estructura fue también adaptándose a los intereses de los sectores con poder. La normativa legal en muchos casos no facilita sino que impide los cambios necesarios para disminuir las grandes desigualdades. Un caso paradigmático es el de la Corte Suprema de Justicia, donde los ministros y la ministra actuales juzgan sus propios casos para asegurarse la inmovilidad, ante un pedido generalizado de cambios en la cúpula del Poder Judicial. La Fiscalía General del Estado, creada para defender a la sociedad, se juega directamente a favor de quienes tienen el poder económico y político. La ley es aplicada sin contemplación contra los sectores más débiles. Esto se vio en las ocupaciones de tierras, en las cuales los fiscales, fiscalas, jueces, juezas y la Policía Nacional actuaban sin contemplación alguna.
- **El Congreso Nacional como escenario de disputa de poder.** Este poder del Estado se ha convertido en el principal espacio de disputa entre la oposición y el oficialismo. Muchos proyectos de ley aprobados y en estudio parecieran pensados para trabar las acciones del gobierno. Un ejemplo es el de la llamada ley de agrotóxicos (ley 3742/09), que flexibiliza su uso en contravención a normas anteriores y en contra de las poblaciones circundantes a los grandes cultivos. Otra ley sancionada y posteriormente vetada por el Ejecutivo es la de descentralización, cuyo objetivo habría sido debilitar financieramente al gobierno central, potenciando las gobernaciones y municipios, mayoritariamente en poder de la oposición ejercida por el Partido Colorado. Finalmente, se registra el recorte presupuestario en instituciones dependientes de la Presidencia de la República, como las secretarías de Acción Social, de Emergencia Nacional, entre otras, con lo cual se debilita la acción del Ejecutivo.
- **Concentración de tierra en aumento.** La publicación de los resultados del censo agropecuario de 2008 muestra que la concentración de la tierra en pocas explotaciones agropecuarias sigue en aumento. Así, el 85,49% (27.807.215 ha) de la superficie destinada a la producción agropecuaria y forestal está concentrado en el 2,58% (7.478) de las explotaciones agropecuarias mayores a 500 ha. Por otro lado,

las fincas pequeñas también aumentan y las de superficie media bajan, lo que indica que se está dando una polarización mayor entre las pequeñas y grandes propiedades.

**GRÁFICO. Concentración de la tierra en Paraguay**



Fuente: MAG, 2008.

## INICIATIVAS ESTATALES

En los 15 meses de gestión del gobierno actual, se ha intentado realizar algunas mejoras en los campos más críticos, como la cuestión agraria, creando nuevas instituciones y nombrando personas idóneas en esos campos. Citamos algunas.

El Poder Ejecutivo creó la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (Cepra), por decreto 838/2008, como espacio de articulación, coordinación y sinergia de instituciones del Estado para desarrollar el programa de reforma agraria integral<sup>1</sup>. Entre sus objetivos figuran coordinar y promover el desarrollo económico, social, político y cultural; impulsar la gestión de las políticas públicas en relación a los asentamientos; y contribuir al logro de la reforma agraria. Los ejes estratégicos que se propone trabajar son el acceso a la tierra, la asistencia técnica integral, el crédito, las inversiones sociales, los insumos e infraestructura, el catastro rural y la estrategia institucional para la integralidad de la reforma agraria.

La creación de Cepra quizás sea una de las iniciativas más importantes en los últimos años para viabilizar la reforma agraria. Pero sigue tropezando con muchas dificultades para hacer efectiva su tarea. Estas dificultades tienen que ver básicamente con la incapacidad de las instituciones componentes de coordinar acciones y de gestionar

<sup>1</sup> La Cepra está conformada por el Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi), el Crédito Agrícola de Habitación, la Secretaría del Ambiente, la Procuraduría General de la República, el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas, los ministerios sociales, representantes de organizaciones rurales y de organizaciones sectoriales involucradas en el proceso de reforma agraria, el consejo de gobernadores y el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), que tendrá a su cargo la secretaría ejecutiva.

efectivamente el uso de los recursos. La mayoría de las instituciones están afectadas por la baja ejecución presupuestaria.

Otra de las iniciativas interesantes fue la elaboración de un documento denominado “Principales lineamientos de política pública en materia de reforma agraria integral, desarrollo territorial y reactivación de la agricultura familiar campesina” a iniciativa del Equipo Económico Nacional<sup>2</sup>. Con este documento se buscaba un marco general que sirviera de guía para esta política. Entre sus propósitos están:

- implementar una reforma agraria integral como parte fundamental del desarrollo económico y social, involucrando a los sectores campesinos, empresariales y del Estado;
- fortalecer la agricultura familiar campesina como proveedora de alimentos que garantice soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, articulándola a las economías locales, nacionales e internacionales para lograr crecimiento con equidad y sustentabilidad ambiental;
- promover la participación del sector campesino a través del fortalecimiento del tejido social y comunitario, atendiendo en particular los aspectos generacionales y de género;
- promover el arraigo territorial, social y cultural de los pueblos indígenas.

Otra acción de este tiempo ha sido el informe que la Comisión de Verdad y Justicia y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) presentaron al presidente de la República sobre las tierras rurales malhabidas en Paraguay, con el listado de las personas que habían sido ilegalmente beneficiadas con 7.851.295 ha del Estado. Transcurrido todo el año, no se han tomado decisiones que corrijan esta anomalía.

Por otro lado, el Ejecutivo, conjuntamente con Cepra, presentó al Congreso el proyecto de ley que buscaba aprobar dos convenios de cooperación entre Itaipú y la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) para tendidos eléctricos en áreas rurales<sup>3</sup>. Las beneficiarias del primer convenio serían familias de cinco asentamientos del departamento de San Pedro. El aporte de Itaipú era de G 1.440.000.000, y el de la ANDE ascendía a G 1.587.800.000. El segundo convenio preveía obras de mejoras y ampliaciones de infraestructuras eléctricas en otras localidades del interior del país, con G 129.999.832.536 aportados por Itaipú; la ANDE pondría esta misma suma.

2 El Equipo Económico Nacional está conformado por el ministro de Hacienda, el ministro de Agricultura y el de Ganadería, el ministro de Obras Públicas y Comunicaciones, el ministro de Industria y Comercio y el presidente del Banco Central del Paraguay.

3 Proyecto de ley “Que aprueba los convenios de cooperación N° 4.500.009.768/2008 y N° 4.500.010.242/2009” suscritos entre la Itaipú Binacional y la ANDE para la ejecución de proyectos en el sistema eléctrico nacional, destinados a atender los requerimientos de infraestructura, identificados a nivel de la Cepra, para numerosas familias de cinco (5) asentamientos del departamento de San Pedro, y de las obras de mejoras y ampliaciones de infraestructuras eléctricas del sistema de distribución en departamentos del Paraguay y amplía el presupuesto general de la nación para el ejercicio fiscal 2009, aprobado por la ley N° 3692 del 13 de enero de 2009”.

Este proyecto fue rechazado en comisiones por pedido de los senadores Alfredo Jaeggli y Miguel Abdón Saguier. El Poder Ejecutivo lo retiró a mediados de junio<sup>4</sup>.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), sin la participación del Indert o de la Cepra, recibió a mediados de agosto de la Vicepresidencia de la República el proyecto de reforma agraria a ser implementado por el Estado. El ministro Enzo Cardozo indicó que el proyecto presentado por el vicepresidente de la República, Federico Franco, señala una mayor asistencia a 69 asentamientos que ya se encuentran identificados ante las instituciones del Estado. En septiembre se realizó en la Dirección de Extensión Agraria (DEAG) una reunión con todos los referentes de los centros de desarrollo agropecuario del interior del país. En dicha reunión se delineó la estrategia de acciones territoriales y sistemas de comunicación para acercar la asistencia educativa y técnica a los pequeños productores del país.

En septiembre de 2009, el Equipo Económico Nacional publicó su “Plan estratégico económico y social 2008/2013”, denominado “Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay”. Dentro de este plan se propone la realización de la reforma agraria integral con reactivación de la agricultura familiar.

## CASOS

Al cabo de un año del gobierno Lugo se puede constatar que –tal como se sugirió más arriba– la institucionalidad represiva que ya había sido diseñada para el terrorismo de Estado ha sido perfeccionada. La prueba de ello han sido las visitas de fiscales paraguayos a Colombia a fin de recibir asesoramiento de sus pares de aquel país<sup>5</sup>. Pero es la “Declaración conjunta de los presidentes de la República de Colombia y de la República del Paraguay”, del 29 de septiembre de 2008, la que aclara el marco normativo y el espíritu en que se enmarca la actual política represiva del gobierno hacia los movimientos sociales.

### • La lucha por la tierra sigue cobrando víctimas

- En enero de 2009, un dirigente campesino, Juan Ramón González, murió tras un enfrentamiento con policías del Grupo Especial de Operaciones (GEO), en un predio de más de mil hectáreas, propiedad de la Compañía Agrícola *Itakyry SA* (Caisa), en el departamento de Alto Paraná. Según los datos de la comisaría de *Itakyry*, González fue asesinado en un mutuo tiroteo entre ocupantes y policía. El dirigente campesino pertenecía a un grupo de sintierras que días antes de lo acontecido había sido desalojado<sup>6</sup>.

4 Mensaje N° 123 de fecha 10 de junio de 2009.

5 Para ampliar la información se recomienda la lectura del artículo sobre derecho a la seguridad, en el capítulo sobre derecho a la libertad de este informe.

6 *Muere supuesto sin tierra, tras una balacera en sojales quemados*. Diario ABC Color. Asunción 12 de enero de 2009. Disponible en: <<http://archivo.abc.com.py/2009-01-12/articulos/486528/muere-supuesto-sintierra-tras-una-balacera-en-sojales-quemados>>, consultado el 14 de noviembre de 2009. Para ampliar información del caso referimos al artículo sobre ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas, en el capítulo sobre derecho a la vida y a la integridad personal de este informe.

- Otro campesino asesinado fue Vicente Espínola, del asentamiento Arroyito, distrito de Horqueta (departamento de Concepción). En febrero de 2009, el cuerpo de Espínola fue encontrado dentro de las tierras del establecimiento ganadero Santa Adelia, de Arroyito, perteneciente a Jorge Luis Zanetti. Dirigentes de la zona señalaron que guardias privados que custodiaban la estancia dispararon contra el hombre que había ingresado al predio para cazar animales silvestres. Espínola vivía en uno de los asentamientos de Arroyito, según labriegos. Sin embargo, otras fuentes indicaron que ocupaba una de las carpas ubicadas cerca del lindero del establecimiento que es reclamado por organizaciones de sin tierra<sup>7</sup>.
- Enrique Brítez Irala, de 30 años, había desaparecido en mayo de 2009 de un campamento de sin tierras perteneciente a la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (Menoc), en Choré (departamento de San Pedro). Días después, su cuerpo fue encontrado colgado de un árbol en una propiedad cercana al campamento. Este establecimiento tiene cerca de 900 ha, pertenece a Fernando García y se encuentra en el barrio Ovetense de la Colonia Jejuí. El grupo de sin tierras venía manteniendo fuertes enfrentamientos con relación a este terreno, debido a sus intenciones de ocuparlo. La forma en que fue encontrado el cuerpo había causado dudas entre los intervinientes, quienes decidieron trasladarlo a la morgue judicial de la capital para la autopsia correspondiente. Los restos de Brítez fueron inhumados en medio de todo tipo de acusaciones contra Fernando García. Los campesinos y las campesinas sospechan que la víctima fue asesinada en otro lugar y luego colgada por sus captores, simulando un suicidio<sup>8</sup>.
- Abraham Sánchez Gayoso, de 19 años de edad, falleció en septiembre de este año asesinado por guardias privados del establecimiento Iriarte Cué, en el distrito Unión (departamento de San Pedro). Según el informe policial, la muerte se produjo durante un enfrentamiento armado entre los guardias privados del establecimiento y un grupo de sin tierras de la coordinadora Sebastián Larroza. El capataz de la estancia y tres empleados fueron detenidos como sospechosos del crimen. El grupo al que pertenecía Sánchez Gayoso viene reclamando desde hace varios años al Indert la realización de una mensura judicial de la finca. El dirigente de los sin tierras, Florencio Burgos, descalificó el informe de la policía al negar que los campesinos y las campesinas se hayan enfrentado con los custodios. La fiscalía de San Pedro, Rosa Talavera, imputó por “homicidio doloso” a los tres empleados de la estancia, DF, JJV y VF, detenidos como sospechosos del asesinato de Gayoso. La fiscalía Talavera dispuso además la libertad de LE, capataz del establecimiento<sup>9</sup>.

7 *Hallan cadáver de campesino en tierras de una estancia*. Diario ABC Color. Asunción 11 de febrero de 2009. Disponible en: <<http://archivo.abc.com.py/2009-02-11/articulos/494913/hallan-cadaver-de-campesino-en-tierras-de-una-estancia>>, consultado el 14 de noviembre de 2009.

8 *Aparece colgado dirigente campesino*. Diario ABC Color. Asunción 3 de mayo de 2009. Disponible <<http://archivo.abc.com.py/2009-05-03/articulos/518078/aparece-colgado-dirigente-campesino>>, consultado el 14 de noviembre de 2009. Para ampliar información sobre el estado de la causa, se remite al artículo sobre ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas, del capítulo relativo al derecho a la vida y a la integridad personal.

9 *Joven campesino es muerto por guardias privados en San Pedro*. Diario Última Hora. Asunción 2 de septiembre de 2009, disponible <<http://www.ultimahora.com/notas/251657-Joven-campesino-es-muerto-por-guardias-privados-en-San-Pedro->>, consultado el 14 de noviembre de 2009. Para ampliar información sobre el estado de la causa, se remite al artículo sobre ejecuciones arbitrarias y desapariciones forzadas, del capítulo relativo al derecho a la vida y a la integridad personal.

- **Enfrentamientos en aumento entre el campesinado y el sector productor de soja en gran escala**
- El conflicto entre campesinos, campesinas y productores y productoras de soja se intensifica. En el distrito de Lima (departamento de San Pedro) la consigna declarada por los campesinos y campesinas integrantes de la Coordinadora de Lucha por la Tierra y la Soberanía, que comienzan a ocupar efectivamente varias propiedades de brasileños, o arrendadas por estos, es no permitir ni una hectárea del cultivo de la soja. Todas las ocupaciones van acompañadas de un trabajo de siembra de rubros de consumo propio y de renta que ya se realizan, por parte de los grupos que ingresaron. Unos 13 grupos de 20 a 25 campesinos y campesinas cada uno comienzan a construir ranchos dentro de las propiedades que reclaman. En este distrito, las propiedades ocupadas no sobrepasan las 200 ha y todas son dedicadas al cultivo de soja. Los pobladores de las localidades de Tercera Línea, Cuarta Línea, Quinta Línea, Sexta Línea y de Carumbey llevan, desde hace un año, un conflicto con los “brasiguayos”<sup>10</sup> que vinieron a instalarse en medio de estas comunidades y realizan fumigaciones indiscriminadas, según los vecinos y las vecinas. Aunque las instituciones encargadas como la Secretaría del Ambiente (SEAM), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Vegetal y de Semillas (Senave) y la Fiscalía del Medio Ambiente hayan estado en la zona en varias ocasiones, el problema sigue sin solucionarse hasta el momento. La resistencia de los productores a cumplir con las leyes ambientales desembocó en una lucha que puede agravarse, dado que los campesinos y las campesinas manifestaron que ya no permitirán el cultivo en la zona. Joel Cabrera, uno de los dirigentes del distrito, señala que se agotaron todas las instancias posibles para llegar a una solución<sup>11</sup>.
- En octubre de 2008, en el mismo distrito de Lima, campesinos y campesinas que ocupaban una propiedad de 1500 ha fueron desalojados. Con la presencia de un pelotón de efectivos antimotines y 10 agentes de la Policía Nacional, la Fiscalía de Santa Rosa del Aguaray autorizó la desocupación de la estancia San Pablo. Un grupo de 50 familias pertenecientes a la Coordinadora por la Defensa de la Soberanía, lideradas por Antonio Cabrera, ocupaba el terreno desde hacía dos meses. El establecimiento, de unas 1500 ha de extensión, perteneciente a Pablo Velilla, está cultivado por soja, maíz y sésamo. Mientras se efectivizaba el desalojo, los empleados de la estancia procedieron a la fumigación del campo cultivado. El hecho generó la protesta de las campesinas y los campesinos, quienes, supuestamente con palos y armas blancas, acusaron al fiscal Víctor Paredes de proteger a los productores y productoras que utilizan agrotóxicos en el campo. La caldeada situación que se vivió entre el grupo campesino y el agente fiscal y la fuerza del orden no llegó a una situación peor gracias a la intervención de Roberto Cañete, dirigente de la Coordinadora por la Defensa de la Soberanía, quien solicitó a sus compañeros y compañeras replegarse y esperar un momento oportuno para volver a ocupar la propiedad. Varios niños y mujeres de

10 “*Brasiguayo*” es un neologismo que refiere a brasileños y brasileñas que adquieren tierras en la zona de frontera en territorio paraguayo así como a sus descendientes y a sus compatriotas que trabajan en esas tierras.

11 *Campesinos ocupan 13 fincas para evitar el cultivo de soja en Lima*. Diario La Nación. Asunción 1 de octubre de 2008. Disponible en: <<http://anteriores.lanacion.com.py/noticias/noticias.php?not=205854&fecha=2008/10/01>>, consultado el 14 de noviembre de 2009.



todas las edades estaban en el grupo de ocupantes de tierra<sup>12</sup>. En diciembre de 2008, empleados que sembraban soja en un establecimiento agrícola de la compañía *Moro-tingue*, distrito de San Pedro del Paraná (departamento de Itapúa), denunciaron que habían recibido disparos de arma de fuego, presumiblemente de parte de un grupo de campesinos y campesinas. La propiedad de unas 1500 ha pertenece a Javier Virino Castro Arévalos, arrendada por la firma Trocisa, de Trociuk y Cía., con sede en la localidad de Fram (Itapúa). Según Pablino Araújo, conductor del tractor que recibiera cinco impactos de bala, el ataque se produjo cuando estaban cargando agua a la pulverizadora, a un costado de un monte del lugar. El chofer estaba en compañía de cuatro compañeros de trabajo, y con un agente de policía, quien custodiaba los trabajos en el establecimiento<sup>13</sup>.

- En enero del presente año, unas 10 ha de tierra que iban a ser utilizadas para cultivo de soja ardieron en llamas luego de que personas desconocidas ingresaran a la propiedad del colono brasileño Francisco Bergen e incendiaran parte del terreno ubicado en Lima (departamento de San Pedro). Bergen señaló que no es la primera vez y que los autores “son los mismos de siempre”, apuntando a campesinos y campesinas de la zona norteña<sup>14</sup>.
- En conmemoración del Día Internacional de la Mujer, en marzo de 2009, unas 200 mujeres campesinas e indígenas asociadas a la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (Conamuri) se manifestaron frente a uno de los locales de la empresa Agrofértil, ubicada en el cruce Liberación, distrito de Choré (departamento de San Pedro), dedicada a la venta de productos agroquímicos y de semillas en todo el territorio nacional. Las y los manifestantes acusaron a la firma de estar contaminando el medio ambiente por la mala utilización de los agroquímicos. De la movilización también participaron representantes de distintos sectores campesinos y sociales del departamento de San Pedro, para reclamar a las autoridades que declaren de inmediato la prohibición del uso masivo de los productos, que causaron diversos perjuicios contra el medio ambiente y la vida de las personas que se encuentran en la cercanía de los grandes cultivos, preferentemente de soja. Repudiaron a las autoridades de los poderes Judicial y Legislativo acusándolas de estar “al servicio de la plata” y de dejar de lado a miles de compatriotas, quienes cada día piden el acompañamiento de sus autoridades, reclamando justicia y siendo víctimas de la ola de inseguridad y la pobreza reinantes<sup>15</sup>.

12 *Conflicto de la tierra se agrava en el Departamento de San Pedro*. Diario Última Hora, Asunción 18 de octubre de 2008. Disponible en <<http://www.ultimahora.com/notas/163581-Conflicto-por-la-tierra-se-agrava-en-el-Departamento-de-San-Pedro>>, consultado el 14 de noviembre de 2009.

13 *Atacan a tractorista de la empresa Trociuk, en Itapúa*. Diario ABC Color, Asunción 21 de noviembre de 2008. Disponible en: <<http://archivo.abc.com.py/2008-11-21/articulos/471714/atacan-a-tractorista-de-la-empresa-trociuk-en-itapua>>, consultado el 14 de noviembre de 2009.

14 *Queman propiedad para cultivo de soja en Lima*. Diario ABC Color, Asunción 6 de enero de 2009, disponible en: <<http://archivo.abc.com.py/2009-01-06/articulos/484822/queman-propiedad-para-cultivo-de-soja-en-lima>>, consultado el 14 de noviembre de 2009.

15 *Mujeres piden eliminar la mala utilización de agroquímicos*. Diario ABC Color. Asunción 10 de marzo de 2009, disponible en: <<http://archivo.abc.com.py/2009-03-10/articulos/502496/mujeres-piden-eliminar-la-mala-utilizacion-de-los-agroquimicos>>, consultado el 14 de noviembre de 2009.

- En noviembre de 2008, cinco personas resultaron heridas por disparos de armas de fuego por parte de guardias de seguridad privada, en un conflicto de tierra en la frontera seca. El hecho ocurrió en una propiedad en litigio judicial, propiedad de Ángel Martínez, cercana a la frontera seca entre Brasil y Paraguay, en el lugar denominado 29 de Septiembre (departamento de Canindeyú). Resultaron heridos con proyectiles de escopeta y pistolas Roque Reyes (22), Antolín Ortiz (22) y Jorge Martínez (26). Además, fueron heridos con balines de goma Ángel Martínez (50), Francisco Martínez (42) y Petrona Duarte (42). Según la Policía, los responsables de los disparos fueron guardias de seguridad de la empresa Guardianes SRL. De acuerdo a versiones de Concepción Domínguez, abogado defensor de Ángel Martínez, el problema empezó cuando un grupo de personas se acercó a un sector donde otros estaban construyendo un cercado perimetral, tratando de impedir que continuaran con la obra. Según Domínguez, la propiedad en cuestión tenía medida cautelar de suspensión de construcción, dictada por la jueza en lo civil Silvia Cuevas Ovelar, por lo que Ángel Martínez, acompañado por otros familiares, habría intentado parar la obra, y fueron atacados por los efectivos de seguridad que se encontraban resguardando a quienes estaban trabajando en ella<sup>16</sup>.
- En enero de 2009, pobladores y pobladoras de Francisco Caballero Álvarez (departamento de Canindeyú) expulsaron a cinco funcionarios del Indert que intentaron recuperar 154 lotes de manos de brasiguayos de esta comunidad. Las lugareñas y los lugareños reaccionan con supuesta violencia ante la inminente pérdida de sus respectivas derechos<sup>17</sup>. En febrero de 2009, 160 familias de dos asentamientos campesinos fueron desalojadas de una propiedad ubicada en la colonia El Triunfo, distrito de Repatriación (departamento de Caaguazú), ocupada desde hacía ocho años. Se trata de los asentamientos San Antonio y San Miguel, habilitados dentro de un inmueble presumiblemente perteneciente a Mareirían Pérez Ramírez. Durante el desalojo, fueron quemados los ranchos y las casas que se encontraban en dos franjas de las parcelas. En tanto, una escuela ubicada en San Antonio, a la que acuden unos 80 niños y niñas del lugar, fue parcialmente destruida por efectivos de una empresa de seguridad denominada La Montada, contratada por el supuesto propietario de las tierras. El desalojo se llevó a cabo por personal policial de la jefatura departamental<sup>18</sup>.
- Unos 15 policías de la Agrupación de Protección Ecológica y Rural, que tenían a su cargo el resguardo de una propiedad privada, fueron supuestamente repelidos por un grupo de 50 campesinos y campesinas sin tierras en octubre de 2008. Un uniformado cayó herido, mientras otro fue tomado de rehén por más de una hora y media.

16 *Balean a cinco personas en conflicto de tierra*. Diario ABC Color, Asunción 9 de noviembre de 2008. Disponible en: <<http://archivo.abc.com.py/2008-11-09/articulos/468003/balean-a-cinco-personas-en-conflicto-de-tierra>>, consultado el 14 de noviembre de 2009.

17 Se denomina derecheros a los derechos de ocupación concedidos por el Indert a sujetos de la reforma agraria sobre una determinada parcela. *Ocupantes atacan a cinco funcionarios del INDERT*. Diario ABC Color, Asunción, 15 de enero de 2009. Disponible en <<http://archivo.abc.com.py/2009-01-15/articulos/487372/ocupantes-atacan-a-cinco-funcionarios-del-indert>>, consultado el 14 de noviembre de 2009.

18 *Empresa privada ejecutó desalojo*. Diario ABC Color, Asunción 4 de febrero de 2009. Disponible en <<http://archivo.abc.com.py/2009-02-04/articulos/492771/empresa-privada-ejecuto-desalojo>>, consultado el 14 de noviembre de 2009.

El hecho ocurrió en la propiedad perteneciente a la firma Olinda SA, ubicada en el km 32 de la ruta 7, distrito de Minga Guazú (departamento del Alto Paraná). Por su parte, las y los miembros del asentamiento Comuneros denunciaron que los policías invadieron el asentamiento, golpeando a sus ocupantes e hiriendo a tres de ellos. Uno de los detenidos fue Vicente Florentín, herido de un disparo, mientras que la otra fue María Mereles, internada en el centro de salud de Minga Guazú. La mujer presentó rastros de golpes y de perforaciones de clavos en los pies<sup>19</sup>.

- Represiones a manifestantes por pedido de subsidio y reprogramación de deuda

En julio de 2009, en la ciudad de Caaguazú (del departamento homónimo), policías uniformados reprimieron a labriegos y labriegas que ocupaban un campamento, porque se negaban a aceptar un cateo que pretendía encontrar personas sospechosas de un asesinato ocurrido en la zona. La víctima del crimen había sido Albino Gamarra Ojeda, comerciante de 58 años de edad. Luego de la represión quedaron 49 personas detenidas y hubo que internar a 13 dirigentes. Los campesinos y las campesinas indicaron que no hubo resistencia a la realización del cateo, sino que los agentes “atropellaron y reprimieron brutalmente”. Por su parte, el comandante de la Policía Nacional, Viviano Machado, manifestó que el enfrentamiento entre los campesinos y campesinas y los agentes se debió a que los primeros comenzaron a atacar a los uniformados con piedras y honditas. También señaló que cinco de los labriegos detenidos contaban con órdenes de captura por otros delitos. Las 49 personas detenidas son imputadas por perturbación de la paz pública<sup>20</sup>.

## RECOMENDACIONES

---

- Iniciar desde la Presidencia de la República un diálogo permanente con las organizaciones campesinas, indígenas y populares a fin de diseñar e implementar las políticas públicas que cimentaron su programa electoral. Realizar el catastro rural, identificar con mayor precisión la cantidad de tierras apropiadas ilegítimamente por los propietarios y las propietarias actuales de grandes extensiones.
- Realizar censos, encuestas y otras formas de sistematización de información que permitan disponer de estadísticas sectoriales confiables para implementar políticas informadas y fundamentadas en el sector, contemplando el enfoque de género en su diseño y asegurando el registro desagregado por sexo, de manera a permitir el análisis de la situación de las mujeres rurales en cuanto a sus necesidades específicas de salud, planificación familiar, educación, acceso a la propiedad de la tierra, al empleo, al crédito, seguridad social, etc.

<sup>19</sup> *Enfrentamiento con toma de rehén deja policías y sintierras heridos y detenidos.* Diario ABC Color, Asunción 22 de julio de 2009. Disponible en: <<http://anteriores.lanacion.com.py/noticias/noticias.php?not=257929&fecha=2009/07/22>>, consultado el 14 de noviembre de 2009.

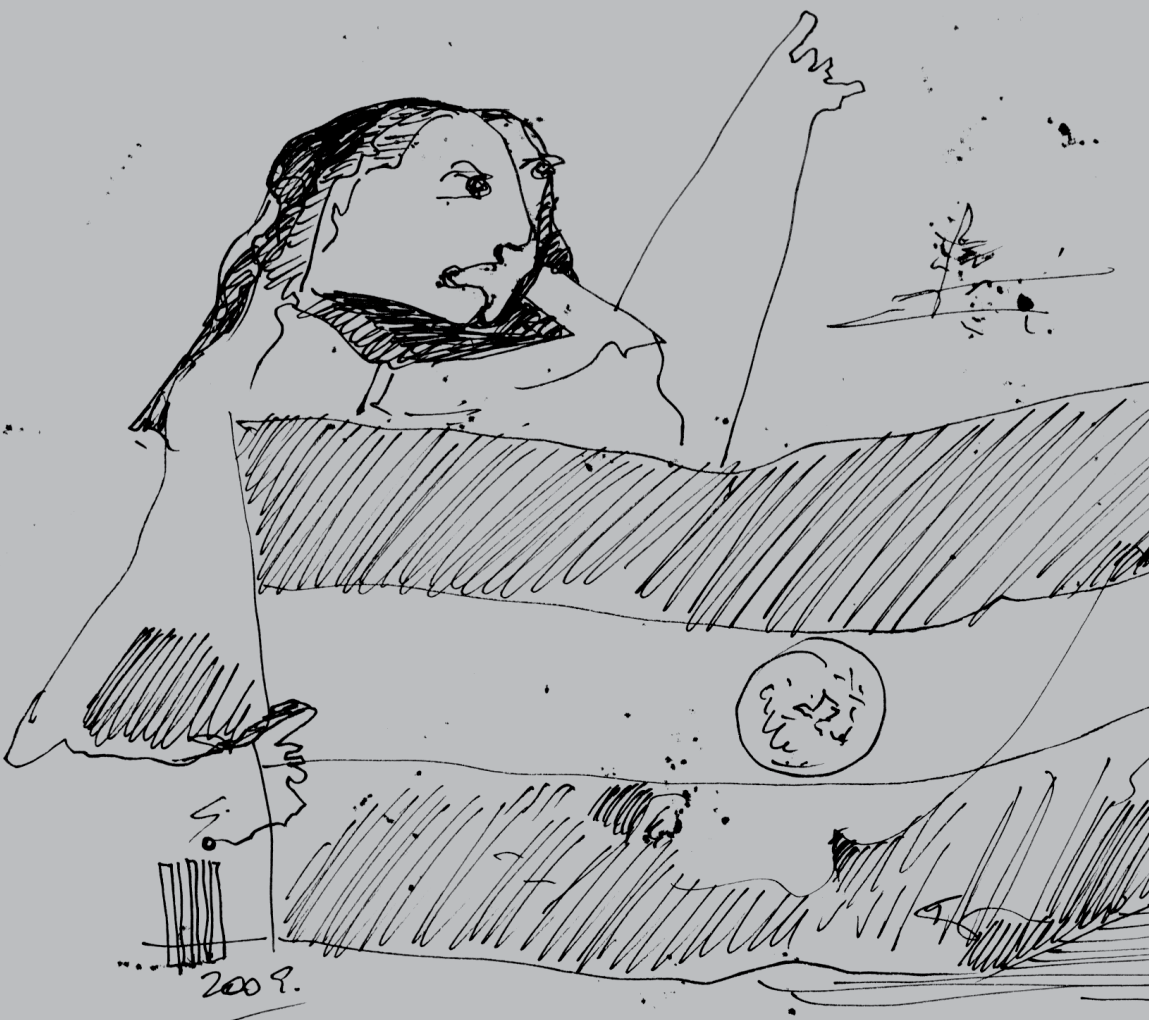
<sup>20</sup> *Federación campesina desmiente a la policía.* Diario ABC Color, Asunción 7 de julio de 2009. Disponible en: <<http://archivo.abc.com.py/2009-07-07/articulos/537743/federacion-campesina-desmiente-a-la-policia>>, consultado el 14 de noviembre de 2009.

- Asegurar la participación de las mujeres en el diseño de la reforma agraria y en sus beneficios en igualdad con los hombres, y prestando atención a su situación específica, adoptando medidas apropiadas para eliminar la discriminación de la mujer rural y crear las condiciones para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los planes, programas y proyectos relacionados con la reforma agraria.
- Propiciar durante todo el proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación una perspectiva de derechos de niñas, niños y adolescentes rurales, teniendo especial consideración su opinión y su interés superior, en particular al momento de generar condiciones para el ejercicio y disfrute de su derecho a la vida, supervivencia y desarrollo.
- Asegurar las condiciones para que la Cepra cumpla con la función para la cual fue creada.
- Impulsar la presentación y aprobación parlamentaria de una ley que instituya el impuesto a la tierra y a las exportaciones de soja.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Ministerio de Agricultura y Ganadería (2008) **Censo agropecuario nacional 2008**. Asunción: MAG.



# DERECHOS POLÍTICOS





# Película repetida

## Baja institucionalidad y falta de cambios legales siguen afectando a los derechos políticos

A un escenario favorable de masiva participación política de la ciudadanía a través del ejercicio del voto en las elecciones nacionales de 2008 –más allá de la persistencia de ciertos factores desfavorables–, siguió una coyuntura marcada por un nulo avance de cambios institucionales y legales, necesarios y urgentes para crear condiciones que posibiliten un mejor panorama para el ejercicio de los derechos políticos.

Enrique Gauto Bozzano

Decidamos / Campaña por la Expresión Ciudadana

## INTRODUCCIÓN

La elevada participación de la ciudadanía en las elecciones del 20 de abril de 2008 fue una muestra de que la participación política, es decir aquella que se orienta a incidir decisivamente en los asuntos públicos y en la toma de decisiones sobre estos asuntos, sí puede lograr estos objetivos cuando se presentan las condiciones institucionales favorables para la participación.

Las últimas elecciones nacionales se realizaron en un marco de elevado control por parte de partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales de observación y ciudadanía en general, lo que, por un lado, contribuyó a minimizar algunas dificultades políticas y logísticas del proceso eleccionario y, por otro, llevó al Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) a sacudirse de la crisis que venía arrastrando, a rectificar rumbos y a organizar las elecciones otorgando todas las condiciones para que este proceso –antes, durante y después del 20 de abril– se desarrollara con las debidas garantías.

Sin embargo, este escenario favorable no se tradujo en cambios institucionales y legales para el ejercicio de los derechos que hacen a la participación política, y prácticamente todo volvió a la “normalidad”. Normalidad entre comillas, en el sentido de que, tal como venía sucediendo antes del inicio del proceso eleccionario 2008, no se constatan prácticamente avances en las garantías para el ejercicio de los derechos políticos.

Esta falta de avances condimenta un escenario actual de baja calidad institucional, por un lado, y de nulos cambios legales –a pesar de numerosas propuestas legislativas, la mayoría de ellas sin avances en su estudio por parte del Poder Legislativo– que posibiliten mejores condiciones para el goce de los derechos políticos por parte de la ciudadanía.

## MARCO CONCEPTUAL Y NORMATIVO

Los derechos políticos son aquellos que permiten al ciudadano y a la ciudadana intervenir en los asuntos públicos, a través de mecanismos y canales que les posibilitan incidir en la toma de decisiones de las autoridades y de las instituciones del Estado sobre estos asuntos.

El ejercicio de estos derechos se enmarca en la construcción de la democracia, tanto en los aspectos de forma como de fondo del sistema en sí mismo. En los aspectos de forma, por el hecho de que el concepto de democracia conlleva de manera inherente la creación de mecanismos y canales de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos; y en los aspectos de fondo, en el sentido de que esa participación se traduzca en el diseño y la puesta en práctica de acciones estatales orientadas a mejorar las condiciones de vida de la sociedad en general, al mejoramiento de la democracia y de sus instituciones, y a la consolidación de una cultura democrática que permee todos los ámbitos de la sociedad y del Estado.

En términos generales, el marco constitucional de este capítulo incluye a los artículos 1 y 3. Y en forma específica y complementaria los artículos 117 a 126 de la Constitu-



ción sobre derechos políticos. El artículo 117 define el marco conceptual y constitucional esencial de la participación política ciudadana al reconocer que:

Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, en la forma que determine esta Constitución y las leyes. Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas.

Mientras, los artículos 118 al 120 hacen referencia al derecho al sufragio, los artículos 121 al 123 abordan el referéndum y la iniciativa popular, y los artículos 124 al 126 tratan de los partidos políticos.

Además del análisis de la situación de los derechos políticos a la luz de estos artículos de la Constitución, también se utilizará como marco legal el Código Electoral Paraguayo (CEP), ley 834/96.

## **PARTICIPACIÓN POLÍTICA (ART. 117): CERCA DE UNA NUEVA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL (LOM)**

- Participación ciudadana favorecida en el proyecto de reforma de la LOM<sup>1</sup>

Una excepción a la situación de parálisis legal señalada en la introducción de este capítulo tiene que ver con el proceso para la modificación de la LOM. El inicio se dio en 2004, cuando se concretó la conformación de una red de organizaciones de la sociedad civil que realizó un proceso de difusión y consulta de un borrador de anteproyecto y en agosto de 2006 presentó finalmente el documento a la Cámara de Diputados. Éste pasó a ser proyecto de ley en octubre del mismo año al obtener el apoyo de varios diputados y diputadas (Gauto Bozzano, 2007: 506-507; 2008: 685-686). Luego de ser estudiado en comisiones, el proyecto fue tratado en la plenaria de dicha Cámara y aprobado.

La importancia de este proyecto de reforma de la LOM, actual ley 1294/87, en función a los derechos políticos, radica en que incluye varios mecanismos que permiten la participación política de la ciudadanía en asuntos que hacen al ámbito de cada municipio en particular. En el Proyecto aprobado por la Cámara de Diputados, se establece la atribución de que la municipalidad pueda convocar a audiencias públicas<sup>2</sup>; se estipulan garantías para acceder a documentos públicos y se garantizan tanto el carácter público de las sesiones plenarias de cada junta municipal como la publicidad del orden del día de dichas sesiones.

¿Qué ha pasado desde entonces? La red de organizaciones que impulsó el Proyecto de Reforma realizó acciones de cabildeo en la Cámara de Senadores, la cual finalmente trató el proyecto el 28 de mayo de 2009, día en que se producía la sanción ficta. Con

1 La información incluida en esta sección fue elaborada en base a informaciones facilitadas por integrantes de la red de organizaciones que impulsa este proyecto de ley.

2 En el proyecto original presentado al Congreso se establecía la obligatoriedad de la convocatoria a audiencias públicas. Este aspecto debería reconsiderarse y así retomar la propuesta del proyecto original.

algunas modificaciones –que no afectan a los artículos relativos a la participación ciudadana–, el Senado aprobó el proyecto y éste volvió a la cámara baja para la consideración de las modificaciones, que fueron parcialmente aprobadas el 15 de septiembre siguiente. Con ello, el proyecto pasó nuevamente a la Cámara de Senadores, que puede aceptarlo como fue aprobado en la Cámara de Diputados o ratificarse en las modificaciones no aceptadas por la cámara baja en el plazo de 90 días, plazo que culmina en marzo de 2010.

En el cuadro se muestra en detalles el marco legal municipal respecto a la participación ciudadana, comparando la actual Ley Orgánica con la versión original y actual del Proyecto de Reforma.

**CUADRO 1. Comparación entre la LOM y el proyecto de reforma**

	<b>Ley 1294/87 (LOM actual)</b>	<b>Proyecto original</b>	<b>Proyecto en proceso de sanción 2009</b>
Comisiones Vecinales	El Intendente debe autorizar su funcionamiento.	Libertad de organización y regulación vía ordenanza.	Libertad de organización y regulación vía ordenanza.
Audiencias Públicas	No están previstas.	Obligatoria su convocatoria y no vinculantes.	Optativa su convocatoria y no vinculantes.
Acceso a la información pública	No está previsto.	Se debe proporcionar información pública en un plazo máximo de 10 días.	Se debe proporcionar información pública en un plazo máximo de 15 días.
Publicidad del orden del día a tratarse en la Junta Municipal	No está prevista.	Responsabilidad de la presidencia de la Junta Municipal de publicar por medios idóneos los temas a tratarse, con al menos un día hábil de anticipación.	Responsabilidad de la presidencia de la Junta Municipal de publicar por medios idóneos los temas a tratarse, con al menos un día hábil de anticipación.
Sesiones plenarias públicas	No están previstas.	La sesión plenaria de la Junta Municipal debe ser pública y abierta.	La sesión plenaria de la Junta Municipal debe ser pública y abierta.
Participación con voz en las sesiones plenarias	No está prevista.	Se propone con una regulación especial.	Se delega la participación con voz de la ciudadanía en las comisiones asesoras.
Iniciativa popular	No está prevista.	Se regula la forma en que la ciudadanía puede proponer proyectos de ordenanza.	Se regula la forma en que la ciudadanía puede proponer proyectos de ordenanza.

Fuente: Cuadro íntegramente elaborado por integrantes de la red de organizaciones que impulsa el Proyecto de Reforma de la LOM.

Más allá de algunas diferencias entre la versión original y actual del Proyecto, está claro que el avance en los mecanismos de participación que se plantea en comparación a la actual LOM.

- **Proyecto de ley de participación ciudadana**

Este proyecto fue presentado el 24 de agosto de 2006 en la Cámara de Diputados, donde tuvo dictamen favorable con modificaciones en 3 de las 5 comisiones a que fue girado durante el 2008. En agosto de ese año, el Proyecto fue aprobado en general en sesión plenaria de Diputados y se aplazó su estudio en particular por 30 días, pero dos meses después el plenario decidió aplazarlo *sine die* (aplazamiento en forma indefinida).

La aprobación “en general” significa que la Cámara aprueba la “idea fundamental del proyecto considerado en conjunto” (art. 53 del Reglamento de la Cámara de Diputados) y el estudio en particular “tendrá por objeto cada uno de los distintos artículos, párrafos o incisos del proyecto en debate” (art. 54). Mientras el proyecto no sea estudiado en particular, éste no tiene sanción y queda subordinado a la decisión del plenario para estudiarlo en detalle.

Avances de uno, estancamiento del otro... más allá de sus procesos distintos, ambos proyectos, de ser aprobados con las debidas garantías en lo referente a la participación de la ciudadanía, contribuirán a crear mejores condiciones para el ejercicio de los derechos políticos.

- **Se mantienen condiciones legales desfavorables para la participación política de las mujeres**

La última parte del artículo 117 de la Constitución hace especial mención a la participación política de las mujeres. Esta participación debe entenderse tanto para cargos electivos como no electivos. En este período del informe no se han dado novedades respecto al pasado (Gauto Bozzano, 2008: 685-686): se siguen manteniendo topes porcentuales muy bajos para la participación de mujeres en listas para cargos electivos, y no se ha innovado en procedimientos más concretos para crear mejores condiciones que permitan que más mujeres ocupen cargos no electivos de relevancia.

Respecto a los cargos electivos, el CEP establece que los partidos, movimientos y las alianzas deben incluir un mínimo de 20% de mujeres en las listas de candidatos/as para cuerpos colegiados en las elecciones internas (art. 32, inc. r). Esta reglamentación genera, en la práctica, dos limitaciones: por un lado, constituye un porcentaje de participación muy bajo de mujeres en las listas, que en la realidad termina convirtiéndose mayormente en el techo y no en el piso de participación, sobre todo por la práctica de la mayoría de los partidos y grupos políticos de no promover institucionalmente una mayor cuota de participación de mujeres; y, por otro lado, las listas finales de candidaturas para cuerpos colegiados de los partidos y movimientos que competirán en elecciones municipales y generales quedan constituidas por un porcentaje de mujeres bastante menor al 20%. Este análisis es concordante con el contenido del Informe Sombra remitido al órgano que vigila el cumplimiento de la Convención

para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), en el 2004<sup>3</sup>.

En el Congreso Nacional, se registra una propuesta de modificación de este artículo, contenida en el proyecto de ley “Que introduce modificaciones en el inciso r) del artículo 32 de la Ley N° 834/96 que establece el Código Electoral Paraguayo”, presentado en marzo de 2008 por las entonces diputadas por Itapúa, Rosa Merlo, del Partido Patria Querida (PPQ), por Cordillera; Iris Rocío González, del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), la reelecta diputada por Asunción, Olga Ferreira de López, del PPQ, y el entonces diputado por Asunción, Héctor Lacognata, del PPQ. Este proyecto eleva a 50% el porcentaje mínimo de participación de mujeres en las listas para elecciones internas.

De las tres comisiones a las que fue girado el proyecto, la Comisión de Equidad Social y Género dictaminó a favor en noviembre de 2008, pero a partir de entonces el proyecto no ha tenido avances en el ámbito parlamentario. La propuesta de este proyecto se constituye en una medida especial de carácter temporal para el logro de la igualdad real entre hombres y mujeres en este ámbito de participación política.

En cuanto a participación de mujeres en cargos no electivos, el CEP expresa que los estatutos de los partidos y movimientos deben prever los mecanismos adecuados para “el nombramiento de una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión” (art. 32, inc. r). Esta redacción, meramente declarativa y sin especificidad alguna, no contribuye a clarificar los mecanismos que podrían aplicarse para favorecer una mayor participación de mujeres.

Un aspecto importante que debe mencionarse respecto al porcentaje de participación de mujeres y varones en diferentes aspectos y espacios que hacen a la participación política es la escasa o casi nula existencia de datos estadísticos comparativos en el número de personas de uno y otro sexo. En tal sentido, en marzo de este año fue creada la Unidad de Género en el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) que tiene como finalidad:

[...] la producción y análisis de datos con perspectiva de género, en el marco del apoyo del TSJE a instituciones nacionales e internacionales ejecutoras de programas y proyectos sobre la participación política de la mujer<sup>4</sup>.

3 De la misma forma que en Gauto Bozzano (2007 y 2008), es necesario hacer referencia al Informe Sombra o Informe Alternativo de la sociedad civil al Comité Cedaw, el cual señala textualmente que el 20% de cuota establecida en esa normativa “[...] es la única medida de acción positiva puesta en marcha por el Estado paraguayo para mejorar el acceso de mujeres a espacios de poder”, y que “[...] actualmente representa un obstáculo para producir un aumento sostenido del acceso de mujeres a cargos electivos de decisión y generar igualdad en este campo”. Respecto a los problemas de la cuota establecida en esta normativa, se expresa que “al aplicarse sólo en las candidaturas internas partidarias, las listas que finalmente los partidos presentan a elecciones nacionales o municipales ni siquiera llegan a tener un 20% de mujeres; debido al sistema de alternancia establecido, las pocas mujeres candidatas generalmente quedan en lugares con menor expectativa de elegibilidad; su efecto es prácticamente nulo cuando los escaños o lugares en juego son pocos; [...] el escaso porcentaje obligatorio para los partidos es manejado por estas instituciones como un techo para las candidaturas femeninas...” (Cladem Py y otras, 2005: 62).

4 Sitio de la Unidad de Género del TSJE. Disponible en: <[http://www.tsje.gov.py/unidad\\_de\\_genero.php](http://www.tsje.gov.py/unidad_de_genero.php)>, consultado el 18 de noviembre de 2009.

Si bien todavía son pocos los datos comparativos incluidos en la sección de esta Unidad en el sitio oficial del TSJE, sí se dispone de información sobre el propósito que esta nueva instancia tiene de elaborar estadísticas tales como el porcentaje de hombres y mujeres en el padrón electoral, la proporción de participación en elecciones según el sexo, el número de hombres y mujeres en candidaturas y finalmente electos y electas en comicios internos, municipales y generales, entre otros datos<sup>5</sup>.

La labor de esta Unidad, de ser exitosa, representará un avance en la disponibilidad de estadísticas elaboradas desde instancias estatales con perspectiva de equidad de género, un ámbito en el cual, a nivel del Estado, son escasas, y las que hoy existen habitualmente no están actualizadas, lo que limita las posibilidades de un análisis más profundo sobre la problemática de la equidad de género en los diversos campos, disciplinas y temas sociales.

## **DERECHO AL SUFRAGIO (ART. 118 Y 120): AMENAZAS AL DERECHO, CRISIS INSTITUCIONALES E INTENTOS DE CAMBIOS LEGALES**

- Ampliación del mandato de autoridades municipales o violación del mandato popular a través del voto

Este tema fue motivo de debate durante el periodo que abarca este informe. Es necesario señalar primeramente que la Constitución no establece la duración del mandato de las autoridades municipales, sino que la LOM disponía en cinco años el período de mandato de intendentas e intendentes (art. 58) y el CEP equiparaba el período de concejales y concejales municipales también en cinco años (art. 250 y 253). Estas normativas habían quedado derogadas por la Ley 2460/04 “Que establece duración de funciones de autoridades municipales a ser electas en los comicios del año 2006”, que definió en cuatro años la duración de sus mandatos<sup>6</sup>. Bajo la letra de esta nueva legislación, el TSJE organizó las elecciones municipales de 2006.

En octubre de 2008, el diputado por Central Mario Morel Pintos, de la Asociación Nacional Republicana (ANR), presentó el proyecto de ley “Que amplía el mandato de las autoridades municipales electas en los comicios del año 2006”, que proponía ampliarlo a cinco años, dejando sin efecto la ley 2460/04. Entre los argumentos esgrimidos en el documento de presentación del proyecto de ley, se encuentra:

[...] la necesidad de uniformar el período de mandato de los cargos electivos, ya que en la Ley Orgánica Municipal el período de mandato de autoridades municipales, se halla establecido por un tiempo de 5 años [y que] esta solicitud se ajusta estrictamente a principios constitucionales y normas electorales que señalan la igualdad y la no discriminación de las funciones de los cargos

---

5 *Ibíd.*

6 Esta ley fue aprobada en su momento con el objetivo de ordenar el calendario electoral, a fin de lograr que, a partir del 2018, las elecciones municipales se realizaran al menos en el mismo año que las nacionales, como una manera de reducir la sobrecarga de comicios en el calendario.

electivos, razón por la cual la Ley N° 2460 que había establecido un mandato de 4 años, es inconstitucional<sup>7</sup>.

Este proyecto de ley fue aprobado por el Congreso en septiembre de 2009, y en octubre fue vetado por el Poder Ejecutivo, con los argumentos de que las elecciones municipales de 2006 fueron organizadas bajo la vigencia de la Ley 2460/04 y de que el proyecto de ley tiene un efecto retroactivo, al modificar el mandato de las hoy autoridades municipales, violándose así el art. 14 de la Constitución Nacional sobre la irretroactividad de las leyes. La Cámara de Diputados aceptó el veto, quedando pendiente su tratamiento por parte de la Cámara de Senadores.

Además de la vía legislativa, en este tema entra en escena el Poder Judicial, ya que intendentes, intendentas, concejales y concejales de varias localidades presentaron, en octubre de 2008, dos acciones de inconstitucionalidad contra la Ley 2460/04, que aún no han sido resueltas por la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Estas acciones fueron presentadas, en general, bajo los mismos argumentos que sustentan el proyecto de ley del diputado Morel Pintos.

La cuestión de la duración del mandato de las actuales autoridades municipales ha generado una variedad de opiniones jurídicas aunque, partiendo de la letra de la Constitución, es necesario remitirse al art. 118 respecto al sufragio como base del sistema democrático y representativo. En tal sentido, la ciudadanía emitió su voto en las elecciones municipales de 2006 para elegir a autoridades que durarían 4 años en sus funciones. Alterar el tiempo de duración de su mandato de forma posterior a los comicios implica directamente la violación de la voluntad popular expresada a través del derecho constitucional del voto.

Por último, puede decirse que éste es un ejemplo claro del desorden existente en cuanto a modificación de la normativa electoral se refiere. Se deja en evidencia la urgencia de que el estudio de esta normativa sea priorizado en la agenda legislativa, de manera a orientar y conducir debidamente el proceso de su modificación.

- **Vacancia en el TSJE reinstala la vieja puja por el control político del organismo**

El TSJE, una de las principales instituciones creadas para garantizar el ejercicio del derecho al sufragio, nuevamente se ha constituido en un escenario de fuertes pulseadas de sectores político-partidarios. El ambiente de fuerte control sobre la gestión del TSJE que se dio en el proceso eleccionario del 20 abril de 2008, en cierta forma colocó en un segundo plano estas pujas por el control político de la institución, situación que, al poco tiempo de culminación de ese proceso, pasó nuevamente a un primer plano.

Este escenario se reforzó con la renuncia de Rafael Dendia, uno de los ministros del TSJE, lo cual dio paso a un proceso –aún no concluido– para llenar la vacancia en el cargo. Durante el mismo surgió una serie de negociaciones e intentos de pactos políti-

7 En el Congreso Nacional, el proceso de tratamiento de este proyecto se unificó con el proyecto presentado en marzo del mismo año por los entonces diputados Óscar Salomón y Modesto Salinas “Que deroga la Ley 2.460/04, que establece duración de funciones de Autoridades Municipales a ser electas en comicios del año 2006”.

cos que hasta el momento de la edición de este artículo siguen trabando la designación de un nuevo ministro del TSJE.

A través del edicto 01/2009, el Consejo de la Magistratura, presidido por el diputado por Guairá, Gustavo Mussi, del Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Puna-ce), convocó a quienes tuvieran interés en presentarse para ocupar el cargo. En sesión del Consejo del 24 de agosto de 2009, se integró la terna con Mirta González, Modesto Monges y Jorge Rolón Luna. Sin embargo, hasta el momento, Mussi no remitió la terna a la Cámara de Senadores para que ésta seleccione a quien ocupará el cargo vacante, toda vez que luego el Poder Ejecutivo dé su acuerdo.

En este sentido, varios partidos políticos con representación parlamentaria, así como organizaciones de la sociedad civil, denunciaron ante varias instancias la violación constitucional y legal que está cometiendo el presidente del Consejo al no remitir aún la terna a la cámara alta<sup>8</sup>. Además de este episodio, se suman los pedidos de juicio político a los ministros del TSJE, Alberto Ramírez Zambonini y Juan Manuel Morales, lo que agita aún más el preocupante escenario en que se encuentra esta institución<sup>9</sup>.

Esencialmente, los hechos presentados aquí ponen en evidencia la crisis en que se halla el TSJE a causa de los continuos intentos de distintos sectores políticos de controlar este organismo según sus propios intereses. Esta situación en nada contribuye a recuperar la credibilidad y el adecuado funcionamiento que el TSJE tuvo en los primeros años posteriores a su creación.

- Propuestas de cambios legales respecto al ejercicio del voto

La inscripción automática en el Registro Cívico Permanente (RCP) de los ciudadanos y las ciudadanas que cumplan 18 años de edad y tengan cédula de identidad (las dos condiciones al mismo tiempo) es el objetivo de un proyecto de ley presentado por congresistas del PPQ en septiembre de 2009. Este proyecto es básicamente el mismo que ya había sido presentado por diputadas y diputados de ese partido en 2007, pero

8 El art. 275 de la Constitución establece que “El Tribunal Superior de Justicia Electoral estará compuesto de tres miembros, quienes serán elegidos [...] en la forma establecida para los ministros de la Corte Suprema de Justicia”. El art. 264 que “Son deberes y atribuciones del Consejo de la Magistratura: a) proponer las ternas de candidatos para la Corte Suprema de Justicia, [...] y elevarlas a la Cámara de Senadores para que los designe...”. El artículo 18 del Reglamento Interno del Consejo de la Magistratura señala: “El Consejo dispondrá de 60 días para la proposición de las ternas respectivas al Senado y al Poder Ejecutivo”. Sin embargo, en declaraciones a algunos medios de comunicación, Mussi alegó que aún no puede cumplir con este procedimiento porque existe un recurso judicial pendiente por el cual los accionantes (tres abogados que concursaron para el cargo vacante) solicitan la nulidad de la terna elegida, recurso que fue presentado ante Miguel Ángel Rodas, uno de los jueces de primera instancia del fuero civil y comercial. En este sentido, el comunicado emitido el 5 de noviembre del cte. año por varias organizaciones de la sociedad civil señala que “El juez de primera instancia [...] no dictó ninguna medida cautelar contra la terna, por lo que no existe nada que impida legalmente su remisión. Es más, el juez ni siquiera debió dar curso a la acción pues las personas que la presentaron carecen de legitimidad activa y por lo tanto no forman parte del proceso desde el momento en que la misma fue conformada y sus integrantes notificados”. Este comunicado está firmado por el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), Semillas para la Democracia, Decidamos, Instituto de Estudios para la Consolidación del Estado de Derecho (ICED), Centro de Estudios Judiciales (CEJ), Inecip y Colegio de Abogados del Paraguay.

9 En el caso de Ramírez Zambonini, el pedido de juicio político fue presentado por diputados del PLRA, ANR y Puna-ce en setiembre de este año; mientras que integrantes de la bancada B del PLRA de la Cámara de Diputados presentaron el pedido de juicio político a Morales. Antecedentes sobre el caso de Morales se pueden encontrar en Gauto Bozzano (2007, 511-512).

que no tuvo avances en su estudio. La propuesta planteada es que en forma directa se facilitaría la inscripción de ciudadanas y ciudadanos al RCP, quedando habilitados para ejercer su derecho al voto en futuras elecciones.

Los senadores Marcelo Duarte y Miguel Carrizosa y la senadora Ana María Mendoza de Acha, de la misma agrupación política, han presentado un proyecto de ley para modificar el art. 258 del CEP, el cual actualmente establece la conformación de listas cerradas o también llamadas “listas sábanas”. La propuesta consiste en un desbloqueo parcial de las listas cerradas, a través del cual el elector y la electora, además de votar por la lista de un partido, movimiento o alianza, pueden votar específicamente por un candidato o una candidata de dicha lista, lo cual incidirá en mejorar la ubicación de las candidaturas en la lista en cuestión. Este proyecto es similar al que este partido había presentado a través de la figura de la iniciativa popular en el 2002, cuando todavía era un movimiento político. Sin embargo, posteriormente aquel proyecto fue rechazado.

El desbloqueo de las listas cerradas ha sido un tema recurrente en el debate político y en la opinión pública, en el sentido de la urgencia de pasar a un sistema que permita otorgar mayores opciones y posibilidades a ciudadanos y ciudadanas para elegir a quienes ocuparán cargos en el Congreso y en las juntas de los gobiernos locales. Sin duda, éste es otro de los temas relevantes que deben formar parte de la modificación de la legislación electoral en favor de una mayor valoración del derecho al sufragio<sup>10</sup>.

Respecto a las urnas electrónicas, no se han dado avances en el estudio de las propuestas al respecto en el Congreso. Las dos iniciativas presentadas, una en 2006 y otra en 2007, proponen dejar sin efecto toda legislación relativa a la posibilidad de uso de estas urnas en elecciones internas de partidos, elecciones municipales y generales. Así, la facilidad para el ejercicio del voto y las garantías de seguridad de la dirección del voto emitido son dos aspectos que deben ser objeto de debate sobre las urnas electrónicas al momento de abordarse la reforma de la normativa electoral.

## **REFERÉNDUM E INICIATIVA POPULAR (ART. 121 AL 123): CONDICIONES LEGALES LOS VUELVEN CASI IMPRACTICABLES**

En el 2003, el entonces movimiento Patria Querida recurrió a la iniciativa popular para presentar una propuesta de modificación del CEP. Fue la primera y única vez en que fue utilizado este mecanismo de participación política, previsto en la Constitución de 1992. Por otra parte, se registró por primera vez el uso del referéndum en 17 años de vigencia de la actual Constitución: en junio de este año, 10 diputados y

<sup>10</sup> Al respecto es importante realizar un análisis más profundo, ya que si bien, por un lado, el desbloqueo de las listas cerradas llevaría a otorgar a la ciudadanía mayor poder e incidencia más directa en la elección de personas que son candidatas a estos cargos electivos para cuerpos colegiados, como por ejemplo la elección de diputados y senadores, por el otro, al momento de considerar el estudio de esta propuesta, debe prestarse especial atención a que la misma no incida negativamente en el porcentaje de participación de mujeres, ya que el voto individual por varones puede generar que las mujeres pasen a últimos lugares. Asimismo, se debe atender el hecho de analizar mecanismos que atenúen la personalización de la campaña electoral, a fin de permitir la participación en igualdad de condiciones de grupos políticos minoritarios y con menos recursos económicos que los grupos políticos y partidos con mayores recursos para invertir en campañas.



diputadas de diferentes partidos políticos presentaron un proyecto de ley de llamado a *referéndum*<sup>11</sup>.

El hecho de que se haya recurrido a estas dos figuras solamente dos veces en total lleva al debate sobre el conjunto de requisitos establecidos en el marco legal para su uso. Estos requisitos convierten al referéndum y a la iniciativa popular en herramientas muy difíciles de ser utilizadas y con reducidas posibilidades reales de uso por parte de la ciudadanía<sup>12</sup>.

En cuanto a propuestas en estudio para modificar la legislación al respecto, el ya mencionado proyecto de ley de participación ciudadana incorpora planteamientos para flexibilizar los requisitos y así crear mejores condiciones para la utilización de estas figuras. Pero, como ya se ha mencionado, no ha habido avances en su estudio.

El proyecto de ley presentado por el PPQ que plantea el desbloqueo de listas cerradas, también contiene una disposición redactada en los mismos términos del proyecto de ley de participación ciudadana, orientado a modificar el art. 266 del CEP, para disminuir de 2% a 0,5% la cantidad de firmas de personas inscriptas en el RCP como requisito para la presentación proyectos de ley a través de la figura de la iniciativa popular.

En el período que abarca este informe, varios sectores políticos, incluyendo el mismo presidente Fernando Lugo, han manifestado su intención de realizar consultas populares o *referéndum* sobre variados temas. Sin embargo, estos sectores y actores políticos no han presentado formalmente propuesta alguna<sup>13</sup>.

---

11 Es el Proyecto de Ley que llama a Referéndum para derogar la Ley N° 3.712 "Que modifica el Art. 38 de la Ley N° 2.421 De Reordenamiento Administrativo y de Adecuación Fiscal", con el fin de suspender los efectos de la Ley que suspende temporalmente la entrada en vigencia del Impuesto a la Renta Personal.

12 En el caso del referéndum, el mismo puede o no ser vinculante, y se otorga al Congreso Nacional la facultad de decidir si un referéndum tendrá o no carácter vinculante. En tal sentido, los numerosos pasos y gastos que conlleva la realización de un referéndum no se justificarían si el mismo es no-vinculante. Por otro lado, la Constitución Nacional establece muchos y fundamentales temas que no pueden ser objeto de referéndum, lo cual reduce las posibilidades de que el referéndum se realice sobre temas que realmente tengan impacto en las políticas y los asuntos públicos. Respecto a la iniciativa popular, el artículo 266 del Código Electoral, relativo a las condiciones para presentar proyectos por esta vía, establece en su inciso b) que se precisa "la firma de por lo menos el 2% (dos por ciento) de los electores inscriptos en el Registro Cívico Permanente, cuyas firmas deberán ser autenticadas por escribano público y recogidas en pliegos proveídos por la Justicia Electoral, numerados y rubricados por uno de los miembros de una de las salas del Tribunal Electoral de la Capital". El 2% del Registro Cívico representaría unas 57.644 firmas (según últimos datos recabados del sitio web del TSJE, el Registro Cívico consta de 2.882.176 personas). Ello implica una elevada cantidad de firmas necesarias y, considerando el aspecto de la autenticación de todas ellas, cuyos costos deben correr por cuenta de la ciudadanía, los gastos para impulsar un proyecto de ley por esta vía serán sumamente altos. Más información sobre el referéndum y la iniciativa popular puede hallarse en Gauto Bozzano (2007: 513-514; 2008: 699).

13 Algunos de los temas planteados por estos sectores y actores fueron: cambio de ministros de la Corte Suprema de Justicia, gestión del Fiscal General del Estado, Reforma agraria, Evaluación del desempeño del Presidente de la República, del Congreso Nacional, del Poder Judicial.

## PARTIDOS POLÍTICOS (ART. 124 AL 126) PROPUESTAS LEGISLATIVAS EN LA BÚSQUEDA DE MAYOR INSTITUCIONALIDAD

En el período que abarca este informe no se han creado nuevos movimientos políticos y, en cuanto a partidos, el Movimiento *Tekojoja* obtuvo su reconocimiento como tal este año<sup>14</sup>. De esta forma, actualmente nuestro país cuenta con 40 agrupaciones políticas reconocidas.

**CUADRO 2. Agrupaciones políticas reconocidas en Paraguay**

Tipo de agrupación	Cantidad de agrupaciones
Partidos	19
Movimientos	9
Alianzas	11
Concertaciones	1
Total	40

Fuente: Elaboración propia en base a datos recogidos del sitio oficial del TSJE ([www.tsje.gov.py](http://www.tsje.gov.py)), consultado el 20 de noviembre de 2009.

Desde la perspectiva del artículo 125 de la Constitución, resulta positiva la existencia de varias agrupaciones políticas que, de acuerdo a los principios para los cuales fueron creadas, constituyen canales importantes de participación política de la ciudadanía y de ejercicio de los derechos políticos.

Un aspecto que se ha venido señalando año tras año en los informes de Codehupy es la baja institucionalidad y el deficiente funcionamiento de los partidos políticos. Esta sostenida situación ha afectado negativamente la credibilidad de estos espacios como válidos para la participación política. Propuestas legislativas surgidas en el período de este informe abordan temas que hacen al funcionamiento e institucionalidad que precisan estas agrupaciones para cumplir con los objetivos para los cuales fueron creadas, y que se reflejan en los artículos 124, 125 y 126 de la Constitución.

- En primer término, el proyecto de ley “Que regula el Financiamiento Político”<sup>15</sup>, elaborado y promovido por un colectivo de organizaciones de la sociedad civil constituidas en el denominado Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político, finalmente tuvo entrada en diciembre de 2008 en la Cámara de Diputados, al hacerse cargo de su presentación la diputada por Asunción Desirée Masi, del Partido Democrático Progresista (PDP); el diputado por Asunción Sebastián Acha, del PPQ; el diputado por Caaguazú Enrique Salyn Buzarquis, del PLRA, y la diputada por Central Aída Robles, del Partido Popular *Tekojoja* (PPT). Este proyecto propone básicamente regular el origen y la utilización de los recursos financieros de los partidos y movimientos políticos y, en lo que hace específicamente a su utilización, destinar un porcentaje importante a educación cívica y promoción

14 Acuerdo y sentencia N° 19/09 de los jueces electorales Gladis Lahaye, Alejandro Herrera Duarte y Benicio Rodríguez, del 5 de junio de 2009.

15 Toda la redacción realizada en este informe respecto a este proyecto de ley fue elaborada en base a informaciones facilitadas por integrantes del Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político.

de organizaciones juveniles y de mujeres<sup>16</sup>. El proyecto ha sido girado para su estudio a las comisiones de asuntos constitucionales y de legislación, pero aún no han emitido sus dictámenes respectivos.

- En segundo lugar, en septiembre de 2009, la senadora Blanca Fonseca, del PLRA, presentó un proyecto de ley “Que modifica el artículo 6 inciso p) de la Ley 635/95 que reglamenta la Justicia Electoral”. La propuesta se basa en la obligación de que los partidos y movimientos políticos deban gastar no menos del 20% de los subsidios recibidos en “actividades referentes a capacitación de sus afiliados”.
- En tercer lugar, el proyecto de ley presentado por el PPQ sobre el desbloqueo de las listas también propone que los movimientos políticos puedan concretar alianzas al igual que los partidos.

Los tres proyectos señalados abordan cuestiones que pueden contribuir a mejorar la institucionalidad y el funcionamiento de las agrupaciones políticas como espacios de participación.

## **PANORAMA GENERAL DE PROPUESTAS LEGISLATIVAS SOBRE LA NORMATIVA ELECTORAL**

Entre el 2003 y el 2009, en el Congreso Nacional tuvieron entrada al menos unos 25 proyectos de ley que proponen modificaciones a la normativa electoral. Éstos abordan aspectos tan diversos como el sistema de votación, la cuota de participación de las mujeres en listas de candidaturas, eliminación de urnas electrónicas, concursos públicos para designación de magistrados electorales, desbloqueo de listas cerradas, inscripción al RCP, modificación de la duración del mandato de autoridades municipales, conformación de concertaciones, entre otros. La mayoría no ha tenido avances en el estudio o ha terminado en archivo<sup>17</sup>.

Si a un adecuado sistema de control y vigilancia del proceso eleccionario, como se dio el 20 de abril de 2008, acompañara un sistema con una legislación más clara, más avanzada y con menos confusiones y lagunas legales, se estarían creando mejores condiciones para la participación político-electoral. Pero ello pasa por una necesaria priorización de la reforma electoral dentro de la agenda legislativa.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

---

El sostenido deterioro del contexto institucional que hace a los derechos políticos y la falta de modificaciones de la normativa legal respecto al ejercicio de estos derechos –la posible aprobación del Proyecto de Reforma de la LOM sería una futura excepción– configuran un panorama desfavorable para el ejercicio de los derechos políticos y para estimular la participación política de la ciudadanía.

---

16 Más información sobre el proceso de este proyecto de ley se pueden encontrar en Gauto Bozzano, (2007: 515; 2008: 701-702).

17 Este párrafo ha sido elaborado en base a datos recogidos a través del Sistema de Información Legislativa Paraguay (SIL-Py). Disponible en: <<http://www.congreso.gov.py/silpy/main.php>>, consultado el 20 de noviembre de 2009. Además, se utilizó información recolectada por el autor de este artículo.

Preocupa que, inmediatamente al concluir un proceso político – electoral donde varias organizaciones de la sociedad civil y la mayor parte de la ciudadanía han apostado nuevamente y tan fuertemente a participar y a involucrarse en la vida política del país, ello no haya repercutido e impactado en mejorar las instituciones y leyes garantes de los derechos políticos y de la participación política.

Las recomendaciones del informe de este período, en tal sentido, no son muy distintas a las de informes de períodos anteriores, ya que persisten los mismos vicios institucionales, los mismos actores deslegitimados, y un marco legal que precisa de modificaciones. Claramente, el 20 de abril de 2008 fue un balón de oxígeno para los derechos políticos, devaluados y menospreciados por las instituciones y autoridades.

En el marco de este informe, entonces, se proponen las siguientes recomendaciones:

- Modificar varias disposiciones de la normativa electoral, estudiando y elaborando una propuesta unificada de modificación por parte de profesionales especialistas en el tema, congresistas y organizaciones de la sociedad civil.
- Aprobar los proyectos de ley referidos a:
  - la reforma de la Ley Orgánica Municipal, restableciendo la obligatoriedad de la convocatoria a audiencias públicas por parte de las autoridades municipales;
  - la participación ciudadana;
  - las modificaciones al CEP para elevar al 50% la cuota de participación de las mujeres en las listas de candidaturas para cuerpos colegiados;
  - la reducción de la cantidad de firmas necesarias para presentar proyectos de ley por vía de la iniciativa popular.
- Adoptar medidas administrativas y legales para favorecer el ejercicio del sufragio por parte de la ciudadanía, facilitando la inscripción en el Registro Cívico Permanente, promoviendo la inscripción de grupos sociales discriminados, particularmente personas con discapacidad y pertenecientes a pueblos indígenas.
- Normalizar el funcionamiento del TSJE, como institución fundamental en la creación de garantías para el ejercicio del sufragio:
  - Es urgente el llenado de la vacancia producida en uno de los cargos de ministro o ministra del TSJE.
  - Es importante iniciar y sostener el saneamiento administrativo y financiero del TSJE, sobre el cual pesan permanentemente numerosas denuncias de manejo prebendario y clientelar.
- Avanzar en el estudio de la reglamentación respecto a la regulación del financiamiento político, como un medio de transparentar los fondos –y el origen de éstos– que los partidos y grupos políticos utilizan en campañas electorales, así como para transparentar el origen de los fondos que dichas agrupaciones utilizan

en actividades habituales, como una forma de saneamiento y de disminución de hechos de corrupción en los que habitualmente están inmersos algunos partidos y grupos políticos.

- Incluir, al momento de ser modificada la normativa electoral respecto a los partidos y movimientos políticos, una definición clara y precisa acerca de los mecanismos y las formas de cumplimiento efectivo de la tarea de contribuir a la formación cívica de la ciudadanía, que es uno de los roles que la Constitución asigna a los partidos.

## BIBLIOGRAFÍA

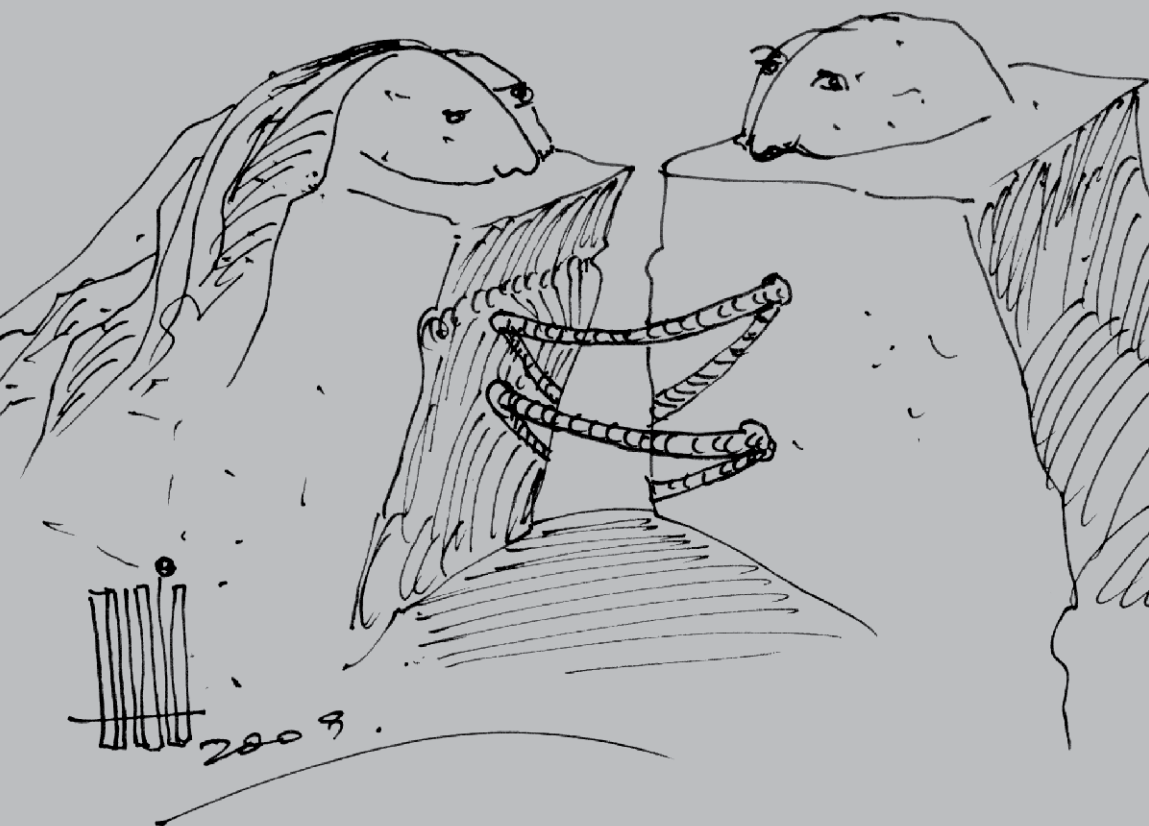
---

Gauto Bozzano, Enrique (2007) *Instituciones en crisis. Derechos en crisis* en: Codehupy (2008) **Derechos humanos en Paraguay**. Asunción: Codehupy, pp. 504-518.

Gauto Bozzano, Enrique (2008) *El voto ciudadano renueva el sentido de la participación política. Derechos políticos* en: Codehupy (2008) **Derechos humanos en Paraguay**. Asunción: Codehupy, pp. 683-704.

Cladem-Py, CMP y CDE (2005) **Informe Sombra Cedaw. Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay**. Asunción: Cladem-Py, CMP y CDE.

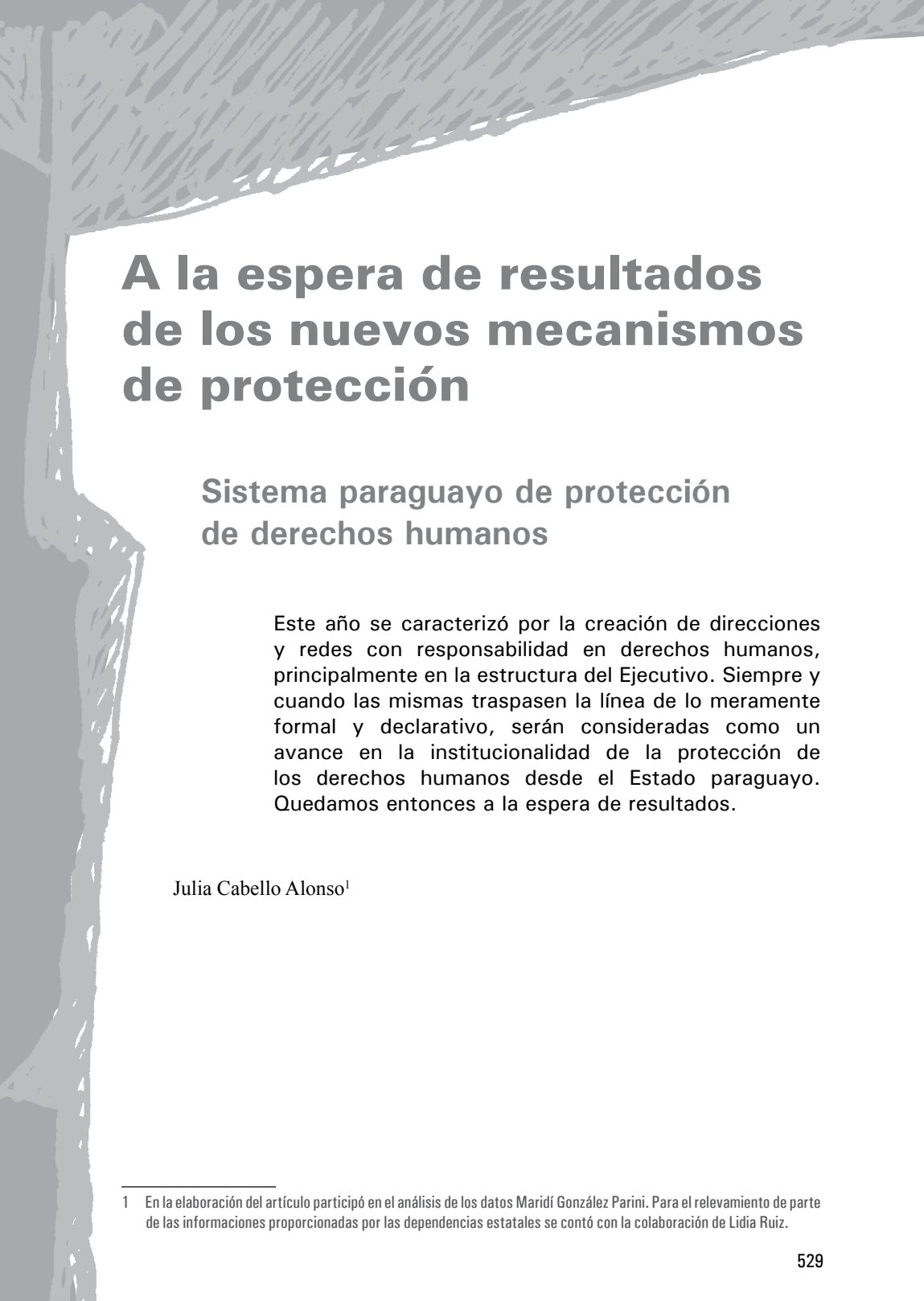




# **SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**







# A la espera de resultados de los nuevos mecanismos de protección

## Sistema paraguayo de protección de derechos humanos

Este año se caracterizó por la creación de direcciones y redes con responsabilidad en derechos humanos, principalmente en la estructura del Ejecutivo. Siempre y cuando las mismas traspasen la línea de lo meramente formal y declarativo, serán consideradas como un avance en la institucionalidad de la protección de los derechos humanos desde el Estado paraguayo. Quedamos entonces a la espera de resultados.

Julia Cabello Alonso<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En la elaboración del artículo participó en el análisis de los datos Maridí González Parini. Para el relevamiento de parte de las informaciones proporcionadas por las dependencias estatales se contó con la colaboración de Lidia Ruiz.

## INTRODUCCIÓN

Desde la caída de la dictadura, en 1989, Paraguay se ha ido incorporando a diferentes sistemas de protección de derechos humanos: el sistema universal (de las Naciones Unidas), el sistema interamericano de protección de derechos humanos (de la Organización de Estados Americanos - OEA) y la jurisdicción penal internacional, y ha fortalecido su participación en el sistema de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (cf. Celma, 2007; Bareiro y González Parini, 2008). Desde ese entonces, se ha comprometido a:

[...] adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades (art. 2, Convención Americana sobre Derechos Humanos, ley 1/89).

Este deber general implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (principio del *effet utile*), para lo cual el Estado debe adaptar su actuación a la normativa de protección de los derechos humanos y, a su vez, para hacer efectivas estas normas, crear mecanismos, establecer procedimientos e instituciones que hagan posible la realización del derecho. Por tanto, es obligación del Estado paraguayo organizar el poder público para garantizar que todas las personas bajo su jurisdicción ejerzan plena y libremente sus derechos.

El período que se informa se ha caracterizado por la proliferación de direcciones especializadas en derechos humanos; actualmente sólo dos carteras ministeriales –Hacienda y Obras Públicas y Comunicaciones– carecen de una, aun cuando esta última aborda en cierta forma la materia. Por lo tanto, el presente artículo busca relevar cuál es la estructura actual de protección de derechos humanos del Estado paraguayo y cuáles son los espacios formales de articulación entre ellos, ya sea para la atención puntual de casos o para intentar un abordaje integral de la atención a los derechos humanos. Así también, analizará el grado de concreción de los objetivos diseñados para la conformación formal de estos espacios.

En el entendimiento de que en los demás artículos que componen este informe anual se aborda la especificidad temática de los derechos, en este se analiza de forma general el engranaje estatal desde tres perspectivas: la estructura formal propuesta en materia de derechos humanos, la profesionalización e incorporación real del abordaje en la propuesta estatal y el análisis inicial del impacto del sistema<sup>2</sup>.

Queda pendiente un análisis pormenorizado del presupuesto solicitado, asignado, ejecutado y planificado en el sistema paraguayo de protección con relación a las funciones que se le atribuyen, si bien se hará referencia general al tema. Asimismo, queda pendiente el análisis de las administraciones departamentales y municipales.

2 Para el relevamiento de los datos se han mantenido reuniones, entrevistas, consultas con funcionarios y funcionarias de las diferentes entidades, de distintos rangos. Se realizó un análisis de las resoluciones y decretos que crean estas unidades a fin de conocer los objetivos propuestos y la información de divulgación masiva que fue facilitada.

CUADRO. Mecanismos nacionales de protección de derechos humanos (2009)

Poder Ejecutivo	Ministerio del Interior	Dirección de Derechos Humanos*, resolución 1811/09 Dirección de Derechos Humanos de la Policía Nacional*, resolución 542/09	Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo* Decreto 2290/09 Comisión interinstitucional responsable de la ejecución de las acciones necesarias para el cumplimiento de las sentencias internacionales por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y las recomendaciones emanadas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (Cicsi) / Procuraduría General de la República Decreto 1595/09*
	Ministerio de Relaciones Exteriores	Dirección de Derechos Humanos, decreto 19394/02	
	Ministerio de Educación y Cultura**	Dirección General de Derechos Humanos*	
	Ministerio de Agricultura y Ganadería**	Dirección de Derechos Humanos*	
	Ministerio de Justicia y Trabajo	Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos* Decreto 1730/09	
	Ministerio de Industria y Comercio	Dirección de Promoción de Derechos Humanos y Participación Ciudadana Resolución 69/02	
	Ministerio de Defensa Nacional	Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario Decreto 9899/00	
	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Unidad de Derechos Humanos* Resolución 179/08	
	Ministerio de Hacienda	Carece de unidad, dirección o departamento de derechos humanos	
	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	Carece de unidad, dirección o departamento de derechos humanos	
Poder Legislativo	Cámara de Senadores	Comisión de Derechos Humanos. Resolución 7/1991 Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social. Resolución 586/00	
	Cámara de Diputados	Comisión de Derechos Humanos. Resolución 401/04 Comisión de Equidad Social y Género. Resolución 95/03	
Poder Judicial	Competencia y responsabilidad de los magistrados (art. 136 de la Constitución Nacional)	Corte Suprema de Justicia: Dirección de Derechos Humanos Resolución 759/00	
Ministerio Público**	Dirección de Derechos Humanos Unidad Especializada de Derechos Humanos		
Defensoría del Pueblo**	Departamento de Niñez y Adolescencia Departamento de Pueblos Indígenas Departamento del Derecho a la Educación y Derechos del Consumidor Departamento de Derechos Culturales Departamento de Derecho a los Servicios Públicos Departamento de Derecho a la Salud Departamento para Personas Privadas de Libertad Departamento contra la Discriminación Departamento de Asuntos Municipales y Jubilatorios Departamento de Acceso a la Justicia Departamento de Acceso a la Administración Pública Dirección General de Verdad, Justicia y Reparación*		

Fuente: elaboración propia a partir de las resoluciones y decretos de creación de direcciones y departamentos de derechos humanos

\* Representan dependencias nuevas en relación a 2008.

\*\* En las tareas de relevamiento de datos no fueron entregadas las resoluciones que crean las direcciones especializadas.

## **DISEÑO ESTRUCTURAL DEL ESTADO PARAGUAYO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE DERECHOS HUMANOS**

Como se mencionó, este período se caracterizó por la creación masiva de direcciones especializadas en derechos humanos al interior del Poder Ejecutivo, lo que puede ser comprendido como un interés de abordar la materia de forma profesional y específica, a diferencia de otros períodos. Esto corresponde a una formulación o reformulación, en algunos casos, del abordaje por parte del Ejecutivo. Los demás poderes, Legislativo y Judicial, han conservado, como en años anteriores, la misma estructura y comportamiento errático en la materia. Estas nuevas direcciones son organizadas al interior de cada ministerio sin aparentemente responder a un diseño unificado y planificado. Esta libertad organizativa se deja entrever ya desde sus respectivos orígenes formales: sean por resoluciones internas o por la fuerza de un decreto de la Presidencia de la República.

El Ministerio de Hacienda (MH) y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) no cuentan con direcciones exclusivas de derechos humanos, pero ambos forman parte del consejo asesor consultivo de la “Comisión interinstitucional responsable de la ejecución de las acciones necesarias para el cumplimiento de las sentencias internacionales dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y las recomendaciones emanadas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)” (Cicsi). El MH también forma parte de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo. Es decir, ambos ministerios trabajan la temática de derechos humanos sin objetivos específicos ni una coordinación efectiva, aun cuando estén vinculados a los espacios mencionados.

Por las funciones que desempeñan en la estructura del Poder Ejecutivo, es importante que también estos ministerios cuenten con un abordaje específico de la materia, aún cuando no necesariamente deba ser una dependencia exclusiva de derechos humanos, pero resulta fundamental que sean planteadas funciones de transversalización de la temática en todas sus decisiones, ya sea en el ámbito presupuestario, para la aprobación de proyectos con responsabilidad social, como en la dotación de infraestructura vial y de comunicación en un plano de igualdad en todos los rincones del país.

En el Poder Legislativo continúan funcionando las comisiones de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, creadas en 1991 y 2004, respectivamente, al igual que las de Equidad y Género. A las comisiones son girados proyectos de ley de importancia sobre la materia, sobre las que deben dictaminar con fundamentos por escrito o ante el plenario de la cámara correspondiente. En el caso de la Comisión de Derechos Humanos de Diputados, además tiene la obligación de emitir los certificados de objeción de conciencia a quienes así lo soliciten. Su importancia es vital en el control de la legislación nacional de modo a que no entre en conflicto con la normativa internacional de protección de los derechos humanos. Los tratados, una vez ratificados e incorporados al derecho interno, obligan a todos y todas, inclusive a los legisladores y las legisladoras. En materia de derechos humanos, esto implica el deber general de adecuación del derecho interno, ya sea modificando las leyes nacionales para armonizarlas con las disposiciones internacionales o haciendo leyes que hagan posible esa adecuación.

El Poder Judicial, por su parte, es un pilar fundamental en el Estado de Derecho. Los magistrados y las magistradas deben interpretar y aplicar la constitución, los tratados y la legislación nacional. El acceso a un órgano imparcial y a un sistema de recursos rápidos y eficaces por parte de la ciudadanía ante violaciones de derechos o en su garantía es responsabilidad del buen funcionamiento del sistema judicial. En el país contamos con juzgados de paz en la mayoría de los distritos, juzgados de primera y segunda instancia en 15 circunscripciones judiciales<sup>3</sup>, y la Corte Suprema de Justicia. Además, en el 2000 se creó la Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia (resolución N° 759/2000).

El Ministerio Público cuenta con la Dirección de Derechos Humanos y con una unidad a la que asigna a tres agentes fiscales ordinarios la tarea de entender, además, casos de derechos humanos.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo cuenta con varios departamentos especializados (ver cuadro 1). Una nueva dependencia es la Dirección General de Verdad, Justicia y Reparación, surgida como consecuencia de la Comisión Verdad y Justicia (CVJ). Sin embargo, esta es duramente cuestionada por ex miembros de la CVJ, quienes instan a la creación de un ministerio de derechos humanos. Cabe resaltar que, por el decreto N° 3138 del 14 de octubre de 2009, se declara de prioridad nacional los objetivos del “Programa para la protección y reparación de los derechos humanos” a cargo de la mencionada dirección, lo que posibilita la transferencia de créditos presupuestarios del Ministerio de Hacienda a la Defensoría del Pueblo para su funcionamiento<sup>4</sup>.

## INTERRELACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DE LAS DIFERENTES DIRECCIONES

El esfuerzo más importante del Poder Ejecutivo en cuanto a la articulación y consecuente interrelación de actividades fue la creación de la Red de Derechos Humanos, con una amplia gama de objetivos<sup>5</sup>. Está conformada por todos los ministerios y secretarías del Ejecutivo<sup>6</sup>.

3 Capital, Guairá, Itapúa, Concepción, Amambay, Alto Paraná, Caaguazú, Ñeembucú, Misiones, Paraguari, Caazapá, San Pedro, Cordillera, Presidente Hayes y Canindeyú.

4 Para profundizar acerca de las condiciones estructurales y coyunturales de la Defensoría del Pueblo, remitimos al artículo del tema del año en este mismo informe.

5 Elaborar el plan nacional de derechos humanos; elaborar un informe anual de carácter general de capítulos temáticos de los derechos humanos en el país; promover la cultura y la práctica del respeto a los derechos humanos; velar por los tratados y convenios internacionales de derechos humanos, adecuando el accionar del Estado paraguayo a las exigencias del ordenamiento internacional; colaborar con los organismos regionales e internacionales de derechos humanos en la elaboración de informes; conformar un observatorio permanente de derechos humanos; formular e impulsar proyectos de leyes de adecuación normativa a partir de los instrumentos internacionales ratificados por el Estado paraguayo; articular acciones con las gobernaciones y municipalidades para promover los derechos humanos (cf. decreto 2290/09, art. 2).

6 Ministerios de Justicia y Trabajo (MJT), de Relaciones Exteriores (MRE), de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), de Defensa Nacional (MDN), del Interior (MI), de Educación y Cultura (MEC), de Industria y Comercio (MIC), de Agricultura y Ganadería (MAG), MH, Viceministerio de la Juventud/MEC; secretarías de la Mujer (SMPR), de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), de Emergencia Nacional (SEN), de Información y Comunicación, Nacional Anti-drogas (Senad), de la Función Pública (SFP), de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales, de Acción Social (SAS), Nacional de Deportes y la Procuraduría General de la República. El MOPC y la SEAM no se encuentran en el listado del artículo 4. Se desconoce si se debe a alguna razón específica o a una omisión involuntaria.

Otro espacio de coordinación de actividades es la Cicsi, responsable de la ejecución de las acciones necesarias para el cumplimiento de las sentencias internacionales de la Corte IDH y las recomendaciones emanadas de la CIDH. Está conformada por ministras y ministros del Poder Ejecutivo<sup>7</sup>, y por un grupo asesor compuesto por representantes de dichos ministerios y otras dependencias del Estado<sup>8</sup>. En la práctica, es este grupo asesor el que coordina las actividades. La Cicsi propiamente se ha reunido sólo una vez. La coordinación de esta red se da a través de la Procuraduría General de la República, que ha creado una unidad especializada de derechos humanos para encargarse específicamente de esta coordinación.

Al ser estas redes espacios de articulación a instancias del Poder Ejecutivo, las unidades y direcciones de otros poderes no tienen participación, al menos formalmente.

Hasta ahora, la articulación interpoderes se da ante casos específicos o coyunturales, como las visitas a centros penitenciarios de mujeres o de adolescentes, comisiones *ad hoc* para investigar hechos de tortura en asentamientos campesinos, entre otros.

Es notorio lo aisladas que en su mayoría permanecen estas direcciones y el desconocimiento de su trabajo, incluso por el propio funcionariado de la misma institución, lo que conlleva a concluir el bajo impacto de estas direcciones en lo que correspondería a una adecuada transversalización de la temática<sup>9</sup>. Como consecuencia de esta escasa promoción, muchas de estas direcciones pasan desapercibidas dentro de las propias instituciones, por lo que urgen estrategias de posicionamiento y difusión de ellas y sus funciones, ya sea a través de cursos, materiales visuales u otras formas de promover estas nuevas instancias.

Como se mencionó, la mayoría de los instrumentos de creación de las direcciones manifiesta como objetivo la promoción y difusión de los derechos humanos. Sin embargo, no todas las direcciones reciben o proporcionan capacitaciones sobre el tema, no es una prioridad, o si lo es, en la práctica es escaso el entrenamiento recibido.

Ha de resaltarse lo relevado en las comisiones de derechos humanos del Congreso Nacional, donde sus funcionarios y funcionarias han manifestado recibir entrenamiento en cuanto a técnicas legislativas y funcionamiento administrativo, pero no en materia de derechos humanos. Cabría investigar qué formación en la materia tendrán los distintos parlamentarios y parlamentarias miembros de estas comisiones.

La relación con la ciudadanía se da por interés de ésta, y no por trabajos de difusión surgidos de estas direcciones; sin embargo, las personas responsables institucionales entrevistadas indicaron que cuando los casos llegan hasta la oficina, son atendidos directamente o derivados a los organismos correspondientes.

7 La ministra del MSPBS, los ministros del MI, MRE, MH, MJT, MEC, el ministro secretario general de la Presidencia de la República y el Procurador General de la República (decreto 1595/09).

8 SEN, SAS, SNNA, SEAM, el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay Sociedad Anónima (Essap).

9 En algunos casos, el desconocimiento de los derechos humanos en general resulta tal que ante la pregunta de si existía o no alguna dependencia especial en derechos humanos, la remisión era a la oficina de Recursos Humanos.

## IMPACTO DEL SISTEMA PROPUESTO

- Ausencia de directrices y de transversalización de los derechos humanos

La ausencia de un plan de derechos humanos, o al menos de criterios unificados, se refleja en la ambigüedad en cuanto a la integralidad que amerita la atención en materia de derechos humanos.

Las direcciones especiales terminan intentando concretar sólo aquellos objetivos que hacen a necesidades externas o a la atención de casos que por alguna razón están mejor posicionados en la opinión pública o cuentan con respaldo de alguna institución encargada de realizar seguimiento a las acciones de concreción. No se promueve la capacitación del funcionariado, de las instituciones especializadas ni de las otras personas que forman parte de esa institución en herramientas válidas para la atención con enfoque de derechos humanos de quienes recurren a ellas. De no ser superada esta práctica, los objetivos que hacen a la transversalización de los derechos humanos permanecerán sólo en las resoluciones que crean estas direcciones.

En este sentido, podemos destacar la labor de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior<sup>10</sup>, que logró elaborar una propuesta de manual de funciones para todos los empleados y todas las empleadas del ministerio, incluyendo los de mayor rango. Este manual todavía no fue aprobado, por lo tanto, hasta el momento no tiene efectos vinculantes, aunque se destaque la iniciativa, por lo que esperamos sea implementado en la brevedad.

El MEC, por su parte, ha logrado impulsar jornadas de participación ciudadana para el diseño de un “Plan nacional *de educación en derechos humanos*”, y éstas continúan celebrándose en este último trimestre del año. Asimismo, el MEC tiene la intención de lograr la inclusión del tema “Autoritarismo en tiempos recientes en Paraguay” en la malla curricular, conforme a la recomendación de la Comisión Verdad y Justicia.

Distintos son los casos de las comisiones de derechos humanos en las cámaras del Congreso Nacional, la Defensoría del Pueblo y de la unidad especializada del Ministerio Público, en las cuales el acento está dado en la atención de casos externos, y no en generar mecanismos ni instalar capacidades internas para el respeto y garantía de los derechos de los usuarios y las usuarias del servicio. Aún así, resulta necesario que sea planteado esto último, a fin de dotar a las instituciones de un entendimiento más acabado en la materia y evitar el aislamiento temático, principalmente porque son entes cuestionados permanentemente debido a la falta de incorporación de una perspectiva de derechos humanos en sus actuaciones.

- Acciones declarativas y formales de cumplimiento

La totalidad de las direcciones analizadas realizan recomendaciones o dictámenes sin fuerza vinculante para quienes son responsables finales de resolución, cuestión que la

<sup>10</sup> Creada por resolución 1811/2009 en el mes de julio, en sustitución de la anterior Dirección de Protección Pública, que anteriormente se había denominado Dirección de Derechos Humanos.

mayoría de las veces ahonda la lectura política coyuntural –y no de derechos– sobre los temas que son sometidos a su entendimiento. Orgánicamente, en su mayoría dependen de más de una dirección jerárquicamente superior, hasta antes de la persona responsable final del ente en cuestión, sin conseguir, al menos, constituirse en asesoras directas de aquellos.

Los espacios de articulación tampoco han logrado resultados concretos o visibles desde su conformación. La Red de Derechos Humanos no ha conseguido vincular, de forma ágil y eficaz, a todas las direcciones hacia un diseño nacional de atención en derechos humanos, y la Cisci, por su parte, dada la estructura burocrática que la envuelve, ha vuelto más lentos los procesos de ejecución, y en nada ha contribuido al cumplimiento de las disposiciones en los casos relacionados con comunidades indígenas en cuanto a restitución territorial, para los cuales originalmente había sido pensada<sup>11</sup>.

A decir de muchos funcionarios y funcionarias, la Cisci mantiene contacto estrecho entre las dependencias que la conforman. Sin embargo, es tal la desvinculación con las víctimas de los casos, o quizás tan hondo el cumplimiento meramente formal, que ante la iniciativa de alguna actividad, no se realiza el más mínimo seguimiento, ni tan siquiera con la finalidad de saber si fueron superados todos los trámites burocráticos para su concreción.

Un ejemplo de lo anterior fue el tratamiento del cumplimiento del principal punto resolutorio de la sentencia de la Corte IDH en el caso de la comunidad indígena *Yakye Axa*, que obliga al Estado a devolver las tierras ancestrales de la comunidad<sup>12</sup>. El proyecto de expropiación de las tierras en cumplimiento de este punto fue elaborado por la Procuraduría General de la República, el MRE y el INDI, y posteriormente fue enviado a la Presidencia de la República<sup>13</sup>. No fue sino más de seis meses después que la Presidencia, luego de una manifestación de comunidades indígenas en Asunción (noviembre de 2008), envió, en ese mes, el proyecto para entendimiento del Congreso Nacional. Nadie representando a la Cisci acudió a escuchar la resolución final o, antes, a realizar alguna mínima tarea de cabildeo en el Congreso. El Ejecutivo se desentendió de manera absoluta de su propia iniciativa. Ya objeto de otro análisis y en otro artículo<sup>14</sup>, se abordará el lamentable actuar del Senado respecto al caso que, de la mano de la presidenta de su Comisión de Derechos Humanos, Ana María Mendoza de Acha, ha decidido no sólo desoír un mandato internacional, sino además postergar una vez más los derechos de las comunidades indígenas.

11 Caso comunidad indígena *Yakye Axa*, 2005. Caso comunidad indígena *Sawhoyamaya*, 2006.

12 El sexto punto resolutorio de la sentencia dice: “el Estado deberá 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, en los términos de los párrafos 211 a 217 de la presente sentencia” (Corte IDH. **Caso Comunidad indígena *Yakye Axa* vs. Paraguay**. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 17 de junio de 2005. Serie C 125).

13 Este trabajo fue previo a la creación formal de la Cisci, pero son estas instancias justamente las que también instaron a la formalización del espacio hacia lo que actualmente es esta comisión.

14 Remitimos al artículo sobre cumplimiento de compromisos internacionales, en este mismo capítulo, y al capítulo sobre derechos de las poblaciones indígenas, ambos de este informe.



Igualmente, resulta notable el modo en que la Defensoría del Pueblo limita sus actuaciones casi únicamente a realizar recomendaciones a los diferentes entes estatales<sup>15</sup>.

- Recursos asignados

Como se adelantara, queda pendiente un análisis más pormenorizado de cuánto invierte el Estado paraguayo en la profesionalización de la atención de derechos humanos. Sin embargo, cabe destacar la información dispar obtenida, la reticencia a informar datos concretos y la disparidad de criterios en los recursos humanos asignados.

Ninguna entidad facilitó montos concretos, y mientras algunas instancias no manifestaron falta de recursos, otras sí lo mencionaron como principal razón de incumplimiento de la totalidad de los objetivos. Asimismo, la aparente falta de criterios uniformes continúa respecto a la asignación de recursos humanos, aun cuando la falta de ello no fue señalada como razones de incumplimiento de tareas.

En este punto también cabe hacer mención al destaque que dieron los medios de prensa al viaje de 14 funcionarios y funcionarias a La Paz (Bolivia) para la supervisión de sentencia del caso *Sawhoyamaxa* en julio de 2009. Lo mismo aconteció con la participación de 13 representantes estatales en San José de Costa Rica en ocasión de la supervisión del caso Goiburú, en octubre de este año. No se trata de que el Estado no cuente con una buena o excelente defensa en los casos donde es internacionalmente responsabilizado por violaciones de derechos humanos, sin embargo, esta amplia participación de representantes estatales constituye justamente el mejor ejemplo de excusa formal de atención que no debe ser tolerada, puesto que la presencia pasiva en estas audiencias resulta una formalidad innecesaria y una erogación escandalosa de recursos estatales.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Estado paraguayo, a través del Ejecutivo, ha avanzado en una propuesta formal en cuanto a estructura de atención de derechos humanos. Este es un aspecto positivo que refleja el interés de atender específicamente la materia. Sin embargo, debido a los escasos resultados obtenidos hasta el momento y a un año del nuevo gobierno, no pasan de ser una cuestión casi exclusivamente formal. Esto evidencia la ausencia total de una propuesta concreta en derechos humanos al momento de la asunción de la pre-

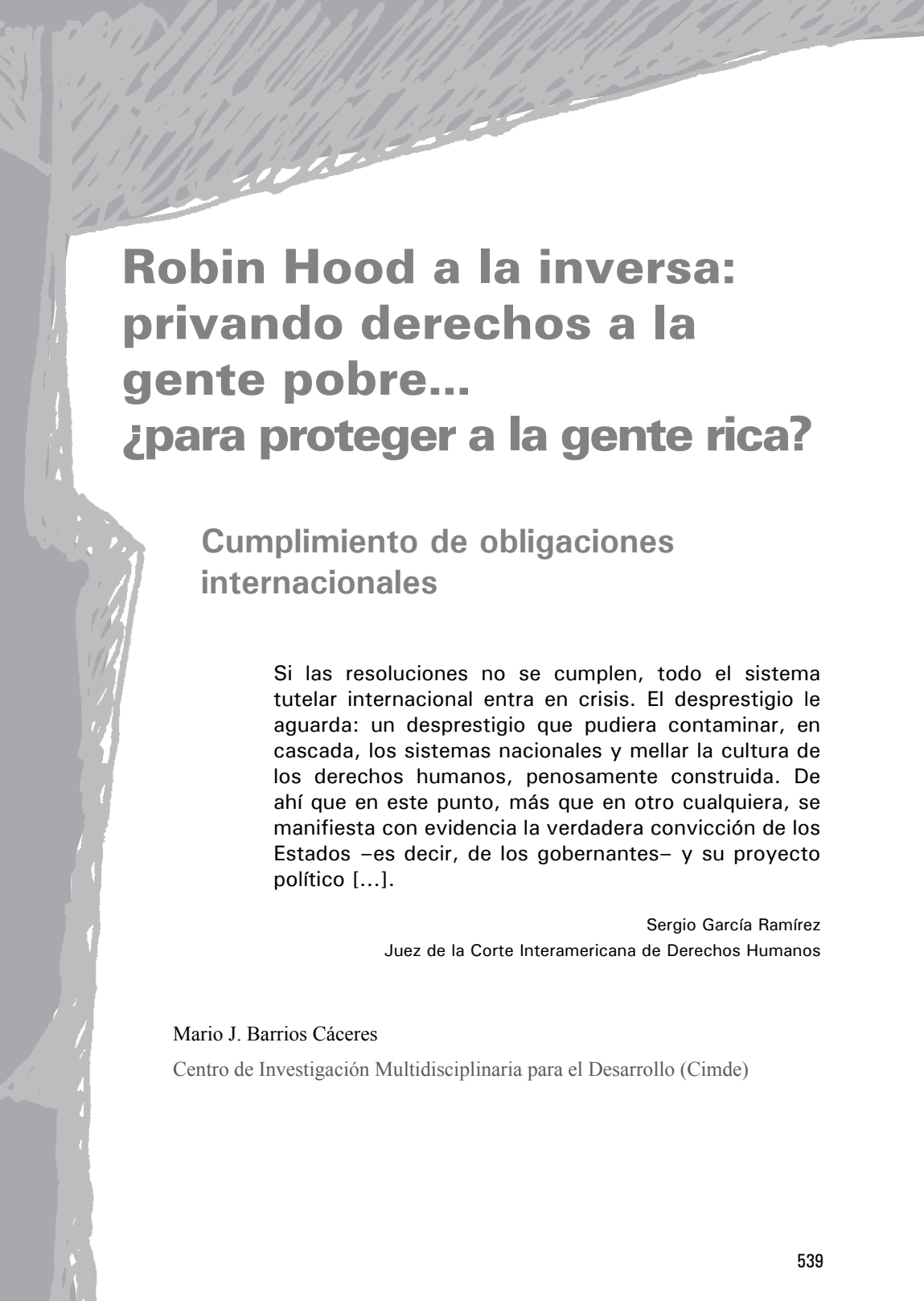
15 La Constitución Nacional establece entre los deberes y de las atribuciones del defensor del Pueblo: recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos contra violaciones de los derechos humanos y otros hechos que establecen esta Constitución y la ley; requerir de las autoridades en sus diversos niveles, incluyendo los de los órganos policiales y los de seguridad en general, información para el mejor ejercicio de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna. Cuenta con la potestad de acceder a los sitios donde se denuncie la comisión de tales hechos y puede actuar de oficio; además, puede emitir censura pública por actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos; informar anualmente de sus gestiones a las cámaras del Congreso Nacional; elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos que, a su juicio, requieran pronta atención pública, y todos los demás deberes y atribuciones que fije la ley (art. 279). La ley orgánica de la Defensoría del Pueblo (631/95) profundiza y especifica muchas de estas funciones. Para ampliar información sobre el estado actual de la Defensoría del Pueblo, remitimos al artículo sobre el tema del año en este mismo informe.

sidencia de Fernando Lugo, pues es recién a un año de su gestión cuando comienzan a realizarse estas experiencias.

Dado lo pesado del aparato estatal, de las trabas burocráticas y la descoordinación aún imperantes, resulta fundamental que estas direcciones trabajen ágilmente y que sus resoluciones estén dotadas de mayor fuerza vinculante. De lo contrario, la propuesta de atención en derechos humanos dentro de lo que queda del mandato del presidente Lugo será una apuesta experimental y meramente declarativa que tendrá como única consecuencia un abultamiento estatal y una excusa formal de supuesta atención de la temática ante la comunidad nacional e internacional. Es fundamental, asimismo, que estas direcciones no sean aisladas y reciban el apoyo pleno de los y las últimos responsables de los entes, dado que no se puede pretender que sean ellas solas quienes resuelvan la problemática en derechos humanos del país.

Es necesario dar una adecuada promoción y difusión a estas direcciones, ya sea a través de cursos, materiales visuales u otras formas que logren posicionarlas al interior de la institución a la que cada una pertenece. Resulta asimismo fundamental la necesidad de que en las articulaciones, creadas a instancias del Ejecutivo, participen representantes de los demás poderes: Legislativo y Judicial.

El sistema propuesto de protección de derechos humanos, a diferencia de otros años, es novedoso, si bien aún no arroja resultados concretos. Por lo tanto, habrá que esperar –una vez más– que el Estado sacuda su pesada maquinaria y pueda llevar adelante lo que ligeramente compromete en papel.



# **Robin Hood a la inversa: privando derechos a la gente pobre... ¿para proteger a la gente rica?**

## **Cumplimiento de obligaciones internacionales**

Si las resoluciones no se cumplen, todo el sistema tutelar internacional entra en crisis. El desprestigio le aguarda: un desprestigio que pudiera contaminar, en cascada, los sistemas nacionales y mellar la cultura de los derechos humanos, penosamente construida. De ahí que en este punto, más que en otro cualquiera, se manifiesta con evidencia la verdadera convicción de los Estados –es decir, de los gobernantes– y su proyecto político [...].

Sergio García Ramírez  
Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Mario J. Barrios Cáceres

Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo (Cimde)

## INTRODUCCIÓN

Una de las primeras adecuaciones legislativas emprendidas por Paraguay tras el inicio de la transición fue la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica (CADH), ley 1/89. Cuatro años más tarde, en 1993, se reconoció la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) para juzgar las violaciones cometidas por el Estado paraguayo, constituyéndose en un órgano supranacional donde paraguayos y paraguayas pudieran acudir en forma subsidiaria ante la imposibilidad de justicia y reparación en el sistema interno de protección de derechos humanos.

La primera sentencia que involucraba a Paraguay se dictó 11 años más tarde, el 31 de agosto de 2004, y desde esta primera se han dictado otras cinco, que van desde violaciones del derecho a la vida, la integridad física, las garantías judiciales, la personalidad jurídica, el derecho de propiedad, la libertad de expresión hasta los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Si bien las sentencias de la Corte IDH constituyen *per se* una forma de reparación para las víctimas, no garantizan *prima facie* el cumplimiento irrestricto por parte del Estado de todos los puntos resolutivos, ya sea por causas que van desde una deficiente estructura organizacional, pasando por falta de mecanismos internos de cumplimiento, hasta la necesidad de mayor coordinación inter poderes en el dictado de normas que se adecuen a la CADH. Como parte de sus obligaciones generales, el Estado tiene un deber positivo de garantía con respecto a los individuos sometidos a su jurisdicción.

[Lo que] supone tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la Convención [Americana de Derechos Humanos] reconoce (Corte IDH, 2001: párr. 151).

La obligación del Estado no se agota en la adecuación legislativa interna. Es innegable el valor jurídico de las sentencias, ya que lo conminan a la aplicación obligatoria de la jurisprudencia interamericana por parte de sus órganos jurisdiccionales internos, a los efectos de dotar de uniformidad a la interpretación del sentido y alcance de estándares mínimos y a su aplicación, evitando de esta manera incurrir en violaciones, por acción u omisión, que desemboquen en nuevas condenas, como así también deben tenerse como referencia a tomar en cuenta al momento de elaborar un programa de derechos humanos.

Como sentencia internacional, las de la Corte IDH no requieren de pase o *exequatur* de derecho interno alguno por los tribunales nacionales para ser ejecutadas por los Estados partes, por lo cual los Estados condenados deben proceder de buena fe a su ejecución, como una verdadera obligación internacional derivada de sus compromisos bajo la CADH. Para ello, el representante del Estado, es decir su agente ante la Corte IDH, debe proceder a través del órgano competente (usualmente las cancillerías) a notificar las sentencias de la Corte IDH a los órganos competentes encargados de su cumplimiento en el derecho interno. De esta manera, en el orden interno, esos órganos deben proceder a dar cumplimiento inmediato e incondicional a las medidas reparatorias ordenadas en los dispositivos de los fallos de la Corte IDH.

El presente artículo pretende dar cuenta de cuáles han sido las acciones desplegadas desde el Estado paraguayo para cumplir con sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos, especialmente las emprendidas en el ámbito del sistema regional de protección.

La variedad de las obligaciones emanadas –indemnización, reconocimiento de responsabilidad internacional, devolución de territorios tradicionales indígenas, registro y documentación, transmisión radial de la sentencia, etc.– de las seis sentencias dictadas contra el Estado paraguayo hasta la fecha suponen asimismo un variado grado de dificultad a la hora de cumplirlas por parte de los poderes del Estado. Como se había reportado en la edición anterior (Ramírez, 2008), hasta este momento, solamente uno de ellos, el caso Ricardo Canese, ha sido satisfecho integralmente, y no precisamente por el cumplimiento irrestricto de la sentencia por parte del Estado, sino por el desistimiento de la víctima. El pago de la indemnización, hecha a cuenta gotas, en forma parcial y con atraso, fue computado a los intereses, de conformidad al propio mandato de la Corte IDH, a cinco años de ser dictada. Tras este aparente adelanto en los cumplimientos, preocupa sobremanera el mensaje implícito: litigar contra el Estado paraguayo es una penosa carrera de resistencia y, antes de honrar sus compromisos internacionales, apelará al cansancio de la víctima.

## **TRASPIÉS EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE LA CORTE IDH**

- Preocupante y peligrosa omisión del Poder Legislativo

Durante el período que se informa, fue preocupante y persistente la actitud de legisladores y legisladoras, quienes, amparándose en supuestas o alegadas dificultades de orden interno o posiciones políticas tomadas en bloques, condenaron a la postergación la satisfacción de las resoluciones de la Corte IDH, perjudicando una vez a las víctimas y rechazando el dictamien to de normativas a las cuales fue conminado el Estado paraguayo.

Como ejemplo de lo afirmado, en el contexto del cumplimiento de la sentencia del caso Goiburú, en lo referente a su obligación de adecuar la tipificación de los delitos de tortura y desaparición forzada de personas (art. 236 y 309 del Código Penal, ley 1160/97), a las disposiciones aplicables al derecho internacional de los derechos humanos, los y las representantes estatales se limitaron a señalar en una audiencia que se continúa a la espera de resultados de la iniciativa remitida en julio de 2007 al presidente del Congreso. De hecho, ya habían informado este mismo suceso previamente, que había sido rechazado por el Senado en el tratamiento de las modificaciones al Código Penal en agosto de ese año (Zub Centeno, 2007).

Al momento de pronunciarse, la presidenta de la Corte IDH, Cecilia Medina Quiroga, resaltó que:

[...] las obligaciones convencionales de los Estados Parte vinculan a todos sus poderes y órganos, especialmente respecto de esta obligación, al Poder Legislativo. En este sentido, y al no haber sido recibidos elementos que demuestren

un avance en la materia, es indispensable que el Estado remita información concreta y actualizada al respecto (Corte IDH, 2009: párr. 22)

En mayo de este año, el senador Carlos Filizzola, del Partido País Solidario (PPS), presentó un proyecto de ley “Que modifica los artículos 236 y 309 del Código Penal”. Éste pasó a las comisiones de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública; de Derechos Humanos; de Equidad, Género y Desarrollo Social; y de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo. Ninguna de estas comisiones ha dictaminado a la fecha de este artículo.

Pero tal vez la muestra más dramática de la falta de compromiso del Poder Legislativo con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos se dio en el seno de la cámara alta, cuando en actitud rayana al escándalo, senadores y senadoras rechazaron sin siquiera discutir en el plenario el proyecto de ley “Que declara de interés social y expropia a favor del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), para su posterior adjudicación a la comunidad indígena *Yakye Axa* del Pueblo Enxet, las fincas N° 15.179, 15.180 y 15.181 del distrito de Villa Hayes (Pozo Colorado), departamento de Presidente Hayes, pertenecientes a la firma Agroganadera Loma Verde SA, en cumplimiento del punto resolutivo número 6 de la sentencia recaída contra el Estado paraguayo ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)”, que fuera remitido por el Poder Ejecutivo - Ministerio de Educación y Cultura, según mensaje N° 48, del 20 de noviembre de 2008.

En el tratamiento de este proyecto, la misma presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado, Ana María Mendoza de Acha, del Partido Patria Querida (PPQ), abogó por el rechazo, alegando, entre otras cosas, que la comunidad estaría a favor de tierras alternativas y que la titulación de tierras a favor de los y las indígenas no era una solución al problema, concluyendo:

Acá había una intención única y exclusivamente en la obtención de la tierra, como si la obtención de la tierra fuera la panacea para ellos, y sabemos que hoy muchos indígenas están lamiendo la tierra propia o la tierra ajena<sup>1</sup>.

La poca o ninguna intención de los legisladores y las legisladoras en cumplir con este punto resolutivo crucial de la sentencia y la desconcertante actitud de la propia presidenta de la Comisión se traduce en un vergonzoso incumplimiento por parte del Estado<sup>2</sup>. Vergonzoso por la pobre imagen estatal reflejada ante la Corte IDH, por la alegada posibilidad de cumplir con tierras alternativas como muestra de una desidia rayana a la irresponsabilidad y la triste demostración que el *lobby* de grupos económicos con conexiones políticas impone la agenda de cumplimientos, convirtiendo a parlamentarios y parlamentarias en modernos cultores y cultoras de la idea “robinhoodeana”, pero a la inversa: privan de derechos a las personas más necesitadas para proteger a las poderosas.

1 Diario de sesiones del 15 de octubre de 2009. Borrador obtenido del Departamento de Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores el 23 de noviembre de 2009.

2 Para más información sobre el tratamiento de este proyecto, se recomienda el capítulo sobre los derechos de los pueblos indígenas y el artículo sobre discriminación a indígenas, en el capítulo relativo al derecho a la igualdad.

Una de las formas más concretas de medición de la eficacia de un tratado de derechos humanos reside precisamente en su impacto en el derecho interno de los Estados partes, constatado a través de reformas legislativas resultantes de las decisiones de los órganos internacionales de protección y conducentes a la adecuación de las leyes nacionales a las obligaciones convencionales internacionales relativas a la salvaguarda de los derechos humanos (Cançado Trindade, 1999: 136).

Existe una iniciativa legislativa “Que regula la aplicación de las resoluciones emanadas de los órganos internacionales de derechos humanos”, presentada el 18 de mayo de 2009 por los senadores Fernando Silva Facetti y Blas Llano, ambos del Partido Libertad Radical Auténtico (PLRA). Este proyecto tiene serios errores jurídicos que, lejos de aportar claridad al proceso, lo complican. Por ejemplo, se refiere al cumplimiento de sentencias emanadas de órganos de tratados que condenen al pago de sumas de dinero en concepto de indemnización por daños y perjuicios, determinable o a determinar<sup>3</sup> (art. 2), y remite a la aplicación de un procedimiento sumario establecido en el Código Procesal Civil (CPC), ley 1337/88, a los efectos de que las víctimas determinen montos indemnizatorios. Remite a los juzgados ordinarios el cumplimiento de otras disposiciones de las sentencias. Entonces, finalmente, la víctima se somete a un procedimiento ordinario para el cumplimiento de la sentencia, y ésta no es asumida por parte del órgano que corresponde al cumplimiento inmediato. No refiere al cumplimiento de medidas legislativas y da competencias al “juez de ejecución de turno” pero no se sabe a qué jurisdicción se refiere, si civil o penal.

La naturaleza de las sentencias en materia de derechos humanos –por principios universales aplicables– es alcanzar la reparación integral, y este proyecto no habla de las aristas que lo dicho conlleva para la jurisdicción penal (la investigación, juzgamiento y eventual punición de hechos violatorios a derechos humanos o al derecho internacional de los derechos humanos) o, eventualmente, bajo la lógica de la imprescriptibilidad y prohibición de impunidad de violaciones graves a derechos humanos, la derogación del *non bis in idem*<sup>4</sup> respecto a quienes un tribunal internacional, como la Corte IDH, señale como presuntos perpetradores y perpetradoras de estas violaciones, y hayan sido sobreseídos y sobreseídas por los tribunales nacionales<sup>5</sup>.

El cumplimiento de la sentencia por parte de Paraguay es una obligación de resultado. Por intermedio de su Poder Legislativo está obligado por las normas internacionales primarias a instrumentar con actos jurídicos adecuados, del modo más conveniente y ajustado a sus deberes, el resultado establecido en el fallo. Para asegurar este resultado, el Estado debe eliminar los obstáculos que existan –derogar leyes, juzgar de nuevo, etc. – y al mismo tiempo dictar lo que sea necesario para poder cumplir con la obligación internacional. En este caso, establecer las disposiciones que permitan la revisión de los fallos que sean contrarios a la Convención.

La obligación de cumplir lo dispuesto en las sentencias del tribunal corresponde a un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, respaldado

3 El autor desconoce la existencia de alguna condena de un tribunal internacional que no determine de forma cierta tanto las víctimas como las indemnizaciones que les correspondan.

4 Garantía de no repetición.

5 Intercambio de correos electrónicos del autor con Andrés Ramírez, 14 de julio de 2009.

por la jurisprudencia internacional, según el cual los Estados deben acatar sus obligaciones convencionales internacionales de buena fe (*pacta sunt servanda*) y, como ya ha señalado la Corte IDH y lo dispuesto en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, aquellos no pueden por razones de orden interno dejar de asumir la responsabilidad internacional ya establecida (Corte IDH, 1994).

Los Estados Parte en la CADH deben garantizar el cumplimiento de las disposiciones convencionales y sus efectos propios (*effet utile*) en el plano de sus respectivos derechos internos. Este principio se aplica no sólo en relación con las normas sustantivas de los tratados de derechos humanos –es decir, las que contienen disposiciones sobre los derechos protegidos–, sino también en relación con las normas procesales, tales como las que se refieren al cumplimiento de las decisiones de la Corte IDH. Estas obligaciones deben ser interpretadas y aplicadas de manera tal que la garantía protegida sea verdaderamente práctica y eficaz, teniendo presente la naturaleza especial de los tratados de derechos humanos (Corte IDH, 1999).

### • Algunas acciones desplegadas por el Poder Ejecutivo

Apenas asumida la Presidencia, el gobierno de Fernando Lugo creó una comisión interinstitucional encargada de elaborar un informe sobre los arbitrajes y juicios internacionales donde el Estado paraguayo es parte<sup>6</sup>. Igualmente, creó e integró una “Comisión interinstitucional responsable de la ejecución de las acciones necesarias para el cumplimiento de las sentencias internacionales dictadas por la Corte IDH y las recomendaciones emanadas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)” (Cicsi)<sup>7</sup>, con potestad de establecer un cronograma de acciones a implementar para el cumplimiento de los puntos resolutivos y recomendaciones que se encontraran pendientes en los casos tramitados ante estas instancias<sup>8</sup>.

Otra de las acciones del presidente Lugo fue la declaración de estado de emergencia en las comunidades *Xamok Kasek* y *Kelyenmagategma* del pueblo Enxet, *Y'aka Marangatu* del pueblo Mbyá Guaraní, por decreto 1830. En éste dispuso que el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), conjuntamente con la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS):

Ejecuten las acciones que correspondan para la inmediata provisión de atención médica y alimentaria a las familias integrantes de las comunidades señaladas, durante el tiempo que duren los trámites judiciales y administrativos referentes a la legalización de las tierras reclamadas como parte del hábitat tradicional de las mismas.

Ambas comunidades se encuentran con procesos abiertos ante la Corte IDH y la CIDH, respectivamente.

6 Decreto 287 de fecha 19 de septiembre de 2008. Disponible en: <web www.presidencia.gov.py>, consultado el 20 de noviembre de 2009.

7 Decreto 1595 de fecha 26 de febrero de 2009. Disponible en: <www.presidencia.gov.py>, consultado el 20 de noviembre de 2009.

8 Para ampliar información sobre el Cicsi, se refiere al artículo sobre el sistema paraguayo de protección de derechos humanos, en este mismo capítulo.



Sin embargo, este auspicioso dictado de decretos y el aumento de espacios interinstitucionales de coordinación no se tradujeron necesariamente –cualitativa ni cuantitativamente– en el cumplimiento de las sentencias y demás obligaciones internacionales. Las nuevas autoridades, con más buena intención que coordinación, tomaban la posta luego de casi 60 años de gobierno colorado, 35 de ellos bajo dictadura. Para agravar aún más la situación, el presidente Lugo, con escasa representación parlamentaria afín, ha tenido que enfrentar asimismo una visible falta de coordinación interpoderes<sup>9</sup>. El vicepresidente Federico Franco, quien desde su asunción ha manifestado su deseo de mayor protagonismo, es quien debe coordinar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo de conformidad al art. 239, inc. 3 de la Constitución.

Por otro lado, parecería que los viejos vicios cuestionados a otros gobiernos siguen a la orden del día. Así, 13 funcionarios y funcionarias participaron en la audiencia de supervisión de sentencias en el caso Goiburú, en San José de Costa Rica, constituyendo esto gastos de pasajes aéreos y viáticos, mientras que las víctimas estuvieron representadas por un solo abogado<sup>10</sup>. Si bien se valora el interés estatal en ir bien representado para el trámite procesal mencionado, huelga decir que tamaña delegación es una exageración –tomando en cuenta los tiempos con que se cuentan para la participación en forma individual en una audiencia de supervisión– y podría cumplirse con una delegación y un presupuesto más modestos. Por otro lado, el pago de pasajes y viáticos a un grupo nutrido como el que se refiere compromete innecesariamente recursos estatales que, bien utilizados, podrían redundar en un avance para el cumplimiento de otras obligaciones estatales, como por ejemplo el pago de indemnizaciones a las víctimas, que se realiza a destiempo.

Resulta pues imperativo que el Estado paraguayo asuma de manera coherente, diligente y responsable que la ejecución de las sentencias emanadas de la Corte IDH se fundamenta en el ejercicio de los derechos humanos y en las potestades y competencias propias de dicha jurisdicción, reconocidas por los Estados en la CADH. Su acatamiento forma parte de las reglas básicas del derecho internacional en todo Estado de Derecho y son un requisito esencial para la garantía efectiva de la protección de la persona humana.

## CUMPLIMIENTO DE LA PRESENTACIÓN DE INFORMES EN EL SISTEMA UNIVERSAL DE PROTECCIÓN

Como puede colegirse de lo expresado con anterioridad, el Estado ha tenido dificultades para cumplir a cabalidad con las obligaciones generales en materia de derechos humanos en cuanto a los compromisos asumidos a escala regional. De igual manera, ante el sistema universal de protección, como ya se ha expresado en informes anteriores.

9 Esto constituye, a nuestro entender, una flagrante violación del artículo 3, en concordancia al artículo 143 inc. 5) de la Constitución por parte de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, ya que en el cumplimiento de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos la exaltación de la independencia, el equilibrio y el recíproco control que a veces se ejerce de manera rayana a la *vendetta* política en el ejercicio del poder público en poco cumplen con lo pretendido por el y la constituyente, si este poder es ejercido sin el cuarto elemento del sistema, la coordinación.

10 *Paraguay envió trece funcionarios estatales a reunión en Costa Rica*. Diario ABC Color, Asunción 10 de octubre de 2009. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/abc/nota/33659-Paraguay-envi%C3%B3-trece-funcionarios-estatales-a-reuni%C3%B3n-en-Costa-Rica/>>, consultado el 11 de noviembre de 2009.

El Estado paraguayo se ha caracterizado por el atraso en la presentación de sus informes periódicos, siendo el más significativo en cuanto a lo cualitativo el de la Convención contra toda forma de discriminación racial, donde no ha presentado ningún informe, y siendo el atraso más prolongado y vigente el de la Convención sobre los Derechos del Niño. Asimismo, en algunos casos los atrasos en la presentación de informes periódicos han llevado a que se presentaran varios en forma combinada [...]

La elaboración de los informes periódicos son una oportunidad para que el Estado Parte se tome el tiempo entre sus agentes para preguntarse sobre las acciones que ha emprendido en relación con el tratado, entre el diálogo constructivo con la sociedad civil acerca de estas acciones y pueda, en interacción con el respectivo comité, identificar las responsabilidades que se derivan del tratado y que todavía no ha logrado asumir suficientemente (Celma, 2007: 529-530).

El 5 de octubre de 2009, el Comité de Derechos del Niño realizó la sesión preparatoria para el diálogo con el Estado paraguayo. En la ocasión, la Coordinadora por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CDIA) y agencias especializadas del Sistema de las Naciones Unidas presentaron información actualizada sobre el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño en el país. Contrastando estos datos con el informe periódico del Estado, el Comité preparó una lista de cuestiones, donde solicita mayor información por escrito y adelanta algunos de los temas a abordar en la sesión de diálogo a llevarse a cabo durante el mes de enero de 2010. De esta sesión emanarán recomendaciones para el próximo tiempo, como orientaciones claras y precisas para que el Estado lleve adelante acciones tendientes a asegurar los derechos de niñas, niños y adolescentes en los ámbitos donde se encuentre mayor debilidad, y fortalecer aquellos donde se encuentren avances para sostener<sup>11</sup>.

Por otro lado, los órganos de vigilancia de los tratados han hecho una gran contribución a la interpretación y aplicación adecuadas de tales tratados por la práctica de adopción de las llamadas “Observaciones generales”. Si bien no se refieren a casos concretos sometidos al examen de los Comités, fueron concebidas como elementos de interpretación de las disposiciones de los instrumentos y se constituyen en expresión de la experiencia acumulada por los comités al considerar determinadas cuestiones.

Algo que nos queda pendiente es dar seguimiento a los informes que debe el Estado paraguayo en virtud de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), además del seguimiento a las peticiones individuales a los órganos de tratados de las Naciones Unidas.

---

<sup>11</sup> Información más completa sobre el proceso puede encontrarse en el capítulo sobre derechos de la niñez y la adolescencia.

**CUADRO. Estado de presentación de informes a los órganos de vigilancia del sistema universal de protección de derechos humanos**

Tratado	Informes presentados (año de presentación)	Observaciones finales	Próximo informe (fecha en que debe presentarse)
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)	Informe inicial (1994). Segundo informe periódico (2004).	(A/50/40), 4 de febrero de 1996. CCPR/C/PRY/CO/2 24 de abril de 2006.	Tercer y cuarto informes periódicos combinados (31 de octubre de 2008), en mora.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc)	Informe inicial (1994). Segundo y tercer informes periódicos combinados (2007).	E/C.12/1/Add.1, 28 de mayo de 1996. E/C.12/PRY/CO/3 28 de noviembre de 2007.	Cuarto informe periódico (30 de junio de 2011).
Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación Racial (CEDR)	Ninguno.		Informe inicial (17 de septiembre de 2004), segundo informe periódico (17 de septiembre de 2006) y tercer informe periódico (17 de septiembre de 2008), todos en mora. Cuarto informe periódico (17 de septiembre de 2010).
Convención sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés)	Informe inicial y segundo informe periódico combinados (1992). Tercer y cuarto informes combinados (2003) y quinto informe periódico (2004).	Suplemento N° 38 (A/51/38), 1996. CEDAW/C/PAR/CC/3-5, 15 de febrero de 2005.	Sexto informe periódico (6 de mayo de 2008), en mora.
Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)	Informe inicial (1994) con información adicional (1996). Segundo informe periódico (1998). Tercer informe periódico (2008).	CRC/C/15/Add.27 (24 de octubre 1994) y CRC/C/15/Add.75 (18 de junio 1997). CRC/C/15/Add.166 (6 de noviembre de 2001).	El tercer informe periódico está pendiente de consideración por parte del Comité de Derechos del Niño y será considerado en enero de 2010.

Tratado	Informes presentados (año de presentación)	Observaciones finales	Próximo informe (fecha en que debe presentarse)
Protocolo Facultativo de la CDN relativo a la participación de niños en los conflictos armados	Ninguno.		Informe inicial (27 de octubre de 2004), en mora.
Protocolo Facultativo de la CDN relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.	Ninguno.		Informe inicial (18 de septiembre de 2005), en mora.
Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes (CAT)	Informe inicial (1993). Segundo informe periódico (1996). Tercer informe periódico (1999).	Suplemento No. 44 (A/49/44), 12 de julio de 1994. Suplemento No. 44 (A/52/44), 10 de septiembre de 1997. Suplemento No. 44 (A/55/44), 20 de junio de 2000.	Cuarto informe periódico (10 de abril de 2003), quinto informe periódico (10 de abril de 2007), ambos en mora.
Convención para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CPTM)	Ninguno.		Informe inicial (1 de enero de 2010).
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)	Ninguno.		Informe inicial (3 de octubre de 2010).

## MONITOREO *IN LOCO* DE EXPERTOS Y EXPERTAS EN DERECHOS HUMANOS

Durante 2009 Paraguay recibió la visita de tres importantes delegaciones de expertos y expertas de las Naciones Unidas en distintas materias:

- El Subcomité para la Prevención de la Tortura (SPT) realizó su primera visita ordinaria a Paraguay del 10 al 16 de marzo de 2009, de conformidad con lo dispuesto en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (Opcat, por su sigla en inglés). El SPT se reunió con distintas autoridades relevantes para su mandato, incluido el presidente de la República, así como con representantes de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil en general. Asimismo, visitó dependencias de la Policía Nacional, incluidas 10 comisarías y la Agrupación Especializada, dos centros penitenciarios y el Hospital Neuropsiquiátrico de Asunción. Al final de la visita, la delegación presentó a las autoridades competentes sus observaciones preliminares confidenciales. A esas observaciones le seguirá el informe confidencial que el SPT presentará al gobierno de Paraguay<sup>12</sup>.
- El relator especial del Consejo de los Derechos Humanos sobre el derecho a la educación, Vernor Muñoz, visitó el país del 14 al 22 de abril. Durante su visita, constató los esfuerzos de Paraguay en la implementación del derecho a la educación, las medidas adoptadas para su exitosa realización y los obstáculos encontrados tanto a nivel nacional como internacional. Visitó escuelas de primaria y secundaria, así como universidades públicas, y prestó especial atención no sólo al acceso a la educación sino también a su calidad, y en particular para las niñas y niños de comunidades indígenas y otros grupos económica y socialmente desfavorecidos. El informe sobre su visita será presentado y discutido ante el Consejo de Derechos Humanos en Ginebra en 2010<sup>13</sup>.
- El Estado recibió, por último, la visita de la misión del Foro Permanente de las Naciones Unidas para Cuestiones Indígenas, cuyos resultados fueron presentados en Nueva York el 28 de mayo, donde se aprobó el informe final y recomendaciones de este órgano al Estado paraguayo. El informe concluye que:

[...] existe un sistema servidumbral en el Chaco, y violaciones de instrumentos internacionales apoyados/ratificados por Paraguay. Dichas infracciones, así como violaciones al Código Laboral y Penal paraguayos, obligan al gobierno a solucionar urgentemente la situación del pueblo Guaraní y otros pueblos indígenas de la región del Chaco en los siguientes aspectos constatados por la misión: existencia del trabajo forzoso y servidumbral de hombres y mujeres indígenas; trabajo infantil; inadecuadas condiciones laborales; propiedad de la tierra/privación de tierras y territorios; constricciones a la libertad de asociación; débil presencia del Estado, falta de acceso a salud y otros servicios públicos; la presente situación crítica de inseguridad alimentaria de comunidades indígenas<sup>14</sup>.

12 Comunicado de prensa emitido por el SPT el 16 de marzo de 2009.

13 Para más información sobre esta visita, se recomienda la lectura del artículo sobre derecho a la educación, en el capítulo de derechos económicos, sociales y culturales de este informe.

14 Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas: *Misión a Paraguay. Informe y recomendaciones*. Disponible en: <[http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/UNPFII\\_Mission\\_Report\\_Paraguay\\_ES.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/UNPFII_Mission_Report_Paraguay_ES.pdf)>, consultado el 24 de noviembre de 2009.

A diferencia de los mecanismos de informes establecidos en el sistema universal, llevados a cabo ante los distintos órganos, la labor desarrollada por expertos y expertas en derechos humanos en sus visitas al país les provee no sólo de insumos de primera mano sino que también pueden formarse un juicio razonado a la hora de elaborar sus reportes, los cuales deben constituirse en referencia obligada de los agentes estatales en la construcción de sus políticas.

## RECOMENDACIONES

---

- Cumplir con las sentencias establecidas por la Corte IDH en todos los casos en que se encuentran pendientes, a través de una labor en coordinación inter poderes.
- Presentar los informes pendientes ante los órganos de tratados conforme los compromisos internacionales asumidos.
- Tomar en cuenta las recomendaciones formuladas por expertos, expertas y órganos de tratados en la elaboración de políticas públicas y adecuaciones legislativas.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Cançado Trindade, António Augusto (1999) **Tratado de direito internacional dos direitos humanos. Vol. II.** Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor.

Celma, Luis Claudio (2007) *Ñembotavy total*, en: Codehupy (2007) **Derechos humanos en Paraguay 2007.** Asunción: Codehupy, pp. 520-536.9

Corte Interamericana de Derechos Humanos (1994) *Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la convención (arts. 1 y 2, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultiva OC-14/94 del 9 de diciembre de 1994. Serie A N° 14.*

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2001) *Caso Hilaire vs. Trinidad y Tobago. Excepciones preliminares. Sentencia del 1 de septiembre de 2001. Serie C N° 80.*

Ramírez, Andrés (2008) *A veinte años del encuentro con los tratados. Cumplimiento de compromisos internacionales* en: Codehupy (2008) **Derechos humanos en Paraguay 2008.** Asunción: Codehupy, pp. 729-748.

*Resolución de la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 7 de agosto de 2009. Caso Goiburú y otros vs. Paraguay. Supervisión de cumplimiento de sentencia*, párr. 22. Disponible en el sitio web [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)

Zub Centeno, Marcella (2007) *Un año de graves retrocesos hacia un Código Penal que no respeta los derechos de la gente* en: Codehupy (2007) **Derechos Humanos en Paraguay 2007.** Asunción: Codehupy, pp. 110-123.




Los DERECHOS

2009.

**TEMA DEL AÑO**





A stylized, hand-drawn illustration of a tree trunk and branches in shades of gray, positioned on the left side of the page. The branches extend across the top of the page, creating a canopy effect.

# Una frágil salvaguarda republicana para los derechos humanos en Paraguay

## Institucionalidad democrática

La institucionalidad democrática forma parte indisoluble de una tríada que se integra con los derechos y las libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho, en la cual cada uno de sus componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros. Esta precisa definición, acuñada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 1987: 26 y 41), es la premisa desde la que se aborda en este artículo la debilidad en el país de esa institucionalidad, incumpliendo su rol de garante de los derechos humanos, tanto por la fragilidad de sus pilares republicanos tradicionales –los tres poderes del Estado– como por la futilidad que han mostrado en la práctica los mecanismos extrapoderes<sup>1</sup> previstos por la Constitución de 1992, con especial énfasis la Defensoría del Pueblo.

Andrés D. Ramírez

Equipo académico del Informe Derechos Humanos en Paraguay 2009

---

1 En sentido lato, la expresión “extrapoder (u órgano extrapoderes) se emplea para referirse a órganos estatales no situados en la órbita de algunos de los tres poderes clásicos del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial)” (Sagués, 2007: 301).

## INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA Y DDHH

El poder es único, y aunque no haya pompa exterior que lo delate, se siente a cada instante la presencia de un príncipe despótico.

Montesquieu, “El Espíritu de las Leyes”

La reacción en el plano internacional de la administración Bush luego del derrumbe de las Torres Gemelas por actos atribuidos a miembros de *Al-Qaeda*<sup>2</sup>, significó la ruptura en muchos sentidos, del orden mundial establecido bajo la Carta de las Naciones Unidas, en especial, en lo relativo al uso legítimo de la fuerza (capítulo VII); facultad que fue expropiada al Consejo de Seguridad por la diplomacia de la guerra preventiva<sup>3</sup> o de intervención unilateral por parte de Estados Unidos y que arrastrara a algunos países miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)<sup>4</sup> a invadir y ocupar Afganistán, primero, y luego Irak.

En cascada, esta ruptura del orden público internacional como sistema de garantías colectivas para preservar la paz entre las naciones produjo, a su vez, fisuras sismológicas en el plexo de libertades y garantías reconocidas en diversos Estados en materia de derechos humanos, bajo el discurso de la antítesis que éstos representaban para garantizar la seguridad nacional frente a la hipótesis de la amenaza global del denominado “Eje del Mal”<sup>5</sup>.

En este contexto de lucha contra el terrorismo es que empiezan a asestarse duros golpes a valores esenciales de una sociedad democrática: la tortura se vuelve a instalar como práctica rutinaria e incluso a legalizarse<sup>6</sup> a través de órdenes ejecutivas

2 *Al Qaeda* (en árabe: “la base”) o *Al Qaida*, es una organización cuyo fundador, líder y mayor colaborador sería Osama Bin Laden, un multimillonario de origen saudí, quien se educó en universidades del Reino Unido y fue financiado por la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de Estados Unidos durante la Guerra Fría.

3 La guerra preventiva (o ataque preventivo) es aquella acción militar que se emprende con el objetivo (real o hipotético) de repeler una ofensiva o una invasión que se percibe como inminente, o bien para ganar una ventaja estratégica en un conflicto inminente. Aunque se suele aceptar como forma de autodefensa, la legitimidad de la guerra preventiva es objeto de intensa disputa, sobre todo por la dificultad de ponerse de acuerdo acerca de si la amenaza es real y, caso de serlo, de si se trata de un peligro inminente que justifique el ataque, o bien se utiliza como pretexto para atacar primero. Modernamente, la doctrina del ex presidente norteamericano George W. Bush sobre ataques preventivos hacía referencia a la amenaza potencial causada por “estados delincuentes”. Sin embargo, el problema de determinar la amenaza inminente y extrema sigue siendo tema de disputa. Muchos Estados no apoyan la idea de la guerra preventiva, ya que consideran que podría aplicarse arbitrariamente a cualquier amenaza real o imaginaria situada años en el futuro.

4 La OTAN es una organización multilateral de carácter político y militar creada con el objetivo de organizar Europa ante la amenaza de la ex Unión Soviética después de la Segunda Guerra Mundial.

5 Esta expresión fue utilizada por el ex presidente norteamericano George W. Bush en su discurso del Estado de la Unión el 29 de enero de 2002 para describir los regímenes que apoyan, según él, el terrorismo, entre ellos, los que gobiernan Iraq, Irán y Corea del Norte, a los cuales posteriormente fueron agregados Libia, Siria y Cuba. Aunque en ocasiones se han incluido en diferentes discursos o entrevistas a representantes de Estados Unidos, países como Venezuela, Zimbabue, Bielorrusia e incluso Bolivia. El concepto derivaría de la designación por Reagan de la ex Unión Soviética como imperio del mal y el uso del término Eje para referirse durante la Segunda Guerra Mundial a Alemania y sus aliados (Italia y Japón).

6 Para profundizar sobre la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes, se recomienda el artículo respectivo en el capítulo de derecho a la libertad, en este informe.

que involucraron la participación del Pentágono<sup>7</sup> como del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, hoy develadas a la opinión pública por la administración del presidente Barack Obama<sup>8</sup>. Tampoco ya es secreto, a estas alturas, que a la violación del derecho a la integridad personal, le siguieron los cercenamientos de las libertades individuales –desde el derecho a la intimidad y a la confidencialidad de las comunicaciones personales hasta las detenciones arbitrarias y desapariciones forzadas–, así como las públicas relativas a la libertad de expresión y los derechos al debido proceso y a las garantías judiciales efectivas. Allí están como ejemplo el trato a los prisioneros en Abu Ghraib (Iraq) y Guantánamo (enclave norteamericano en el Caribe cubano), así como los centros clandestinos de detención en Europa y los traslados ilegales de prisioneros a través del Atlántico<sup>9</sup>.

En Latinoamérica, la historia era algo distinta, dado que al terrorismo con que las sociedades debieron enfrentarse luego de mediados del siglo veinte, no fue el proveniente del Medio Oriente, sino el de los aparatos estatales –y paraestatales– organizados para secuestrar, torturar y desaparecer a las personas, *id est*, el Terrorismo de Estado instalado al son de la Doctrina de la Seguridad Nacional, en cuya virtud las Fuerzas Armadas convirtieron a ciudadanos y ciudadanas en enemigos internos, bajo el rótulo de la subversión comunista. Por ello, iniciadas las transiciones democráticas en la década de los ochenta en el continente, dos colosales esfuerzos ocuparon gran parte del quehacer social y del debate jurídico-político en estos países: el de las reformas constitucionales (Chile en 1980<sup>10</sup>, Paraguay en 1992, Argentina, Bolivia y Brasil en 1994, Uruguay en 1996) para diseñar una arquitectura institucional y un sistema de tutelas efectivas que garantizaran los derechos humanos y, por otra, el establecimiento de mecanismos de justicia transicional y el inicio de procesos judiciales respecto a los crímenes de lesa humanidad cometidos durante las dictaduras, de cara a garantizar los derechos de las víctimas y de la sociedad toda a la memoria, justicia, verdad, reparación y no repetición<sup>11</sup>.

Ambos esfuerzos debieron superar múltiples obstáculos durante las transiciones democráticas en estos países, cada uno con las peculiaridades propias de los regímenes totalitarios que se pretendían superar históricamente en la región, en un arco que fue desde las intenciones golpistas –como los “carapintadas”<sup>12</sup> en Argentina y los “ovie-

7 El Pentágono es la sede del Departamento de Defensa de los Estados Unidos.

8 Al respecto véase: *Amnistía acoge con satisfacción el compromiso de cerrar Guantánamo*. Disponible en: <<http://www.es.amnesty.org/contra-terror-justicia/noticias/noticia/articulo/amnistia-internacional-acoge-con-satisfaccion-el-compromiso-de-cerrar-guantanamo/>>, consultado el 29 de noviembre de 2009.

9 Estas prácticas fueron condenadas por el Parlamento Europeo en el 2007. Al respecto, puede consultarse el documento de Amnistía Internacional (2007).

10 La Constitución chilena, aunque fue aprobada por plebiscito durante la dictadura de Pinochet, permitió la apertura democrática y posteriormente fue reformada sucesivamente para adaptarla a los estándares democráticos.

11 Para profundizar sobre el derecho a la memoria, véase el artículo sobre derechos culturales, en el capítulo de derechos económicos, sociales y culturales.

12 Los “carapintadas” fueron militares de extrema derecha que llevaron a cabo una serie de alzamientos entre 1987 y 1990 contra los gobiernos constitucionales en la Argentina, buscando finalizar los juicios penales llevados adelante contra los responsables del terrorismo de Estado, instalado luego del golpe militar del 24 de marzo de 1976 a la presidenta Isabel Perón.

distas”<sup>13</sup> en Paraguay—, hasta las nuevas formas de autoritarismo engendradas para aplicar las recetas neoliberales de ajuste estructural provenientes del Consenso de Washington<sup>14</sup>, los casos de los presidentes Alberto Fujimori en Perú y Carlos Saúl Menem en Argentina son paradigmáticos al respecto. Todo lo cual, sin embargo, no significó que internamente las principales demandas durante largo tiempo siguieran estando bajo la consigna del Nunca Más al Terrorismo de Estado en la región y la plena vigencia de un régimen democrático.

Empero, apenas abiertas las puertas del nuevo siglo y ya periclitado el modelo neoliberal, el efecto dominó de las Torres Gemelas no se hizo esperar y bajo la retórica de la lucha antiterrorista —en un símil de la cruzada anticomunista de la Guerra Fría—, en muchos países del hemisferio tuvo lugar un movimiento de contrarreforma respecto a los avances democráticos y de garantías a los derechos humanos, sobre todo en el ámbito de los sistemas punitivos y de control social, aplicándose el denominado derecho penal del enemigo en sustitución del garantismo constitucional<sup>15</sup>.

Frente a esta situación y la falsa dicotomía entre derechos humanos vs. seguridad pública que se instala como nuevo paradigma asociado a la sustitución de la diplomacia multilateral por “una definición exclusivamente militar de la política exterior de Washington y los intereses internacionales”<sup>16</sup>, se reinstala, a su vez, la necesidad de rescatar y reafirmar el valor de la institucionalidad democrática, como garantía para la plena vigencia de los derechos humanos. Es así que, en el trabajo elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) intitulado “Informe sobre terrorismo y derechos humanos”, la CIDH sostuvo la necesidad de reiterar que:

[...] los Estados, al adoptar las medidas antiterroristas, deben cumplir con sus obligaciones internacionales, incluyendo las del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho humanitario. Como lo ha señalado la Comisión con anterioridad, “el respeto irrestricto por los derechos humanos debe ser parte fundamental de todas las estrategias antisubversivas cuando las mismas tengan que ser implementadas”, lo que conlleva el respeto del pleno alcance de los derechos humanos o de los derechos que no hayan sido suspendidos legítimamente en estado de emergencia. Este compromiso no sólo está fundado en cuestiones de principios, a saber, el respeto por los valores intrínsecos de la democracia y el estado de derecho que los empeños antiterroristas procuran preservar, sino que también está impuesto por los instrumentos internacionales a los que los Estados se han obligado legalmente, incluida la Declaración

13 Se denomina “oviedistas” a los seguidores de Lino César Oviedo, político de derecha y ex militar, bajo cuyo liderazgo se protagonizaron intentos de subvertir el orden constitucional en Paraguay en los años 1996, 1999 y 2000. Entre los golpistas oviedistas hubo tanto militares en servicio activo y retirados como sicarios, que fueron victimarios durante los sucesos del denominado “Marzo paraguayo”, durante el cual jóvenes paraguayos que defendían la legalidad democrática fueron asesinados a mansalva por seguidores de Oviedo.

14 El término Consenso de Washington fue acuñado en 1989 por John Williamson, académico del *Institute for International Economics*, y contiene un paquete de medidas económicas generales para ser aplicadas en América Latina por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Williamson, 2004: 1).

15 Para el caso paraguayo, se refiere en este mismo volumen a los artículos sobre garantías procesales y debido proceso, detenciones ilegales, contrarreforma del Código Procesal Penal, en el capítulo de derecho a la libertad.

16 Petras, James (2002) *EEUU ganó en Afganistán, pero perdió el país*. Disponible en: <<http://www.lafogata.org/recopilacion/gano.htm>>, consultado el 30 de noviembre de 2009.

Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y los Convenios de Ginebra de 1949, y sus Protocolos Adicionales de 1977 así como otros instrumentos pertinentes del derecho humanitario internacional y las correspondientes normas y principios del derecho consuetudinario. Estas obligaciones internacionales no crean ninguna excepción general para el terrorismo en su aplicación, sino que establecen un régimen interrelacionado y mutuamente reforzado de protecciones de los derechos humanos a los que se deben conformar las respuestas de los Estados al terrorismo. A este respecto, la campaña contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos no deben ser consideradas responsabilidades antitéticas; por el contrario, la existencia de cláusulas de derogación en los instrumentos internacionales de derechos humanos ilustra el reconocimiento de que algunas veces puede ser necesario adoptar medidas excepcionales que impongan la suspensión transitoria de algunos derechos para responder a amenazas precisamente con el propósito de proteger a las instituciones democráticas y el régimen de derecho y no para debilitarlos y destruirlos. Este criterio doctrinario ha sido especialmente significativo en las Américas, donde los instigadores y perpetradores del terrorismo han tratado con frecuencia de menoscabar los derechos humanos de la población civil y, también, los sistemas de gobierno democráticos de los cuales depende fundamentalmente la protección de esos derechos [...] (CIDH, 2002: párr. 23).

En este contexto, la aparición de los “liderazgos emergentes” de izquierda –Chávez, Kirchner, Morales, Correa, Lugo– frente al derrumbe de los partidos tradicionales que fungieran de soporte político al neoliberalismo generó en el continente la reconducción del discurso antiterrorista hacia su vieja raigambre anticomunista, desempolvándose los aparatos ideológicos –fundamentalmente los de prensa– que sostuvieron las últimas dictaduras militares en la región.

La creciente expansión de esta ola reaccionaria en Latinoamérica, cuyo pico más alto ha sido, sin dudas, el golpe de Estado en Honduras el 28 de junio de este año, resulta particularmente grave en países donde la institucionalidad democrática no ha podido afirmarse en los períodos de transición, tal como sucede en Paraguay, poniendo así en riesgo la continuidad del Estado de Derecho y facilitando el retorno a un régimen de facto que viole los derechos humanos, bajo los mismos argumentos que en el pasado, aunque ligeramente remozados: la conspiración comunista internacional –que ahora no es soviética sino bolivariana–; las amenazas a la soberanía nacional –que siguen siendo asociadas a la pérdida de los privilegios de las clases dominantes–; el enemigo interno –que ante la imposibilidad histórica de reeditar la proscripción política (el militante comunista) se traslada a la interdicción de participar en la gestión pública (el militante social)–. Que la naturaleza del golpe de Estado subsecuente sea *aggiornada* –por ejemplo, forzando un juicio político–, o a la antigua –un cuartelazo–, ya es una cuestión de cuidado de las formas más que de fondo.

Dicho esto, la debilidad de la institucionalidad democrática en Paraguay se analiza a continuación en su sentido más lato: la falencia del sistema constitucional de tutela republicana a través de las tres ramas de los poderes del Estado, así como a través de órganos extrapoderes, en el caso de la Defensoría del Pueblo.

## LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO PARA UN PUEBLO SIN DEFENSORÍA

Un estudio del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) sobre el ombudsman y el acceso a la justicia (2006), con énfasis en los pueblos indígenas en un estudio comparativo de los diferentes organismos previstos constitucionalmente con carácter tutelar de los derechos ciudadanos y la institucionalidad democrática, señaló los siguientes rasgos institucionales de la Defensoría del Pueblo en Paraguay:

**CUADRO 1. Rasgos institucionales de la Defensoría del Pueblo en Paraguay**

Rasgo	Característica
Regulación constitucional	El Defensor del Pueblo es un comisionado parlamentario cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la profesión de los intereses comunitarios. En ningún caso tendrá función judicial ni competencia ejecutiva (art. 276, Constitución).
Regulación legal	Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (631/95).
Nombramiento	Es nombrado por mayoría de dos tercios de la Cámara de Diputados, de una terna propuesta por el Senado (art. 277, Constitución; art. 4, ley).
Duración del mandato	5 años; puede ser reelecto (art. 277, Constitución; art. 4, ley).
Calidades del titular	Los mismos requisitos exigidos para los diputados y las diputadas (art. 278, Constitución): paraguayo o paraguaya, mayor de 25 años de edad, pleno goce de derechos civiles y políticos (art. 7, ley).
Regulación sobre independencia	Goza de autonomía e inamovilidad (art. 277, Constitución; art. 1 y 5, ley). Debe solicitar suspensión de afiliación política mientras dure en sus funciones (art. 30, ley).
Inmunidades y privilegios	Las mismas inmunidades de los magistrados y las magistradas (art. 278, Constitución; art. 8, ley). Sólo puede ser sometido a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes (art. 225, Constitución). Si así ocurriese, la autoridad interviniente debe ponerlo bajo custodia en su residencia, comunicar de inmediato el hecho a la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y remitir los antecedentes al juez competente (art. 255, Constitución). No podrá ser acusado o interrogado judicialmente por las opiniones emitidas en el ejercicio de sus funciones (art. 255, Constitución).
Vacancia del cargo	Renuncia (ante Cámara de diputados); vencimiento del mandato, muerto o incapacidad sobreviniente declarada por la CSJ; haber cumplido 75 años; procedimiento del juicio político establecido en la Constitución. (art. 5, ley). En caso de ausencia temporal o vacancia definitiva del Defensor, lo sustituirá el Defensor del Pueblo Adjunto con las mismas prerrogativas, y siendo definitiva la vacancia hasta completar el período del sustituido (art. 6, ley).
Presupuesto	Se elabora anualmente su anteproyecto de presupuesto de acuerdo con la ley que rige la materia y lo eleva a la Cámara de Senadores, que lo incluye en su proyecto de presupuesto para su presentación al Poder Ejecutivo (art. 28, ley). Salario del titular no mayor que el de los legisladores y las legisladoras (art. 9, ley).

Rasgo	Característica
Recursos humanos de la institución	<p>El Defensor puede nombrar y remover el personal a su cargo, de conformidad con el reglamento interno, dentro de los límites presupuestarios. (arts. 10 y 13, ley).</p> <p>El Defensor Adjunto sustituirá al Defensor del Pueblo y lo auxiliará en el cumplimiento de sus funciones (art. 11, ley).</p>
Competencia y limitaciones	<p>Defender los derechos humanos, canalizar los reclamos populares y la profesión de los intereses comunitarios. (art. 276, Constitución).</p> <p>Calificar y fijar indemnización a víctimas de violaciones de derechos humanos durante la dictadura (art. 3, ley).</p> <p>Requerir de las autoridades, en sus diversos niveles, información para sus investigaciones (art. 10, inc. b, ley).</p> <p>Emitir censura pública por actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos (art. 10, inc. c, ley).</p> <p>Informar anualmente de sus gestiones a las cámaras del Congreso; así como elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos, que a su juicio requieran pronta atención pública (art. 10, incs. d y e, ley).</p> <p>Denunciar ante el Ministerio Público las violaciones de derechos humanos cometidas por personas que actúen en ejercicio de funciones oficiales, así como las de personas particulares (art. 10, inc. f, ley).</p> <p>Interponer <i>hábeas corpus</i> y solicitar amparo, sin perjuicio del derecho que les asiste a los y las particulares (art. 10, inc. g, ley).</p> <p>Sugerir la modificación de normas o procedimientos implementados en los órganos del Estado o de las conductas de sus funcionarios y funcionarias (art. 10, inc. k, ley).</p> <p>Las actuaciones en la Defensoría del Pueblo son gratuitas (art. 17, ley).</p> <p>El Defensor en ningún caso tendrá función judicial, ni competencia ejecutiva ni ejercerá funciones propias de la Justicia Electoral (art. 276, Constitución; art. 3, ley).</p>
Función mediadora	No se contempla.
Función educativa	Ejecutar proyectos y programas para divulgar y promover el conocimiento y la práctica de los derechos humanos y sus mecanismos de protección, por sí o con la participación de otras organizaciones gubernamentales o no gubernamentales (art. 10, inc. j, ley).
Función investigativa	<p>Investigar de oficio, o a petición de parte, denuncias, quejas y reclamos contra violaciones de los derechos humanos y otros hechos que establecen la Constitución y la ley (art. 279, párr. 1, Constitución).</p> <p>La administración pública está obligada a colaborar con la Defensoría en sus investigaciones (art. 21, ley) y a la vez se puede citar a funcionarios y funcionarias y demás personas involucradas (art. 23, ley).</p> <p>Puede acceder a los locales en los que estime conveniente hacerlo, y si fuere necesario recabará orden de allanamiento, pudiendo auxiliarse de la fuerza pública (art. 10, inc. b, ley).</p> <p>Puede requerir información de las diferentes autoridades, incluso del órgano judicial, del Ministerio Público, de los y las agentes policiales y de seguridad (art. 10, inc. b, ley).</p> <p>Senadores y Diputados pueden solicitar al Defensor que realice una investigación (art. 26, ley).</p>

Rasgo	Característica
Acciones jurisdiccionales o administrativas	Interponer <i>hábeas corpus</i> y solicitar amparo (art. 10, inc. g, ley). Denunciar ante el Ministerio Público violaciones de derechos humanos cometidas por personas que actúen en ejercicio de funciones oficiales, así como las de particulares (art. 10, inc. f, ley).
Actuaciones especiales	Promover acciones para proteger intereses difusos (art. 10, inc. i, ley). Sugerir modificación de normas o procedimientos que violen derechos humanos (art. 10, inc. k, ley).
Resoluciones y sus efectos	La iniciación de las acciones encaminadas a la reparación del derecho lesionado (art. 19, ley).
Recursos a sus recomendaciones	No se contemplan.
Desacato a sus investigaciones y recomendaciones	La negativa o negligencia de funcionario al que se pide informe se considera obstrucción a las funciones y se puede remitir antecedente al Ministerio Público para acción judicial correspondiente (art. 20, ley). La obstrucción a una investigación se considera desacato y conlleva sanción prevista en legislación penal (art. 21, ley). En el informe anual puede indicar nombre de autoridades que no justifican adecuadamente el comportamiento que les fuere cuestionado (art. 10, inc. l, ley).
Debido proceso	Cualquier persona presenta queja, ya sea de forma escrita u oral (art. 16, ley). Las actuaciones de la Defensoría del Pueblo serán gratuitas (art. 17, ley). Una vez admitida (en plazo de 30 días), promueve investigación y notifica a funcionario, así como a los responsables del organismo del cual dependa (art. 22, ley). El Defensor del Pueblo puede rechazar las quejas cuando fueren anónimas o cuando advierta mala fe, carencia de fundamentos o inexistencia de pretensión (art. 18, ley). Puede citar a funcionarios involucrados en el hecho (art. 23, ley). El Defensor tiene un plazo de 120 días para hacer su pronunciamiento definitivo (art. 27, ley).
Oficinas especiales	Existen secciones o delegaciones especializadas, pero todavía no han entrado en funcionamiento. Por esta razón, la oficina del Defensor del Pueblo conoce todos los casos que se presenten.
Oficinas descentralizadas	La Defensoría del Pueblo ha cubierto 13 departamentos, en los cuales funcionan Defensorías delegadas y ante las cuales pueden recurrir los pobladores y las pobladoras de las distintas zonas: Caacupé, Isla Pucú, Eusebio Ayala, Capiatá, San Juan Bautista y San Ignacio de las Misiones, Ciudad del Este, Presidente Franco, Pedro Juan Caballero, Puerto Casado, Villarrica, Irala Fernández, Sapucaí, Benjamín Aceval, Caazapá, San José de los Arroyos, Pilar y Encarnación.
Organizaciones nacionales con que coordina	Procuraduría General de la República, Secretaría Técnica de Planificación.
Organizaciones internacionales a las que pertenece	Federación Iberoamericana de Ombudsman.

Fuente: IIDH, 2006



En cuanto a las tareas de defensa y promoción de los derechos humanos, tomando como referencia uno de los sectores más vulnerables de la población en el país, los pueblos indígenas, la Defensoría del Pueblo de Paraguay aparece, según los cuadros comparativos siguientes del IIDH, como altamente deficitaria en sus tareas constitucionales.

**CUADRO 2. Funciones desarrolladas por la Defensoría del Pueblo en materia de derechos de pueblos y personas indígenas**

País	Función de investigación	Función de educación	Función de mediación	Función de iniciativa legislativa	Función de procuración	Derecho consuetudinario y acceso a la justicia	Otras
Bolivia	X	X	X	X			
Colombia	X	X	X			X	X (c)
C. Rica		X	X	X	X	X	
Ecuador	X	X				X	
Guatemala	X	X		X		X	
México	X (a y b)	X (a)					X (a,d)
Nicaragua		X		X		X	
Panamá	X						
Paraguay							
Perú	X	X	X	X		X	

Fuente: IIDH, 2006

**CUADRO 3. Vacíos en la actuación de los Defensores del Pueblo en materia de derechos indígenas**

País	Falta de articulación con movimientos indígenas	Ausencia de sistematización del trabajo de investigación en derechos indígenas	Sub utilización función educativa	Sub utilización función iniciativa legislativa	Sub utilización de función procuración	Debilidad de acción en materia de Dº consuetudinario indígena
Bolivia	X	X			X	
Colombia				X	X	X
C. Rica		X				
Ecuador				X	X	
Guatemala					X	
México	X (h)	X (h)	X (h)	X	X (g, h)	
Nicaragua	X	X			X	X (g, h)
Panamá	X	X	X	X	X	
Paraguay	X	X	X	X	X	X
Perú					X	X

Fuente: IIDH, 2006

Por otra parte, a partir de su III Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay (CIDH, 2001), la CIDH fue realizando en los años subsiguientes tareas de seguimiento a sus conclusiones y recomendaciones, conforme información recibida del propio Estado de Paraguay<sup>17</sup>. En materia de institucionalidad democrática, el siguiente cuadro presenta un balance al respecto:

**CUADRO 4. Cumplimiento de recomendaciones de la CIDH por parte del Estado paraguayo en materia de institucionalidad democrática**

Recomendaciones de la CIDH	Cumplimiento del Estado paraguayo
<b>A. Impunidad</b>	<b>Impunidad:</b>
La Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó en el 2001 al Estado paraguayo: [...] Designar Defensor del Pueblo previsto en la Constitución.	El Estado paraguayo respondió cuanto sigue: “El Congreso de la Nación designó a los señores Manuel Páez Monges y Héctor Raúl Marín, como Defensor del Pueblo y Defensor del Pueblo Adjunto, por Resolución N° 768 de fecha 11 de octubre de 2001. Ya se ha iniciado en el Congreso de la Nación el proceso de selección de terna para la elección del nuevo Defensor del Pueblo”.

Fuente: CIDH, 2006

En efecto, si bien en 1995 se dictó la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (631/95) y en 1996 la ley 838/96 “Que indemniza a víctimas de violaciones de Derechos Humanos durante la Dictadura de 1954 a 1989” a ser aplicada por la Defensoría del Pueblo, el Defensor del Pueblo no fue designado sino hasta nueve años después de haber entrado en vigencia la Constitución Nacional<sup>18</sup>.

Si bien en una lectura estrictamente jurídica, la ley orgánica parecería como legislación derivada del art. 276 y sus concordantes de la Constitución, en términos políticos esta ley, al establecer la figura del Defensor del Pueblo Adjunto (art. 11), permitió que la designación, tanto del Defensor como su Adjunto, pasara de ser asunto de meritocracia a ser asunto de componendas políticas. Es por ello que las designaciones de ambos funcionarios para el primer período en sus funciones fueron:

[...] fruto de un pacto entre el Partido Colorado y el Partido Encuentro Nacional, recayó en dos personas de dichas asociaciones, el colorado Manuel Páez Monges, como titular, y el encuenrista Raúl Marín como adjunto. Páez Monges venía de una larga pero poco relevante trayectoria de funcionario de la administración pública desde la época de la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), período en el que había sido intendente municipal de Areguá, cargo en el que fue designado por decreto del dictador. No tenía mayores conocimientos ni experiencia en el campo de los derechos humanos; su perfil indicaba rasgos bien anodinos: era prácticamente un desconocido en el ámbito político y no le precedía ningún prestigio ni reconocida legitimidad social y pública para el ejercicio del cargo. Era bien previsible que su trabajo iría a ser modesto (Valiente, 2004).

17 El texto del informe de seguimiento se encuentra disponible online en su contenido íntegro en: <<https://www.cidh.oas.org/Respuestas/Paraguay.03.htm>>, consultado el 30 de noviembre de 2009.

18 Información oficial sobre la Defensoría del Pueblo se encuentra disponible online en su sitio oficial: <<http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/menu/historia.html>>, consultado el 29 de noviembre de 2009.

El 28 de octubre de 2004, Páez Monges fue reelecto por la Cámara de Diputados, esta vez fruto de la alianza entre las bancadas de los partidos Colorado y Liberal, en un acto:

[de] pura y simple discrecionalidad política parlamentaria, forzada por un acuerdo mayoritario entre las bancadas del Partido Colorado y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) para aprobar la reelección de Páez Monges y designar como adjunto a Edgar Villalba, quien amerita para el caso ser el secretario general del PLRA. La decidida y rápida intervención de Páez Monges, en función de Defensor del Pueblo, para atender las denuncias del delincuente, violador de derechos humanos y [entonces] ex general golpista Lino Oviedo, quien regresó de su exilio en Brasil para someterse a una condena penitenciaria y a los procesos penales que se le siguen, le garantizó además el apoyo de la bancada del Partido UNACE, de Oviedo (Ibid.).

Dado que conforme el decurso del proceso de selección en el Congreso llevaría nuevamente este año a la reelección del actual defensor como también de su adjunto, conviene señalar que su débil y cuestionada figura, a la par que el cuasi imperceptible rol de la Defensoría del Pueblo en asuntos de su competencia durante todos estos años, se presenta en un escenario de notoria debilidad de la institucionalidad democrática. Este aspecto si bien fue ya enfocado en párrafos precedentes, se reafirma en los datos puestos a consideración de la opinión pública por la Fundación Konrad Adenauer<sup>19</sup>, emergentes de estudios sobre Índices de Desarrollo Democrático (IDD).

#### CUADRO 5. Índice de Desarrollo Democrático (IID) de América Latina 2009

Ranking 2009	
PAÍS	PUNTAJE
Chile	10,000
Costa Rica	9,696
Uruguay	9,262
Panamá	7,191
México	6,490
Argentina	5,582
Perú	5,587
Brasil	4,514
Colombia	4,053
Paraguay	3,860
Honduras	3,859
Nicaragua	3,795
R. Dominicana	3,677
Venezuela	3,591
El Salvador	3,490
Ecuador	3,484
Guatemala	3,284
Bolivia	2,593

Fuente: Fundación Konrad Adenauer, 2009

<sup>19</sup> La Fundación Konrad Adenauer es una organización política alemana fundada en el año 1964, que se inspira y compromete con el pensamiento y movimiento demócrata cristiano y se honra con el nombre del primer canciller federal.

Como puede verse, el Paraguay se ubica en materia de desarrollo democrático en niveles muy bajos, cuasi comparables sólo con países de Centroamérica –en su gran mayoría afectados por graves conflictos armados durante décadas–, a lo cual debemos sumar otros datos que señalan que este déficit lleva, por una lado, una tendencia a agudizarse y, por otro, se centra, muy especialmente, en la calidad de la institucionalidad democrática.

Siguiendo los IDD, pueden agruparse en 18 los países según su desarrollo democrático, tanto aquellos con alto desarrollo (que logran más de 7,5 puntos), con desarrollo medio (de 4,51 a 7,5) y con bajo desarrollo (de 1,0 a 4,5). El primer grupo está conformado por Costa Rica, Chile y Uruguay. En el grupo de países con desarrollo democrático medio se ubican Argentina, Brasil, México, Panamá y Perú. Los países con desarrollo democrático bajo son Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.

**CUADRO 6. Índice de Desarrollo Democrático (IID) en América latina (2002/2009)**

País	Valor 2002	Valor 2003	Valor 2004	Valor 2005	Valor 2006	Valor 2007	Valor 2008	Valor 2009
Argentina	5,247	3,900	3,918	4,337	5,330	6,123	5,731	<b>5,852</b>
Bolivia	4,150	2,883	3,343	3,528	2,726	3,281	2,843	<b>2,593</b>
Brasil	3,932	5,028	3,348	3,820	4,468	4,582	4,520	<b>4,514</b>
Colombia	5,254	4,218	3,054	2,993	4,362	4,778	4,660	<b>4,053</b>
Costa Rica	8,575	7,847	8,633	8,510	9,704	9,706	10,321	<b>9,696</b>
Chile	8,757	10,031	10,242	10,435	10,796	10,360	9,670	<b>10,000</b>
Ecuador	1,694	2,376	3,122	3,658	2,237	3,206	2,521	<b>3,484</b>
El Salvador	5,544	6,273	4,452	5,053	4,718	3,967	4,184	<b>3,490</b>
Guatemala	3,992	2,928	3,884	1,648	3,834	3,502	3,444	<b>3,284</b>
Honduras	3,107	4,098	4,142	4,332	4,431	4,780	4,408	<b>3,859</b>
México	6,340	6,623	6,136	5,522	5,917	5,566	6,135	<b>6,490</b>
Nicaragua	2,963	4,230	3,614	4,032	3,151	2,730	3,860	<b>3,795</b>
Panamá	8,309	8,028	6,914	6,918	6,828	6,452	6,503	<b>7,191</b>
Paraguay	2,255	3,214	1,689	4,493	3,745	3,880	3,861	<b>3,860</b>
Perú	4,352	3,602	3,688	3,126	3,590	4,107	5,020	<b>5,587</b>
R. Dominicana			4,631	3,823	4,187	2,900	3,577	<b>3,677</b>
Uruguay	9,736	9,766	7,517	8,355	8,397	9,384	8,717	<b>9,262</b>
Venezuela	2,243	2,811	1,552	2,581	2,720	2,848	3,258	<b>3,591</b>
Promedio	4,803	4,881	4,660	4,842	5,063	5,120	5,180	<b>5,238</b>

Fuente: Fundación Konrad Adenauer, 2009

Conforme el estudio de la Konrad Adenauer:

[...] en la Dimensión de Calidad Institucional y Eficiencia Política, Paraguay ha empeorado con respecto al 2008, a pesar de mostrar un mejor resultado en el Índice de Percepción de la Corrupción, en *Accountability* y en el indicador de Desestabilización. Esto se explica porque el incremento de las puntuaciones en algunas variables se compensó con el crecimiento del promedio de la

región, que produjo la detracción del país en esta dimensión. Sin embargo, lo beneficia en el lugar que ocupa en el ranking, subiendo un lugar con respecto al año anterior, aunque no logra ubicarse por encima del promedio regional (Fundación Konrad Adenauer, 2009).

Frente a este escenario, distintas organizaciones de la sociedad civil han interpelado fuertemente el rol del actual Defensor del Pueblo como el de su Adjunto. Así, ya en el 2004 señalaba la Codehupy en una audiencia pública, el 19 de mayo en el Aula Magna de la Universidad Católica:

[...] se relevaron 14 denuncias concretas de inacción del Defensor ante casos específicos que le fueron puestos a su conocimiento, además de denuncias acerca de la situación general de la defensoría que hacen relación con la contratación de operadores políticos del partido de gobierno en cargos de la institución y de no cumplir deberes mínimos para ejercer la función, como no haberse desafiliado temporalmente de su partido (como dispone la ley respectiva), o presentar el informe anual de gestiones a los Poderes del Estado, en el que dé cuenta de los problemas. Todas las denuncias recogidas fundamentaron un pedido de juicio político que formalizó la CODEHUPY ante la Cámara de Diputados, bajo el cargo de mal desempeño de funciones (Valiente, 2004).

En junio de 2008, el Senado informó a la Nación respecto a la gestión del Defensor del Pueblo que:

Lastimosamente la absoluta inoperancia de su actual titular, Manuel María Páez Monges, ha echado a perder no sólo los vínculos cooperativos que [el Senado] pretendió instalar desde su segunda asunción al frente de la institución de la Defensoría del Pueblo en 2004, sino además la confianza de la colectividad en la pertinencia de esta noble figura a la vista de tan magros resultados obtenidos a partir de su deplorable gestión. En respuesta a un generalizado clamor de reputados activistas de derechos humanos, organizaciones sociales y ciudadanos varios afectados por la estéril actividad del titular de la Defensoría del Pueblo<sup>20</sup>.

En cuanto al 2009, las Comisiones de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública, y de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores convocaron a las organizaciones civiles o personas que tengan interés en participar de Audiencias Públicas en el mes de octubre en la Sala de Sesiones de la Cámara, para analizar junto a los y las postulantes su idoneidad para los cargos de Defensor del Pueblo y Defensor del Pueblo Adjunto<sup>21</sup>. Páez Monges no asistió ni presentó rendición de cuentas por escrito con ocasión de esas Audiencias, y el Movimiento Nacional de Víctimas de la Dictadura Stronista manifestó:

[su] disconformidad con la gestión de Edgar Villalba como defensor adjunto y solicitó a los senadores encargados de elaborar la terna para el cargo de defensor del Pueblo que tengan en cuenta que “tuvo un mal desempeño de

20 Informe disponible en: <[www.congreso.gov.py/.../INFORME%20ANUAL%20DDHH%202008.pdf](http://www.congreso.gov.py/.../INFORME%20ANUAL%20DDHH%202008.pdf)>, consultado el 29 de noviembre de 2009.

21 Disponible en: <[www.senado.gov.py/archivos/varios/PUBLICACIONDEFENSOR%20DEL%20PUEBLO.pdf](http://www.senado.gov.py/archivos/varios/PUBLICACIONDEFENSOR%20DEL%20PUEBLO.pdf)>, consultado el 29 de noviembre de 2009.

sus funciones y que con su silencio avaló la actuación del actual defensor, a quien ahora critica”. La nucleación también reprocha “el trato irrespetuoso y arrogante con las víctimas”<sup>22</sup>.

Por último, coincidimos y compartimos a modo de síntesis lo ya anteriormente planteado respecto al grave cuadro que representa para la institucionalidad democrática en el país la situación antes descrita, en cuanto:

[...] el caso de la Defensoría del Pueblo ilustra de un modo patético los estrechos límites de la institucionalidad de derechos humanos en Paraguay. Para que este complejo de instituciones, normas y prácticas cobre un sentido relevante como garantía para las personas (y sobre todo para los más débiles) frente al poder sin control del Estado y del mercado, es necesario que el debate público acerca de temas tan importantes como quién debe ser el Defensor o Defensora del Pueblo retorne a las sedes y métodos naturales de decisión de estos temas en una República. La crisis de legalidad de los Estados en la actualidad se debe en gran medida a que la publicidad, esa noción tan cara al republicanismo, fue tergiversada por la traslación de los dominios y mecanismos de decisión a sectores fuera de la posibilidad de control ciudadano (en particular la concertación de grandes intereses mercantiles y corporativos con cúpulas-mafias partidarias), en perjuicio de los ámbitos naturales de representación. La única manera posible de preservar y defender un diseño coherente de Estado Social de Derecho, con una mediana institucionalidad garantista que pueda poner en vigencia sus postulados de libertad y justicia, será si el legítimo margen de “cintura” política que rige las designaciones de magistraturas de control constitucional se racionaliza con criterios objetivos, estables y públicos que permitan medir en los candidatos y candidatas su reconocida honorabilidad y legitimidad pública, la idoneidad profesional, su conducta imparcial y su independencia de los grupos de poder, la adhesión al pluralismo y la justicia social, la integridad moral y el rechazo a la corrupción, su compromiso con la defensa de los derechos humanos, y la capacidad para trabajar en equipo y rodearse de gente idónea y comprometida (Valiente, 2004).

## CONCLUSIONES

Siendo la institucionalidad democrática ya no sólo una cuestión que afecta a las personas bajo la jurisdicción de un Estado determinado, sino en su conjunto, a la ciudadanía universal que pretende construirse en América latina —entre otras vías, a través de espacios multilaterales como la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) o el Mercado Común del Sur (Mercosur)—, nos parece valioso tomar para las conclusiones de este artículo algunas reflexiones hechas en el marco de aportes teóricos del Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur<sup>23</sup>, que plantean un abordaje múltiple del contexto regional para superar las debilidades institucionales heredadas, en muchos casos, de las últimas dictaduras militares en la región.

22 *No quieren a Páez Monges ni a Villalba en la Defensoría*. Diario ABC Color, Asunción 28 de octubre de 2009. Disponible en: <<http://www.abc.com.py/abc/nota/40169-No-quieren-a-P%C3%A1ez-Monges-ni-a-Villalba-en-la-Defensor%C3%ADa/>>, consultado 29 de noviembre de 2009.

23 Disponible en: <[www.observatoriomercosur.org.uy](http://www.observatoriomercosur.org.uy)>, consultado el 29 de noviembre de 2009.

Estas serían (Martínez Salgueiro, 2009):

- La inadecuación a la realidad del funcionamiento interno de instituciones históricas básicas del sistema republicano, los poderes Legislativo y Judicial, hace que pierdan progresivamente eficacia en el cumplimiento de sus funciones. El mecanismo tradicional de funcionamiento parlamentario se adapta con dificultad a un cúmulo de problemas que requieren velocidad de respuesta y un abordaje técnico cada vez más exigente. El Poder Judicial es percibido como una institución muchas veces vetusta, afectada de lentitud incurable, incapaz de asegurar la vigencia de la legalidad reaccionando con energía y rapidez frente a casos que abrumen a la opinión pública.
- Un comportamiento ciudadano mucho más pasivo y apático con respecto a la actividad política, que se traduce en un distanciamiento respecto a años atrás, cuando existían expectativas de cambios significativos derivados de la política. Por otra parte, ha disminuido claramente la centralidad de los partidos políticos, que han abandonado sus funciones de socialización, de integración de nuevos ciudadanos a la vida política y en general tienden a ser, simplemente, maquinarias electorales.
- Causa y efecto de ese desinterés creciente por la participación política, es que el espacio público se construye ahora desde los medios de comunicación. La lucha política adopta los mecanismos de la lucha comercial por la captación de segmentos del mercado. La presencia mediática muchas veces sustituye al vínculo personal y directo con los ciudadanos. La forma importa más que los contenidos. Los discursos se vacían de conceptos y tienden a indiferenciarse. En la videopolítica es más importante el impacto de imagen que la discusión sobre los temas sustantivos.
- Persisten, aun en el contexto de gobiernos progresistas, el desempleo, la pérdida de poder adquisitivo de los salarios, la subsistencia de grandes franjas de pobreza, que han tenido como consecuencia situaciones de exclusión que provocan una marginación creciente frente a la cual el Estado responde de manera represiva.
- No logra erradicarse el estado de corrupción que, por desgracia, afecta en forma bastante generalizada a toda la población, aunque por cierto su incidencia también la registramos con frecuencia a través de la prensa en los países centrales. La falta de transparencia afecta profundamente la credibilidad en el sistema democrático. La corrupción comprobada de muchos elencos políticos, el nepotismo, la utilización de los cargos públicos para fines privados, fomentan el descreimiento generalizado en la participación política.

Sin perjuicio de lo elocuente de las reflexiones del Observatorio, podríamos sumar como aporte para el análisis que en medio de la crisis de instituciones históricamente ancladas en la vida política latinoamericana como parte inescindible de los procesos de construcción de los Estados Nación, la ineficacia del sistema republicano para garantizar los derechos humanos en todas sus dimensiones exige que mecanismos extrapoderes, como la Defensoría del Pueblo y sus sucedáneos –por ejemplo, las Defensorías Vecinales o los espacios autónomos de colectivos como los Pueblos Indígenas– deban actuar en su rol de contralor de los poderes del Estado, de modo a mantener un estándar de calidad democrática de las instituciones, que no es otra cosa, finalmente, que la reconducción de éstas a su rol primigenio de resguardo de las libertades de los ciudadanos y las ciudadanas, como de remoción de los obstáculos que provocan la insatisfacción de las necesidades básicas de quienes son depositarios y depositarias del poder soberano.

## BIBLIOGRAFÍA

---

Amnistía Internacional (2007) **Destinos inconfesables, obligaciones incumplidas**. Londres: Amnistía Internacional. Disponible en: <[www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)>, consultado el 29 de noviembre de 2009.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH (2001) *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay*. Disponible en: <<https://www.cidh.oas.org/countryrep/Paraguay01sp/indice.htm>>, consultado el 29 de noviembre de 2009.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH (2002) *Informe sobre Terrorismo y derechos humanos*. Washington: CIDH. Disponible en: <<http://www.cidh.oas.org/Terrorism/Spain/indice.htm>>, consultado el 30 de noviembre de 2009.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (1987) *El hábeas corpus bajo suspensión de garantías. Opinión Consultiva OC-8/87, 30 de enero de 1987*.

Fundación Konrad Adenauer (2009) **Índice de Desarrollo Democrático en América Latina 2009**. Disponible en: <http://www.idd-lat.org/IDD2009.htm>, consultado el 30 de noviembre de 2009.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos – IIDH (2006) **Ómbudsman y derechos indígenas en América latina. Estudio comparativo sobre el marco normativo e institucional**. San José de Costa Rica: IIDH.

Martínez Salgueiro, María Elena (2009) *Estado y sociedad civil en el marco del MERCOSUR*. Disponible en: <[www.observatoriomercosur.org.uy/libro/estado\\_y\\_sociedad\\_civil\\_en\\_el\\_marco\\_del\\_mercosur\\_26.php#autor](http://www.observatoriomercosur.org.uy/libro/estado_y_sociedad_civil_en_el_marco_del_mercosur_26.php#autor)>, consultado el 29 de noviembre de 2009.

Valiente, Hugo (2004) *Defensoría del Pueblo: polémica elección* en: **Informativo Mujer 169**. Disponible en: <<http://168.96.200.17/ar/libros/paraguay/cde/mujer/mujer169.pdf>>, consultado el 29 de noviembre de 2009.

Williamson, John (2004) *A Short History of the Washington Consensus*. Barcelona.

## FUENTE DE CONSULTAS EN LA WEB

---

Sitio de Wikipedia, la enciclopedia de contenido libre que todos pueden editar.  
<http://www.wikipedia.org/>

Sitio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos  
<http://www.cidh.org/>

Sitio del Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
<http://www.iidh.ed.cr/>

Sitio de la Konrad-Adenauer-Stiftung  
<http://www.kas.de/>

Sitio de la Defensoría del Pueblo de Paraguay  
<http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/>

Sitio del Congreso y del Senado de la Nación Paraguaya  
<http://www.congreso.gov.py/>  
<http://www.senado.gov.py/>



# INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

---

Codehupy

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay

Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos,  
Democracia y Desarrollo, Pihdd

París 1031 casi Avenida Colón, Asunción, Paraguay

Telefax: (595-21) 423875 / 421908

codehupy@codehupy.org

secretaria@codehupy.org

equipojuridico@codehupy.org

www.codehupy.org

Secretaria ejecutiva:

Pilar Royg

Secretaria técnica - Pihdd:

Clyde Soto (CDE)

Tesorera:

Carmen Coronel (Cladem-Py)

Tesorero suplente:

Galo Bogarín (Cepag)

Síndica:

Beatriz Silvero (Sobrevivencia)

## ORGANIZACIONES TITULARES

---

Asociación Americana de Juristas, AAJ

Testanova 1.412 casi Capitán Gwynn, Asunción

Tel.: (595-21) 420-427

nelgar@cu.com.py

Base Investigaciones Sociales, Base IS

Ayolas 807 esq. Humaitá, Asunción

Tel.: (595-21) 451-217

Fax: (595-21) 498-306

baseis@baseis.org.py

www.baseis.org.py

Centro de Documentación y Estudios, CDE

Cerro Corá 1.426 e/ Paí Pérez y Avda. Perú, Asunción

Tel.: (595-21) 225-000 / 204-295

Fax: (595-21) 213-246

cde@cde.org.py

www.cde.org.py

Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, CDIA  
Brasil 455 entre Cerro Corá y 25 de Mayo, Asunción  
Telefax: (595-21) 227-061 / 232-021  
cdia@cdia.org.py  
www.cdia.org.py

Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch, Cepag  
Vicepresidente Sánchez 612 casi Azara, Asunción  
Telefax: (595-21) 233-543 / 233-542  
direccion@cepag.org.py  
comunicacion@cepag.org.py  
www.cepag.org.py

Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos  
de la Mujer, Cladem-Py  
Tte. Prieto 354 casi Dr. Insfrán, Bloque B, Planta Alta, Asunción  
Tel.: (595-21) 426-837  
oficinacladempy@gmail.com  
www.cladem.org.py

Coordinación de Mujeres del Paraguay, CMP  
Eligio Ayala 973 e/ EEUU y Tacuary (local del CEPES), Asunción  
Tel.: (595-21) 446-617 / 443-734  
cmp@cmp.org.py  
www.cmp.org.py

Comunica, Asociación Paraguaya de Comunicación Comunitaria  
Avda. Fernando de la Mora 302 casi 12 de Octubre, Asunción  
Tel.: (595-21) 331-236 / 333-540  
redcomunica@gmail.com

Coordinadora Nacional por la Promoción de los Derechos de las  
Personas con Discapacidad, Conaprodis  
Artigas 1.389 casi Gral. Santos (local Fundación Saraki), Asunción  
Tel.: (595-21) 202-155  
conadropis@gmail.com

Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana  
Avenida Colón 1.700 casi París, Asunción  
Tel.: (595-21) 425-850 / 425-851 / 425-852  
comunicacion@decidamos.org.py  
www.decidamos.org.py

Fundación Dr. Andrés Rivarola Queirolo, Fundar  
Bogotá 609 casi Santísima Trinidad, Asunción  
Tel.: (595-21) 283-673  
fundar@rieder.net.py

Fundación Celestina Pérez de Almada  
Avda. Carlos A. López 2.273, Asunción  
Tel.: (595-21) 425-873 / 425-345  
fundacion@rieder.net.py

Fundación Vencer  
Picuiba 2.665 y Mayor López de Filippis, Asunción  
Tel.: (595-21) 331-139  
venfenix@hotmail.com  
www.fundacionvencer.org.py

Grupo Acción Gay Lésbico Transgénero, GAG LT  
Tel.: (595-981) 520-157  
gagl\_py@hotmail.com

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales  
Paraguay, Inecip-Py  
Ygatimí 375 e/ Alberdi y Chile, Asunción  
Tel.: (595-21) 493-354/5  
inecip.py@gmail.com  
www.inecip.org.py

Movimiento de Objeción de Conciencia Paraguay, MOC-Py  
Tte. Fariña 386 casi Caballero, Asunción  
Tel.: (595 - 981) 415-586  
moc\_py@yahoo.com  
www.moc-py.org

Ñemongetara, Programa de Educación Popular  
Cedro 1.095 e/ Encarnación, Bº Hipódromo, Asunción  
Tel.: (595-21) 558-629  
mongeta@rieder.net.py

Servicio de Educación y Apoyo Social / Área Rural, SEAS - AR  
Nicolás Krivoshein 423 casi Dr. Portillo, Asunción  
Tel.: (595-21) 610-536  
seas-ar@seas-ar.org.py  
www.seas-ar.org.py

Servicio de Educación Popular, Sedupo  
Pitiantuta 145 casi ruta Mcal. Estigarribia, Fernando de la Mora  
Tel.: (595-21) 501-063  
sedupo@hipuu.com.py

Servicio Jurídico Integral para el Desarrollo Agrario, Seija  
Estrella 892 casi Montevideo. Primer piso, oficina A, Asunción  
Tel.: (595-21) 492-516  
seija@rieder.net.py

Servicio Paz y Justicia Paraguay, Serpaj-Py  
Tte. Prieto 354 e/ Tte. Rodi y Dr. Insfrán, Asunción  
Telefax.: (595-21) 481-333 / 481-340  
serpajpy@serpaj.org.py  
edupy@serpajpy.org.py  
desmilitarización@serpaj.org.py

Sindicato de Periodistas del Paraguay, SPP  
Luis Alberto de Herrera 948 casi EEUU, Asunción  
Tel.: (595-21) 440-617 / 448-468  
sppinfo@rieder.net.py

Sobrevivencia, Amigos de la Tierra Paraguay  
Isabel La Católica 1.867, Asunción  
Tel.: (595-21) 480-182 / 425-716  
coordina@sobrevivencia.org.py  
ecomunica@sobrevivencia.org.py  
www.sobrevivencia.org.py

Tierraviva a los pueblos indígenas del Chaco  
Manuel Domínguez 1.073 casi Brasil, Asunción  
Tel.: (595-21) 202-039 / 209-092  
tierraviva@tierraviva.org.py  
comunicacion@tierraviva.org.py  
www.tierraviva.org.py

## Organizaciones adherentes

---

### Amnistía Internacional - Paraguay

Tte. Zotti 352 casi Hassler, Asunción

Tel.: (595-21) 604 329 / 604 822

ai-info@py.amnesty.org

www.py.amnesty.org

### Base Educativa y Comunitaria de Apoyo, BECA

Dr. Agustín Goiburú 1.891 casi Tarumá (barrio Nazaret)

Tel.: (595-21) 556-990 / 562-886

beca@click.com.py

### Coordinadora Nacional de Pastorales Indígenas, Conapi - CEP

Alberdi 782 y Humaitá, Asunción

Tel.: (595-21) 443-752 / 495-115

conapi@episcopal.org.py

www.conapi.org.py

### Gente Ambiente y Territorio, GAT

Tte. Ecurra (Florida) 663 y Venezuela, Asunción

Tel.: (595-21) 228-656 / 292-658

gat@click.com.py

www.gat.org.py

### Grupo Luna Nueva

General Díaz 765 casi Ayolas, Asunción

Tel.: (595-21) 444-105 / 495-950

secretaria@grupolunanueva.com.py

coordinacion@grupolunanueva.com.py

www.grupolunanueva.com.py

### Pastoral Social Nacional

Alberdi 874, Asunción

Tel.: (595-21) 491-707 Fax: (595-21) 441-009

pastorso@click.com.py

www.pastoralsocialpy.org



## ORGANIZACIONES PARTICIPANTES DERECHOS HUMANOS EN PARAGUAY 2009

Acción por los Derechos de los Adultos Mayores (ADAM)  
Aireana, Grupo por los derechos de las lesbianas  
Base Investigaciones Sociales (Base IS)  
Campaña por una Convención Interamericana de Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos  
Centro de Desarrollo, Hábitat y Medio Ambiente (Cedes/Hábitat)  
Centro de Documentación y Estudios (CDE)  
Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo (Cimde)  
Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem-Py)  
Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (Cipae)  
Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (Clibch)  
Coordinadora Nacional por la Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conaprodis)  
Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)  
Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana  
Fundación Vencer  
Fundación Yvy Marãe'ỹ  
Grupo de Trabajo sobre Migraciones de la Pídhdd  
Grupo Luna Nueva  
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales Paraguay (Inecip-Py)  
Mental Disability Rights International (MDRI)  
Movimiento de Objeción de Conciencia Paraguay (MOC-Py)  
Red contra Toda Forma de Discriminación  
Red Paraguaya de Afrodescendientes (RPA)  
Servicio Paz y Justicia-Paraguay (Serpaj-Py)  
Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)  
Tape'a  
Tierraviva a los pueblos indígenas del Chaco

