

COORDINADORA
DERECHOS
HUMANOS
PARAGUAY

DERECHOS HUMANOS

PARAGUAY 2017



COORDINADORA
DERECHOS
HUMANOS
PARAGUAY

DERECHOS HUMANOS

PARAGUAY 2017



DERECHOS HUMANOS
PARAGUAY 2017



Edita

© Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)
Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos
Fulgencio R. Moreno N° 1.048 e/ EE. UU. y Brasil. Asunción, Paraguay
codehupy@codehupy.org.py / www.codehupy.org.py

Equipo Editor:

Coordinación General: *Oscar Ayala Amarilla*
Dirección Académica: *Rodrigo Villagra Carron*
Edición: *Sergio Cáceres Mercado*
Equipo Académico: *Rodrigo Villagra Carron, Jazmín Duarte Skell, Mario Barrios Cáceres y Karina Cuevas*
Corrección: *Rubén Romero*
Secretaría: *Cecilia Fernández*
Revisión final: *Rubén Romero*
Proyecto Gráfico e ilustración: *Juan Heilborn*
Diagramación: *Rossana Paniagua - Damián Acosta*

ISBN: 978-99953-70-06-0

Impresión: *Arandurá*
Primera Edición, *diciembre 2017*
Tirada: *2.000 ejemplares*

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

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

La elaboración, la edición e impresión de este material fue posible gracias a la cooperación y el apoyo de Diakonia –Gente que cambia el mundo– yASDI; Rainforest Foundation Norway (RFN); Misereor; Oxfam; Naciones Unidas Derechos Humanos en Paraguay; UNFPA – Fondo de Población de las Naciones Unidas.

¿Cómo citar un artículo de este informe?

Autor/a del artículo (2017). “Título del artículo”, en: Codehupy (2017) *Yvypóra Derêcho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2017*. Asunción: Codehupy, pp [Página de inicio]-[Página de fin].

Organizaciones participantes

- Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas
- Alianza Nacional de la Campaña por una Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos
- Asociación de Familiares de Víctimas del Servicio Militar (AFAVISEM)
- Asociación latinoamericana de medicina social y salud colectiva (ALAMES)
- Centro de Documentación y Estudios (CDE)
- Centro de Estudios en Derechos de la Niñez, la Adolescencia, los Derechos Humanos y la Juventud (CENIJU)
- Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo (Cimde)
- Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (Cladem-Py)
- Consejería y Denuncias de VIH/Sida y DD.HH
- Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)
- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)
- Decidamos. Campaña por la expresión ciudadana
- Enfoque Territorial
- Fundación Yvy Marãe'
- Fundación Vencer
- Gente, Ambiente y Territorio (GAT)
- Gestión Local
- Heñoi – Fian Paraguay
- Iniciativa Amotocodie
- Instituto de Ciencias Sociales (ICSO)
- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales del Paraguay (Inecip-Py)
- Las Ramonas
- Mansión 108
- Panambi, asociación de travestis, transexuales y transgéneros del Paraguay
- Semillas por la Democracia
- Servicio Paz y Justicia-Paraguay (Serpaj-Py)
- Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)
- Somos Pytyvohãra en Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos
- Unidas en la Esperanza (UNES)
- Tape'a para el desarrollo social sostenible
- Tecnología y Comunidad (Tedic)
- Tierraviva a los pueblos indígenas del Chaco

Índice

Presentación	11
--------------	----

In Memoriam	14
-------------	----

ANÁLISIS DE COYUNTURA

La hoguera de las vanidades: el año del Congreso quemado y refugiados políticos

<i>Coyuntura política</i>	25
---------------------------	----

Sergio Cáceres (Instituto de Ciencias Sociales, ICSSO)

Receso económico, endeudamiento creciente y ajuste fiscal

<i>Coyuntura económica</i>	35
----------------------------	----

Lila Molinier (Tape'a)

CAPITULO I: DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

Sintomatología de la agudización neoliberal en agravio a pueblos indígenas en Paraguay

<i>Derechos de los pueblos indígenas</i>	59
--	----

Verónica Barreto (Tierraviva)

Acaparamiento y exclusión en territorio ayoreo

<i>Derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario</i>	75
--	----

Miguel Ángel Alarcón, Luis María de la Cruz, Jieun Kang, Miguel Lovera (Iniciativa Amotocodíe)

VIH en Paraguay: persisten las discriminaciones y la desigualdad ante la ley

<i>Derechos de las personas viviendo con VIH y Sida</i>	91
---	----

Francisco Benítez Añazco, Juan Sebastián Cabral, Martín Negrete (Fundación Vencer – Consejería y Denuncias de VIH y DD.HH.)

De burocracias y realidades, los extranjeros en Paraguay

<i>Derechos humanos de las personas migrantes</i>	103
---	-----

Valeria Walder Pintos

Frente al terrorismo de Estado, dignidad y resistencia

<i>Derechos de las personas LGTBI</i>	117
---------------------------------------	-----

Rosa Posa Guinea, Carolina Robledo, Camila Zabala, Erwing Augsten Szokol, Yren Rotela (Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas – Mansión 108 - Panambi, Asociación de travestis transsexuales y transgénero del Paraguay)

La ley sola no basta: El Estado y sus compromisos con el derecho a vivir una vida libre de violencia de género

Derecho de las mujeres _____ 137

Myrian González Vera (Centro de Documentación y Estudios, CDE)

Avances necesarios, pero insuficientes

Derechos de las trabajadoras domésticas _____ 153

Marcella Zub Centeno (Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo, Cimde)

Persistencia de todas las formas de violencia por ser mujeres y trabajadoras sexuales

Derechos de las mujeres trabajadoras sexuales _____ 161

Unidas en la Esperanza (UNES)

Grave retroceso del principio de igualdad y no discriminación por motivos de género, conquistadas por las mujeres en tres décadas de lucha en Paraguay

Garantías de igualdad y no discriminación hacia las mujeres _____ 169

Elba Nuñez (Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres- Cladem-Py)

CAPITULO II: DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

La salud es un derecho humano. Sólo se entiende universal, pública y gratuita

Derecho a la salud _____ 185

Mariluz Martín Martínez (Asociación latinoamericana de medicina social y salud colectiva, ALAMES)

¡Ovalema! ¡Ore Ñembyahyima! (¡Basta! ¡Ya tenemos hambre!)

Derecho a la alimentación _____ 203

Inés Franceschelli (Heñoi – Fian Paraguay)

Cuando en la agenda los derechos ambientales son deudas que suman

Derechos ambientales _____ 219

Gladys Casaccia (Gente, Ambiente y Territorio, GÁT)

Un derecho en cuarentena

Derecho a la educación _____ 233

Ramón Corvalán (Servicio Paz y Justicia - Serpaj-Py)

Algunos avances a pesar del escaso presupuesto

Derechos lingüísticos 247

Miguel Ángel Verón (Fundación Yvy Marãe'ỹ)

Los desafíos de Estado en materia de derechos culturales

Derechos culturales 263

Vladimir Velázquez Moreira (Instituto de Ciencias Sociales del Paraguay, ICSO)

El país del doble discurso y las leyes que no se aplican

Situación de los derechos de libertad sindical en Paraguay 283

Raúl Monte Domecq (Gestión Local)

Expulsados del campo y de la ciudad

Derecho a la vivienda y derecho a la ciudad 293

José Galeano Monti, Rodrigo Rojas, Diego Molinas, Ángel Domínguez y Natalia Rodríguez (Enfoque Territorial - Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales del Paraguay, INECIP-Py - Serpaj-Py)

Derecho a la reforma agraria: ¿Quién ejerce su defensa jurídica?

Reforma agraria 309

Milena Pereira Fukuoka

CAPITULO III: DERECHO A LA LIBERTAD

Delgada línea fronteriza: criadazgo, tráfico y trata de personas

Trata de personas, laboral y sexual de niños, niñas y adolescentes 331

Roberto H. Stark (Centro de Estudios en Derechos de la Niñez, la Adolescencia, los Derechos Humanos y la Juventud, CENIJU)

Personas privadas de libertad en situación especial de vulnerabilidad en las cárceles del Paraguay

Derecho al trato humano a las personas privadas de libertad 343

José Galeano, Javier Mendoza y Rodrigo Rojas (Enfoque Territorial)

Mayor prisionización no garantiza la seguridad

Derecho a la seguridad ciudadana 357

Ximena López (Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales del Paraguay, INECIP-Py)

La violación a los derechos laborales y la violencia de género, obstáculos al ejercicio del derecho a la comunicación e información

Derecho a la libertad de expresión e información 367

Jazmín Acuña (Sindicato de Periodistas del Paraguay, SPP)

La desprotección de los datos personales y la desigualdad de género, riesgos a las libertades de las personas en Internet

Derechos digitales 379

Maricarmen Sequera y Jazmín Acuña (Tecnología y Comunidad-Tedic)

Coacción a organizaciones ciudadanas y graves violaciones a los derechos humanos durante manifestaciones	
<i>Derecho a la reunión, manifestación y asociación</i> _____	395
Clara de Iturbe (Decidamos, Campaña por la expresión ciudadana)	

Entre la reparación a las víctimas y las rémoras de la dictadura stronista	
<i>Derecho a la verdad, justicia y reparación</i> _____	409
María Sanz	

La verdadera ideología de género es la que contribuye a que cada día al menos 7 niños y niñas sean víctimas de abuso sexual en Paraguay	
<i>Derechos sexuales</i> _____	423
Mirta Moragas Mereles, Cintia Escurra, David González (Alianza Nacional de la Campaña por una Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos - Somos Pytyvohãra en Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos)	

Retrocesos e incumplimientos	
<i>Derechos reproductivos</i> _____	433
Mirta Moragas Mereles (Alianza Nacional de la Campaña por una Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos)	

CAPITULO IV: DERECHOS POLÍTICOS

Un nuevo proceso electoral sin reformas legales claves que favorezcan la participación política	
<i>Participación política</i> _____	447
Enrique Gauto (Decidamos)	

Paridad: el desafío actual de la democracia paraguaya	
<i>Derecho a la participación política de las mujeres</i> _____	457
Marcella Zub Centeno (Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo, Cimde)	

CAPITULO V: DERECHO A LA VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL

“Seguridad Militarizada”. En el Norte siguen los secuestros, atropellos, impunidad y elevado gasto militar vigente en medio de la pobreza rural	
<i>Derecho a la paz y al desarme</i> _____	469
Abel Irala, Vidal Acevedo (Servicio Paz y Justicia-Py)	

Se dificulta la reparación en casos de niños y adolescentes soldados por incumplimiento de los acuerdos de solución amistosa por parte del Estado paraguayo <i>Muertes y violaciones de derechos humanos en el Servicio Militar Obligatorio</i> _____	487
María Noguera (Asociación de Familiares de Víctimas del Servicio Militar, AFAVISEM)	

La investigación y sanción de los responsables de actos de tortura para el estado sigue siendo una materia pendiente <i>Prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes</i> _____	499
Sonia Von Lepel (Equipo Jurídico de Codehupy)	

CAPITULO VI: DERECHOS GENERACIONALES

Prevención, atención e inversión: desafíos en la protección de la niñez y la adolescencia en Paraguay <i>Derechos de las niñas, niños y adolescentes</i> _____	513
Aníbal Cabrera Echeverría, Soledad Cáceres Gasparri, Camila Corvalán (Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, CDIA)	

Juventudes paraguayas resisten a ofensivas institucionales y simbólicas <i>Derechos de las juventudes</i> _____	547
María M. Pereira (Las Ramonas)	

¿Cantidad o calidad? Análisis del proyecto de ley que amplía y modifica la Ley N° 3.728/09 “Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza” <i>Derechos de las personas adultas mayores</i> _____	557
Verónica Serafini, Claudina Zavattiero	

CAPITULO VII: SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DDHH

La instrumentalización política de la justicia, una amenaza para realización integral de los derechos humanos <i>Sistema internacional de protección de derechos humanos</i> _____	575
Mario J. Barrios Cáceres (Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo, Cimde)	

Derechos humanos, refugiados, refugiadas y solicitantes
de asilo en Paraguay

Derechos de las personas refugiadas en Paraguay _____ 591

Paulo González (Semillas por la Democracia)

La lucha ante la estigmatización, el amedrentamiento
y la criminalización del Estado paraguayo

*Derechos de los defensores y defensoras de derechos humanos
y libertades fundamentales* _____ 601

Maximiliano Mendieta Miranda (Tierraviva)

TEMAS DEL AÑO

La protesta social, vista como una amenaza

Protesta social _____ 623

Oscar Ayala Amarilla (Secretario Ejecutivo de la Codehupy)

La igualdad de género en el Estado paraguayo:

Los peligros ante la oleada anti-derechos

Estado laico _____ 631

Miryan González, Mirta Moragas, Rosa Posa (Coordinación del Mujeres del Paraguay)

ANEXOS

Comunicados de Prensa de la Codehupy
durante el periodo del informe _____ 645

Presentación

La edición 2017 del informe anual sobre los derechos humanos en Paraguay, correspondiente a la vigésimo segunda edición ininterrumpida es uno de los mayores logros de los defensores y defensoras de derechos humanos, que año tras año logran congeniar en este espacio articulado sus experticias, demandas y recomendaciones para un país mejor.

Como no podía ser de otra manera, el informe anual está signado por los infortunados retrocesos y rebrotes autoritarios, que son tratados de manera transversal en varios de los artículos. La igualdad de género como garantía del Estado laico, comprometido por fundamentalismos y las cada vez más crecientes restricciones a la protesta social son los temas del año.

Esta edición, como novedad, a partir de este año incluye como documentos anexos todos los pronunciamientos públicos emitidos por Codehupy durante el periodo que abarca el informe sobre diferentes temas y sucesos que provocaron la atención especial de la red.

Confianto que el presente material será de utilidad para el monitoreo y escrutinio siempre necesario de la gestión gubernamental en relación a sus obligaciones, nuevamente ponemos a consideración la presente edición, con un total de 42 artículos sobre diversos temas, con información seria y verificable, como es habitual en las publicaciones de nuestra red, esperando que la lectura y análisis del contenido del informe promueva la cultura, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos de todos y todas.

Oscar Ayala Amarilla
Secretario Ejecutivo
Codehupy

IN MEMORIAM



ALEJO PESOA

Actor, director, vendedor de libros, promotor de la lectura y la literatura. Activista social. Férreo luchador contra la dictadura stronista. Egresado de la primera promoción de actores de la Escuela Municipal de Arte Escénico.

Tuvo destacada participación en más de 100 obras teatrales. Fue uno de los fundadores del Centro Paraguayo de Teatro, CEPATE.

Su pensamiento siempre tuvo un matiz comunitario y su preferencia como forma de trabajo en el teatro era la cooperativa.

Aquel ser humano extraordinario llamado Alejo Poeso, fue un grande de la escena nacional. Solidario, idealista, soñando siempre con una patria donde los más desposeídos: los campesinos, los indígenas, los obreros, los niños en situación de calle tuvieran las mismas oportunidades que los sectores más pudientes.

Esa era la utopía de este artista, avanzar hacia una patria más justa y digna para todos.

LUZ SALDÍVAR

MARÍA RIVAROLA

Bailó siempre para celebrar la vida y se puso los zapatos del otro para sentirlo en su propia piel.

Semilla de lucha, defendió el derecho a la salud pública universal y gratuita hasta el día de su partida. Fue el alma y el motor del Movimiento por el derecho a la salud, y fundó OPUMI, la primera organización de mujeres viviendo con VIH del país.

Tejedora de redes, amiga y compañera, cuya arma fue la sonrisa y su incansable compromiso en la defensa de los derechos humanos. Militó desde las calles y desde la casa, defendió la dignidad, la libertad, la independencia de las mujeres, y el cuidado como ética del relacionamiento.

María, humana, profundamente humana, presente ahora y siempre.

MARILUZ MARTÍN

SRA. SERAFINA FERREIRA

Serafina Ferreira, fue Secretaria Ejecutiva de la Coordinación Nacional de Pastoral Indígena (CONAPI), de la Conferencia Episcopal Paraguaya. La misma fue nombrada desde el año 1994 a 2005, siendo la primera mujer en ese cargo, ejerció con pasión y valentía. Fue una de las personas que luchó por un marco legal que garantice una Educación Indígena propia y diferenciada, también acompañó la expropiación de tierras a favor de las tres comunidades: Che iro Ara Poty, Jaguary y San Juan Y Hovy. Concluida su labor como coordinadora pasó a ser la encargada y asesora en el Departamento de Políticas Públicas de la CONAPI. Ya siendo jubilada ella seguía colaborando en la CONAPI con la misma pasión y entusiasmo de siempre.

Una gran mujer que por su apasionada labor y entrega a favor de los Pueblos Indígenas, dejó profundas huellas en el recuerdo de todos los que la conocían bien, tanto indígena como no indígena. Partió a la eternidad el 6 de noviembre de 2017.

CONAPI, NOVIEMBRE DE 2017

CARLOS FERNÁNDEZ
05/03/78 – 15/10/17

Docente indígena del Pueblo Angaité, de la Comunidad “San Fernandez” – La Patria, ubicada a nos 450 km de la capital, en el Distrito de Puerto Pinasco, Departamento de Presidente Hayes. Fue el primer maestro de su etnia, desde la docencia contribuyó con el acceso al Derecho a la Educación de los niños y niñas de su comunidad y con la difusión de la cultura de su pueblo.

TIERRAVIVA

ROGELIA ZARZA

Falleció el 23 de abril de 2017. Rogelia nació en Misiones, ahí culminó la secundaria y en Asunción terminó la carrera Medios Modernos de Comunicación Social (UCA). A lo largo de su carrera profesional publicó varios ensayos e investigaciones.

En su adolescencia, Rogelia formó parte de la diócesis de San Juan Bautista, teniendo la oportunidad de estar a cargo de una librería donde leyó todo lo que caía en sus manos. En su historial expresivo figura también el teatro.

Rogelia fue militante por los derechos humanos especialmente sus trabajos estaban orientados al acceso a los derechos de las mujeres campesinas y defensora de las radios comunitarias y alternativas de nuestro país. Trabajo en el periódico Sendero y Radio Cáritas ambos medios perseguidos por la dictadura stronista.

“Qué Onda. La radio en Paraguay en la post dictadura” es un trabajo único y un gran aporte a la historia de la radiofusión en nuestro país que analiza el período que va desde el año 88 hasta el 2011. “Mujeres ignoradas” es otra de sus obras que contiene seis narraciones dedicadas a la mujer, cuyas fuentes oscilan entre la ficción y la realidad, son solo algunas de sus publicaciones.

SANTIAGO CABALLERO

ADELA ELVIRA HERRERA

Nació en Asunción el 16 de diciembre de 1948. Casada con Rubén González Acosta, acompañó a su esposo en la lucha y militancia del Partido Comunista Paraguayo (PCP) en el país, así como en la clandestinidad en la República Argentina, en donde nació su primer hijo Guillermo. Luego del retorno de Rubén de la URSS, Elvira regresó al Paraguay y tuvieron a su segundo hijo, Mariano. Elvira y Rubén migraron al Alto Paraná, en donde Rubén entró a trabajar en la construcción de la represa Acaray. Allí vivieron durante un año, época en la cual su esposo actuó como responsable del Frente Obrero del PCP, en el sindicato de trabajadores de la represa. Luego de la detención y desaparición de su esposo el 3 de diciembre de 1974, Elvira inició la incansable búsqueda de su marido, sin resultados ni respuestas. Perseguida y hostigada por la policía, migró a la ciudad de Buenos Aires, acompañada de sus hijos, donde luchó incansablemente por ser el sostén del hogar. Al caer la dictadura stonista Elvira y sus hijos retornaron al Paraguay, momento desde el cual ella continuó la búsqueda de los restos de su marido, sin descanso. Elvira falleció el 23 de octubre del 2017, sin respuestas del Estado paraguayo.

MARÍA DE JESÚS CABALLERO

EMMA EMILIA PERASSO GIRIBALDI

Nació en Uruguay en 1933 y se licenció en lengua inglesa y civilización norteamericana, además de realizar una especialización en metodología de la enseñanza en lengua extranjera en EEUU en 1988.

Ejerció la docencia en lingüística en el Instituto Superior de Lenguas de la Universidad Nacional y en los setenta adoptó la nacionalidad paraguaya.

Fue directora académica, vicedirectora y directora general del Centro Cultural Paraguayo Americano (CCPA) de 1973 a 1993, y encargada de relaciones internacionales y del área de comunicación de la Dirección de Cultura de la Municipalidad de Asunción de 1995 a 1996.

Fue directora de Cultura de la Comuna capitalina en 1996 y directora del Instituto Municipal de Arte en 2003. La gestora cultura también se desempeñó como coordinadora general del Instituto Superior de Arte (ISA) de la Universidad Nacional, y fue asesora “ad honorem” de la Secretaría Nacional de Cultura.

EQUIPO ACADÉMICO

MERCEDES SALGUEIRO (MECHENGA)

Nació el 24 de septiembre de 1934. Estudio Bellas Artes, fue alumna del Colegio de la Providencia, crió ocho hijos.

Luchadora incansable por los derechos humanos, por la democracia y luego por los derechos de las mujeres. En su trajín incansable aportaba criterios y lucidez a momentos críticos de nuestro país. El derecho al voto, la democracia, la caída de la dictadura, el fortalecimiento de los mecanismos de participación. Fundadora de Mujeres por la Democracia, capacitadora certera y política. Integrante de la Mesa de Memoria Histórica. Feminista, integrante de la CMP.

Falleció el 26 de septiembre del cte. Año.

MARÍA DE JESÚS CABALLERO

ANASTASIO BARRIOS ALMIRÓN

“Aprendí que el coraje no era la ausencia del miedo, sino el triunfo sobre él. Un hombre valiente no es aquel que no siente miedo, sino aquel que lo conquista.”

Nelson Mandela

Nacido el 27 de abril de 1929, en Tapé Guazú - Caapucú, este agricultor de humilde cuna fue un conocido y respetado poblador de la compañía Arasaty de Ybycuí, quien luchó por las reivindicaciones del sector agrario en el departamento de Paraguari. Muy recordado por su participación en las Ligas Agrarias Cristianas que se opusieron a la dictadura de Alfredo Stroessner; su militancia le costó la detención arbitraria y la tortura en dependencias policiales durante cincuenta aciagos días del año 1976 junto a su esposa, la maestra rural Baudelia Pereira Bogarín.

Constantemente perseguidos por sus ideales, los integrantes de la numerosa familia Barrios Pereira padecieron estoicamente distintos caprichos del régimen; desde los traslados laborales compulsivos de Baudelia, hasta el truncamiento de la promisoriosa carrera militar de uno de sus hijos.

Es sus memorias, escritas en 2012 e inéditas hasta la fecha, nos confiesa: “mi vida estuvo marcada por una disputa constante de mis ideales, fruto de aquellas enseñanzas y ejemplos de mis padres (...) he lidiado con mi pobreza, con días de angustia y noches de miedo, con amaneceres dificultosos y tardes de verdadero tormento”.

Pero lejos de amilanarse y sumirse en la desesperanza, ya caída la dictadura, en su edad madura este humilde hombre de tierra adentro, continuó participando activamente como líder de organizaciones de labriegos y activista laico en la Iglesia Católica. En el año 1993, junto a otros ex activistas de las Ligas Agrarias se nuclearon en la Coordinadora por los Derechos Humanos de Paraguari, organización que se articuló hasta poco antes de la creación de la CVJ.

Tras una existencia de privaciones, entereza y lucha, ya retirado, se dedicó a disfrutar de su inmensa familia. Su apacible y digna vida campesina, fue segada brutal y cobardemente a los 88 años, el 1° de octubre de 2017.

MARIO J. BARRIOS CÁCERES
Equipo Académico

ANÁLISIS DE **COYUNTURA**



LA HOGUERA DE LAS VANIDADES: EL AÑO DEL CONGRESO QUEMADO Y REFUGIADOS POLÍTICOS

ANÁLISIS DE LA COYUNTURA POLÍTICA¹



El periodo que vamos a analizar, tiene como contexto más importante las internas partidarias de donde saldrán los candidatos que pugnarán por los puestos principales en las elecciones generales del 2018. Es decir, este año es eminentemente electoral y eso tiene implicancias directas en las acciones y decisiones que se toman en el Poder Ejecutivo y en el Legislativo.

Sergio Cáceres Mercado

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES, ICSSO

¹ Este informe está basado en los insumos proveídos por Gabriela Schwartzman durante las dos jornadas de análisis de coyuntura política que estuvo a su cargo a pedido de la Codehupy, y realizado el 21-08-17 y el 31-10-2017

De todo este año, lo más resaltante en el ámbito político fue el intento del presidente Horacio Cartes de ser reelegido, al igual que Nicanor Duarte y Fernando Lugo lo hicieron en sus respectivos periodos como presidentes. Cartes también fracasó en su intento, pero la crisis resultante fue de tal envergadura que produjo el incendio de un ala del Congreso Nacional, heridos, exiliados políticos y un asesinato. Veamos cómo se llegó a eso.

A diferencia de sus dos antecesores, Cartes tiene los recursos y la prepotencia para lograr las alianzas necesarias y así torcer la Constitución Nacional, que taxativamente en su artículo 229 dice que los presidentes “no podrán ser reelectos en ningún caso”. Sin embargo, hay una corriente de interpretación constitucional que desde hace años afirma que tal artículo puede ser cambiado por enmienda, es decir, desde el Congreso Nacional sin necesidad de pasar por una Convención Nacional Constituyente. Para que esto no ocurra, en agosto de 2016 los parlamentarios habían votado por no tocar el tema de la enmienda hasta un año después, anulando toda posibilidad a Cartes. Sin embargo, esto no fue obstáculo para sus aliados en el Poder Legislativo y prosiguieron con el proyecto.

La enmienda es un mecanismo legal para cambiar ciertos puntos de la Constitución; lo que está en discusión es si el artículo 229 pueda ser objeto de enmienda. Hay constitucionalistas que afirman que no y otros que afirman que sí. A partir de esta última interpretación, Cartes y sus aliados movieron todos los resortes hasta que el 31 de marzo un grupo conformado por 25 senadores logró sesionar a puertas cerradas y aprobar la enmienda del artículo 229². Además de este paso, aún faltaban dos más: la votación en la Cámara de Diputados (donde Cartes sí tenía mayoría) y el referéndum a ser convocado por el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). Sin embargo, estos pasos no pudieron darse porque la indignación ciudadana se hizo presente.

Aquella sesión irregular de los 25 senadores fue inmediatamente acusada de nulidad por el resto de los parlamentarios que no participaron de ella y que se oponían al proyecto de enmienda. Desde ese momento, la oposición a Cartes movilizó a sus adherentes para manifestarse frente a la sede del Congreso Nacional, a los cuales se sumó una fuerte presencia de la ciudadanía.

2 Última Hora, 31 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/senadores-pro-enmienda-sesionaran-nuevo-bancada-del-fg-n1074708.html>

Los manifestantes fueron fuertemente reprimidos por la Policía Nacional, pero a la tarde las fuerzas del orden sorpresivamente se retiraron dejando totalmente desprotegido el edificio del Congreso, lo que permitió que un grupo de los manifestantes ingresasen y destrorasen ese sector para luego incendiarlo. Las fotos del Parlamento Paraguayo en llamas recorrieron el mundo³. Por un lado se tenía una treintena de heridos y, por el otro, una esquina del Parlamento ardiendo. Sin embargo, esto era recién el inicio.

Lo más fuerte vino a la madrugada. Las represiones, enfrentamientos y persecuciones se fueron dando en distintos puntos del microcentro asunceno cuando la policía volvió a arremeter contra los manifestantes luego del incendio en el Congreso. En el local del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) estaban haciendo vigilia varios de sus afiliados, hasta que un momento dado un grupo de policías ingresó a la fuerza y empezó a disparar sobre los que estaban adentro. El saldo fue la muerte a sangre fría del joven Rodrigo Quintana, cuyo asesinato fue registrado por las cámaras de seguridad del PLRA⁴. Todo esto ocurrió en menos de 24 horas de la polémica sesión donde los 25 parlamentarios aprobaron la enmienda.

El primero de abril, Paraguay amanecía con la noticia de un joven asesinado cobardemente por la espalda, una treintena de heridos, un sector del Parlamento quemado y la indignación aún intacta. Todo esto llevó a Cartes a tomar la decisión de abandonar su intención reeleccionaria. Sin embargo, su venganza se haría sentir a través de una persecución en la cual la Fiscalía, una vez más, mostró ser el brazo ejecutor del poder de turno.

Mientras la investigación sobre el asesinato de Quintana se volvía confusa y débil, el encontrar un chivo expiatorio sobre incendio al Congreso y otros hechos en distintos puntos del microcentro asunceno se mostraba sospechosamente expeditivo. Un caso concreto fue el del liberal Stiben Patrón, quien fue filmado dentro del Congreso Nacional con el grupo que destruyó los equipos antes de que ocurra el incendio. Cuando dos meses después de los hechos relatados, el presidente Horacio Cartes mencionó en Paraguarí que Patrón debería estar encerrado, al otro día este repentinamente fue tomado por la policía para ir a declarar. A este momento Patrón no había rehuído a ninguna citación de la Fiscalía.

3 ABCColor, 31 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/queman-el-congreso-nacional-1579630.html>

4 Última Hora, 1 de abril de 2017. Disponible en <http://www.ultimahora.com/una-persona-muere-ingreso-la-policia-al-plra-n1074807.html>

Finalmente Patrón fue remitido a la cárcel de Emboscada, lo que motivó que cuatro jóvenes dirigentes del PLRA pidieran refugio a la República del Uruguay pues temían correr la misma suerte que su compañero, quien claramente estaba siendo víctima de la vendetta presidencial. Estos jóvenes son Osvaldo D. Aquino Notario, Luis Osvaldo Sánchez González, Brian Esteban Martínez y Rubén M. Galeano Cáceres. La justicia uruguaya les concedió el refugio y hasta hoy se encuentran en Uruguay⁵.

Resumiendo, la fuerza inusitada con que Cartes intentó a toda costa ser reelecto, llevó a un quiebre institucional que motivó una revuelta ciudadana, lo que, a su vez, produjo un enfrentamiento con la policía resultando varios heridos y un muerto. Además, una parte del Congreso Nacional fue incendiado, lo que demostraba que la indignación ciudadana había llegado a niveles pocas veces vistos en nuestra historia política. Estos terribles sucesos permitieron que Cartes entre en razón y desistiera públicamente en su intento de reelección, con lo que el proyecto de enmienda constitucional quedó por el camino.

Estos hechos demuestran claramente el lado autoritario y prepotente del gobierno de Cartes. Alguien que había logrado llegar a la presidencia quebrando varias reglas y amoldando varias otras a su conveniencia dentro de un sumiso Partido Colorado, quiso hacer lo mismo con la Constitución pero se encontró con la fuerte oposición ciudadana, además de sus lógicos enemigos de la oposición. Cartes siempre mostró una forma de gobernar directa, que no acepta disensos ni consensos. Su experiencia frente a sus innumerables empresas lo lleva a manejar el Estado en el mismo estilo. Sin embargo, cuando quiso volver a quebrar el orden institucional varios hechos se salieron de control, lo que lo llevaron a desistir.

Esta forma de pensar y actuar autoritarios no solamente se materializa en el ámbito partidario y eleccionario, sino que forman parte del “estilo” de gobierno de Cartes. En el ámbito económico, en el cultural, en la educación se han visto acciones similares, lo que demuestra que estamos frente a uno de los gobiernos más duros en ese sentido. Esto, a su vez explica, los numerosos casos de atropellos a los derechos humanos registrados bajo su gobierno y que son denunciados en este informe.

5 ABC Color, 13 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/liberales-imputados-por-ataque-al-congreso-piden-refugio-en-uruguay-1602945.html>

La búsqueda del candidato

El fracaso de Cartes en la reelección movió el tablero político no solo dentro del Partido Colorado, sino también dentro del sector de la izquierda representada por el Frente Guasu.

Al igual que Nicanor Duarte Frutos con Blanca Ovelar, Horacio Cartes buscó un candidato que fuera obediente y continuase su modelo. De este modo apareció en escena Santiago Peña, quien para postularse tuvo que renunciar al Ministerio de Hacienda y a su anterior partido: el PLRA⁶. De este modo, la Asociación Nacional Republicana (ANR) presenta a dos candidatos en pugna: la de Mario Abdo Benítez, representando al anticartismo colorado y a Santiago Peña como oficialista. Ambos, a pesar de su juventud, despiertan muchas dudas. Abdo Benítez proviene de cuna stronista, y nunca ha negado su simpatía por el régimen dictatorial en el que se educó; Peña es temido por su inexperiencia política, pero más aún por ser el brazo ejecutor del fuerte endeudamiento del Paraguay cuando fue ministro de Hacienda. Su falta de escrúpulos compite de igual a igual con Abdo Benítez, pues no dudó en traicionar a su partido luego de 20 años de afiliación, el PLRA, y pasarse a filas de la ANR por su sed de poder.

Cartes no se ha quedado atrás en su afán de torcer las leyes. El fracaso de su reelección lo llevaron a ejecutar un plan B consistente en candidatarse al Senado, algo que también está prohibido por la Constitución Nacional. Esta intención es rechazada por la oposición, aunque en la ciudadanía no se ve mayor resistencia al respecto. Lo cierto es que Cartes será el número 1 de la lista de Honor Colorado y se asegurará la entrada al Senado. Los opositores afirman que si esto ocurre, no lo dejarán jurar como ocurrió con Nicanor Duarte Frutos en el periodo anterior.

También el Frente Guasu de Fernando Lugo quedó muy mal parado por su alianza coyuntural con el cartismo. Desde que el expresidente asumió la titularidad del Congreso Nacional gracias a los votos colorados, el contubernio entre ANR y Frente Guasu es innegable. La tristemente célebre sesión de los 25 senadores que aprobaron el proyecto de enmienda estuvo compuesta por los representantes de este partido. Esto y muchos otros sucesos, como la reciente votación que salvó de ser investigado a Óscar González Daher, han de-

6 Última Hora, 29 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/santiago-pena-es-el-candidato-del-cartismo-m1088326.html>

mostrado que este sector de la izquierda no tiene ningún escrúpulo en aliarse con sus verdugos del 2012 para conseguir resultados políticos de corto plazo.

Las contradicciones de la izquierda son tantas y el Frente Guasu es el paradigma, pues ahora está aliada al PLRA de Efraín Alegre para pugnar en las presidenciales. El que acompaña en la chapa a Alegre por el Frente es Leo Rubín, conocido por su experiencia como periodista radial, pero casi ninguna en el campo político. Esta alianza implica paralelamente el debilitamiento del tercer sector, aquel que pueda romper el bipartidismo tradicional.

Ahora bien, la mención de Leo Rubin⁷ nos permite analizar un fenómeno que este año apareció con gran protagonismo. Se trata de la farandulización de la política, es decir, el acaparamiento de figuras de la televisión y radio, así como del modelaje y el espectáculo, pugnando por los cargos políticos. No hay duda de que esto se debe al logro de Mario Ferreira, quien de los medios de comunicación saltó a la Intendencia de Asunción, al igual que Cynthia Tarragó y Hugo Rubin en la Cámara de Diputados. Los partidos políticos comprendieron esto y lo emularon. Así vemos a Hugo Javier⁸, Benicio Martínez, Tito Ibarrola, Leo Rubin y otros compitiendo. Estos disputan los espacios con otros advenedizos como Fidel Zavala, Rocío Vallejos, etcétera, quienes no provienen de los medios, pero han sido muy mediáticos en su momento.

La aparición de *outsiders*⁹ no es nueva en nuestra política, pero si es sorpresiva la cantidad de figuras mediáticas que repentinamente son llamados por los movimientos y partidos políticos. Estos nuevos personajes en nuestra política, quienes no provienen de la militancia partidaria tradicional, solo pueden explicarse por el desgaste de la imagen de los políticos. Estos han comprendido esto, y ahora son los que convocan a los outsiders, preferentemente mediáticos que puedan captar votos y tras ellos colarse en las listas.

Esto ciertamente responde a la necesidad perentoria de la renovación de la clase política, sentida por la ciudadanía, pero a la vez, representa un riesgo de mayor frustración debido a la eventual inexperiencia e impericia en el manejo de la administración pública, así como la manipulación por sectores o intere-

7 Última Hora, 12 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/leo-rubin-es-candidato-vicepresidente-del-frente-guasu-n1107464.html>

8 HOY, 3 de agosto de 2017. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/politica/hugo-javier-candidato-del-cartismo-a-gobernacin-con-un-avin-a-chorro>

9 Voz inglesa que denota una persona ajena al ámbito social y/o político en el cual se inserta o compete.

ses políticos espurios. Vemos entonces que este año se ha movido en función de las elecciones por venir, sean las internas que en diciembre se dirimen en la ANR, o las generales del 2018. Cartes, por ejemplo, realiza campaña electoral a favor de Peña mientras cumple sus funciones oficiales, y ha desafiado a los que critican tal rompimiento de las reglas. Al cierre de este informe, el crispamiento entre cartistas y anticartistas ha ido in crescendo a medida que las elecciones se acercan. Las encuestas que dan mayoría indistintamente a uno u otro candidato, en un margen que oscila de apretado a holgado según el caso, han sido tildadas de parcialidad de acuerdo al medio de comunicación que las publica y según quién las ha realizado.

Todo indica que el 2018 no será diferente hasta que lleguen las elecciones generales.

Protestas y movimientos sociales

Este año volvió a tener a un sector de los campesinos marchando por Asunción. Su reclamo y su método de protesta fue duramente atacado por ciertos sectores de la prensa y la ciudadanía en las redes sociales. El condonamiento de la deuda fue la razón de su movilización, algo que no lograron luego de negociar con los legisladores y representantes del Ejecutivo.

Además de que los campesinos volvieron a sus casas con las manos vacías, la demonización de la cual fueron objeto fue bastante virulenta. Los medios del Presidente Cartes fueron implacables con ellos, ya que fueron mostrados a la ciudadanía como personas que venían a reclamar algo injusto, amén de obstruir el normal desarrollo de la vida capitalina.

Esta incomprensión hacia la causa de los campesinos es preocupante, pues demuestra, por un lado, la poca solidaridad hacia aquellos sectores más desprotegidos y, por otro lado, la potente manipulación que los medios masivos de comunicación logran sobre la población cuando quieren atacar a sectores que van contra sus intereses.

Además de la protesta campesina, el sector universitario vivió crisis fuertes este año. La casi más larga y compleja ocurrió en la sede central de la Universidad Católica, donde los alumnos tomaron el edificio, evitando de esta ma-

nera la continuidad de las actividades académicas¹⁰. Esta medida de protesta se debió a la repentina destitución del decano de la Facultad de Filosofía, José Antonio Galeano, por parte del rector Narciso Velázquez.

Los estudiantes exigieron la reposición del decano pero se encontraron con la firme oposición del rector, quien se mantuvo en su medida. Se iniciaron arduas negociaciones entre los estudiantes, profesores y la cúpula de la universidad manejada por los obispos de la Iglesia Católica. Luego de dos meses de toma, algunos estudiantes de derecho dirigidos por su decano irrumpieron en la sede y a la fuerza empezaron a desalojar a los que estaban en protesta. De ahí surgió una negociación donde a cambio de la liberación del local se prometió nombrar como decano interino al profesor Jorge Lara Castro. De este modo la toma terminó, pero sin lograr su principal objetivo. Apenas un mes después, las autoridades de la universidad convocaron a elecciones consultivas para nombrar al nuevo decano y el Rector colocó a una persona de su confianza. Se dio así por terminado el conflicto sin que los alumnos y alumnas ni docentes logaran su cometido. Por supuesto, no pasó desapercibido en este enfrentamiento el autoritarismo de la Iglesia Católica y la forma absolutamente verticalista con que administra su universidad.

De este conflicto universitario, lo más resaltante para este informe fue la imputación hacia estudiantes, docentes y egresados que realizó la Fiscalía a pedido del rector Velázquez. Los mismos son los estudiantes Camila Belén Corvalán, Raúl Couchonnal Cancio, Aurora Ysapy Lezcano Coronel y Maurizio Paradedá; asimismo la egresada Cecilia Vuyk Espínola y el docente José Carlos Lezcano Villagra¹¹.

Este procedimiento, bastante común en el interior para intimidar a dirigentes campesinos, empieza a ser habitual en situaciones como la protesta estudiantil. Ya en UNANOTECALLES fueron imputados ocho estudiantes. El Ministerio Público se muestra de este modo como funcional al poder de turno, imputando a manifestantes con la intención de intimidar y desmovilizar.

Semanas después del conflicto en la Universidad Católica, le tocó el turno a la Escuela de Ciencias Sociales de la Facultad de Derecho de la UNA. Un grupo de alumnos y alumnas tomó la sede y paralizó por unas semanas la casa

10 La Nación, 1 de agosto de 2017. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/pais/2017/08/01/alumnos-toman-sede-central-de-la-uca/>

11 La Nación, 15 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/pais/2017/09/15/juez-admite-imputacion-contra-estudiantes-de-uca/>

de estudios reclamando la desanexión de la Escuela y su conformación como Facultad independiente de la de Derecho. En este caso, lo más llamativo fue la fuerte presencia del Partido Colorado en la dependencia de la Facultad de Derecho, cuyos simpatizantes empezaron a hostigar a los y las estudiantes que habían tomado la sede.

En síntesis, estas protestas estudiantiles y campesinas han recibido una abierta oposición de parte del Estado, lo que es analizado pormenorizadamente en otros artículos de este informe. Aquí solo señalaremos la fobia que tiene el gobierno actual hacia cualquier tipo de movilización o protesta social.

El recrudescimiento de posiciones fascistas representadas por la resolución del Ministerio de Educación y Ciencias en prohibir la teoría de género en los libros y en las instituciones educativas es sintomático. El gobierno de Cartes no solo se posiciona fuertemente en la derecha, sino que no tiene ningún problema en reprimir, prohibir e, incluso, eliminar a tiros a quien sea pueda oponerse a su forma de administrar el Estado. Luego de las elecciones internas de la ANR tendremos un mejor panorama sobre el futuro del cartismo en Paraguay y, por ende, sobre el futuro político del país.

RECESO ECONÓMICO, ENDEUDAMIENTO CRECIENTE Y AJUSTE FISCAL

ANÁLISIS DE COYUNTURA ECONÓMICA, 2016 - 2017



Los tiempos y conflictos políticos, que marcan la coyuntura interanual, dejaron poco espacio para la información y discusión de los aspectos socioeconómicos en su integralidad y sus implicancias, presentes y futuras, y los compromisos asumidos por la sociedad y el Estado. El receso económico, el aumento de la pobreza y desigualdad social, y los efectos de los problemas climáticos, forman un contexto de crecientes demandas pendientes. Mientras por otro lado, los énfasis de la política de seguridad y de los negocios público-privados, de inversiones públicas, de endeudamiento público y el ajuste fiscal dan forma al diseño de las medidas anticrisis o procrecimiento que implicarán cambios profundos en la gestión, la disponibilidad y uso de los recursos públicos.

Lila Molinier

TAPE´A

Receso económico, pobreza y desigualdad, y otros problemas recurrentes

El receso económico, iniciado en 2014, continuó en la coyuntura interanual mediante el aumento de las inversiones públicas y del endeudamiento público, para contener la crisis sobre la base del modelo de crecimiento económico excluyente, que prioriza las relaciones de mercado y los negocios por sobre el desarrollo social e institucional, como lo requiere el ejercicio de los derechos sociales de los pueblos, y el fortalecimiento de las instituciones de la sociedad y el Estado.

Los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2016, muestran –a pesar del cambio en la metodología y de la base de datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC, 2017a)¹– que la situación de pobreza y desigualdad había empeorado, respecto de 2015. El nivel de pobreza (número y porcentaje de la población con ingresos monetarios por debajo del costo de la canasta básica de consumo, que incluye alimentos y servicios básicos), afecta a un promedio de más de 1.949.000 personas, equivalentes al 29% de la población total, promedio que aumenta al 40% de la población en las zonas rurales y baja al 22% en las urbanas (DGEEC, 2017b).

Dentro de estos promedios, la población en extrema pobreza (cuyos ingresos monetarios no llegan a cubrir el costo de la canasta básica de alimentos, ni incluye los servicios básicos) asciende a 387.000 personas, y afecta al 5% de la población total. Este promedio aumenta al 12% de la población de las zonas rurales e implica que la pobreza sigue siendo más extendida y profunda en dichas zonas, mientras que baja a casi el 2% de la población de las zonas urbanas. En las zonas rurales, estos niveles de pobreza son los más elevados, desde el 2013, por lo que remite a los déficits de las políticas de protección social orientadas a la reducción de la pobreza extrema y de promoción social, en relación con la entrega de las transferencias monetarias, con condicionalidad o subsidio monetario, y la generación de ingresos y de acceso a la producción de las condiciones de vida.

El contexto social en el que ocurre esta situación de pobreza es de graves desigualdades, que implica para unos, la situación de carencias múltiples y para otros, el disfrute del bienestar, acceder a sus derechos sociales, y a otros po-

1 Los indicadores de ingreso y pobreza han sido ajustados por la DGEEC en el presente año, e implicó una nueva canasta alimentaria y de servicios, y de gastos por hogar. Op. cit. disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph2016/Presentacion%20nuevas%20series%20de%20>

cos el acceso a la riqueza económica y a privilegios de todo tipo. El índice de Gini del ingreso, que mide el nivel de concentración en la distribución del ingreso, también aumentó de un promedio nacional de 0,4714 (2015) a 0,4820 (2016) (DGEEC, 2017c)². A nivel país, el 10% más rico tiene un ingreso medio mensual por persona cercano a los 5 millones 20 mil guaraníes y participa con el 37,94% del ingreso total. El ingreso de este grupo más rico es 25 veces mayor que el ingreso medio de 201.000 guaraníes del 10% más pobre, y dicha diferencia aumenta donde la desigualdad y la concentración el ingreso es mayor como en Boquerón, 0,6307 (DGEEC, 2017d); Presidente Hayes 0,5918 (DGEEC, 2017e) y Canindeyú 0,5639 (DGEEC, 2017f).

Por otro lado, los fenómenos climáticos (vientos huracanados, granizadas, lluvias excesivas) y las inundaciones particularmente graves, que se sucedieron en el presente año, han dejado miles de familias damnificadas, viviendas, cultivos, ganados, caminos y puentes destruidos, lo que obligó a la Cámara de Diputados a declarar en emergencia por inundaciones, por 60 días, los departamentos de Ñeembucú y de Itapúa, y a algunos gobiernos locales para liberar fondos y cubrir las necesidades inmediatas³. Más allá de que sus efectos se harán sentir a mediano plazo, en relación con la disponibilidad de los alimentos, la reparación total de los daños de las viviendas y las infraestructuras locales, no se observa por parte de las instancias correspondientes del Estado ni de los gremios empresariales del agronegocio, plantear y establecer políticas y medidas en torno a los efectos del cambio climático, causado principalmente por actividades productivas extractivas y contaminantes⁴.

A nivel del Gobierno Central, se observó la tendencia a sostener la imagen de que el país está en crecimiento, en contraposición al contexto de crisis y recesión económica que atraviesa la región, y que en función de ello se van a seguir aumentando las inversiones públicas y el endeudamiento público para generar empleo y oportunidades de negocios. Ciertamente, hay un sector del empresariado nacional y trasnacional que está aprovechando las oportuni-

2 El índice varía de 0 a 1, y la concentración aumenta a medida que se acerca a 1, y se reduce a medida que se acerca a 0, siendo éste una medida de igualdad absoluta. Op. cit. disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/diptico%20desigualdad%20ingreso/diptico%20DESIGUALDAD%20DE%20INGRESOS.pdf>

3 Hoy, 26 de abril de 2017., Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/diputados-declara-en-emergencia-a-neembucu-e-itapua-por-inundaciones>; Resolución del 13 de mayo de 2017, de la Municipalidad de Santa Rita, Alto Paraná. Disponible en: <http://www.santarita.gov.py/Inicio/documentos/declaracion-de-emergencia-distrital/>, y Resolución del 08 de febrero de 2017 de la Junta Municipal de la Municipalidad de Edelira, Departamento de Itapúa, que declara Emergencia Vial para reparar puentes de la jurisdicción distrital. Disponible en: <https://www.municipios.gov.py/edelira/wp-content/uploads/sites/154/2016/07/20170302122416774.pdf>

4 Para ampliar la información al respecto, consultar el capítulo sobre los derechos ambientales en el presente informe, y en Samaniego (2011).

dades que le brinda la baja presión tributaria, los bajos costos salariales y de protección social, los incentivos fiscales y las relajadas leyes ambientales, para capitalizarse, construirse sus edificios corporativos, diversificar y expandir sus negocios, sin mayores compromisos con la situación de crisis de algunos sectores y del medio ambiente. También, vemos surgir negocios en alianza público-privadas (APP), no sujetas a las regulaciones de la Ley N° 5.102/13, de aplicación en distintos sectores económicos: estaciones de servicio, ganadería, cultivo de productos agrícolas, entre otros. Pero, los indicadores del receso económico también son visibles.

Así también, hay que decir que el Ejecutivo gobernó solo después de no tener mayoría en el Congreso Nacional, al tercer año de gobierno. La propia renegociación del Tratado de Yacyretá no fue compartida con el Congreso (quien deberá aprobar la nota reversal firmada por el Presidente y el Ministro de Relaciones Exteriores) ni siguió las recomendaciones de los sectores de interés en la electricidad y la cuestión nacional, respecto de la estrategia de negociación con el gobierno argentino, como es la de terminar de resolver el problema de la deuda de Yacyretá, para acordar sobre los nuevos proyectos binacionales de generación de energía hidroeléctrica.

De hecho, la coyuntura interanual coincidió con los conflictos políticos generados por los intentos de enmienda constitucional y reelección, el proceso de las internas partidarias hasta diciembre de 2017, con vista a las elecciones generales en abril de 2018, y no ha sido favorable para canalizar los problemas y fortalecer las instituciones en busca de soluciones para el corto, mediano y largo plazo, para los problemas estructurales y emergentes. No obstante, podría ser un tiempo propicio para organizar y plantear las demandas sociales, y buscar el suficiente compromiso político para agendarlas.

Las cifras del receso de la producción de bienes y servicios

El desempeño de la producción total de bienes y servicios de la coyuntura interanual 2016 – 2017 se mantuvo dentro del ciclo de crecimiento recesivo, iniciado en 2014, respecto del período 2008 – 2013 (Gráfico 1 y 2), que consiste en contener la crisis generada en el comercio exterior y sus efectos en la producción de los rubros de exportación nacional y los sectores vinculados, en el contexto de contención de la crisis económica, regional y mundial, y sus

efectos en la demanda y los precios internacionales. Dentro de la zona del Mercosur, los efectos más fuertes se dieron en relación con la crisis de la economía brasileña, de la cual depende en gran medida la economía paraguaya.

GRÁFICO 1. PARAGUAY. PIB.
MILLONES DE DÓLARES CONSTANTES DE 1994

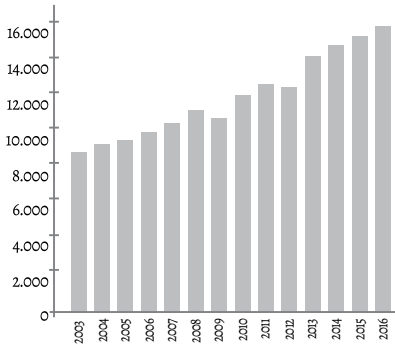
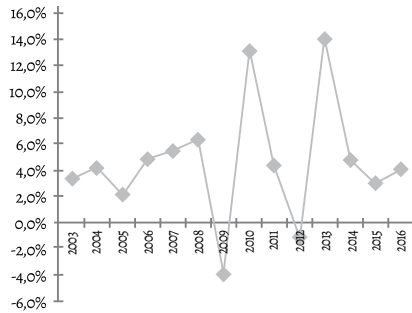


GRÁFICO 2. PARAGUAY. EVOLUCIÓN DEL PIB.
EN % DE CRECIMIENTO REAL

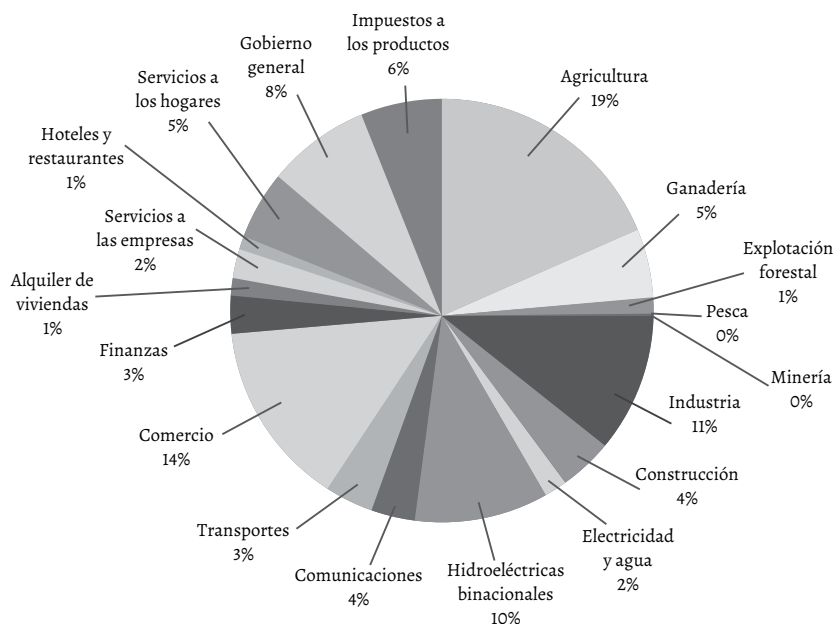


Fuente: BCP, Anexo estadístico octubre 2017.

En 2016, de los cuatro sectores económicos más importantes por su contribución en el valor total del PIB, la agricultura y el comercio crecieron por debajo del promedio general del 4%, en comparación al 2015 (2,5% y 2,9%, respectivamente). En el caso de la agricultura, tanto la empresarial como la pequeña producción campesina, enfrentan problemas, entre otras, de comercialización externa, en el primer caso, como interna, en el segundo, así como los graves efectos del cambio climático, problema sobre el cual no se habla ni se han tomado medidas de mitigación ni adecuación.

La industria y las hidroeléctricas binacionales crecieron por encima del promedio en 5,4% y 14,2%. La ganadería, otro sector económico fuerte, recuperó levemente su producción tras la caída del año anterior, creciendo por debajo del promedio, en 3,7%, lejos de los niveles alcanzados en el 2014 (Gráfico 3).

GRÁFICO 3: PIB POR SECTORES EN %. AÑO 2016



Fuente: BCP, Anexo estadístico del Informe económico, serie a octubre 2017.

Por otro lado, en el caso de la construcción, también ligado a sectores económicos fuertes, pero con mayor arrastre en cuanto al empleo de insumos industriales, servicios de maquinarias y transporte, y de fuerza de trabajo, se convirtió en el sector de mayor crecimiento del año pasado, 19%, y continuó en el presente, asociado con el crecimiento de la inversión pública en infraestructura vial y en viviendas y complementado con los negocios inmobiliarios. Su participación en la distribución de la torta del PIB, también aumentó, del 3,7% de los últimos años al 4,2%, en 2016; y se espera que llegue al 5%, en 2017.

La crisis en el grupo de servicios de transportes, comunicaciones y finanzas, que contribuyen de 3% a menos de 4% en el total del PIB, es evidente, pues las caídas registradas interrumpen el ciclo de prosperidad en el que se encontraba, desde 2008, para reflejar que el receso en los sectores productivos, está afectando tanto o más a sectores vinculados, directa e indirectamente, con

el comercio exterior de exportaciones e importaciones de bienes y servicios. En el caso de los dos primeros, presentaron caídas del -0,1% y -2,7%, después del receso en 2015, mientras que las finanzas registraron 0% de crecimiento.

El sector financiero fue el de mayor crecimiento en dicho ciclo de prosperidad, incluyendo el 2015, con picos máximos de crecimiento del 19% (2008) y 17% (2011) y un mínimo del 7% (2012), sobrepasando varias veces el promedio general de crecimiento del PIB, incluso en la crisis de 2009 y 2012. Actualmente, enfrenta los efectos de su propia expansión especulativa con el sobreendeudamiento de importantes sectores empresariales, de usuarios de tarjetas de crédito y la reducción de la tasa de interés para el financiamiento por dicho medio⁵, así como la fuerte reducción de la intermediación bancaria en la gestión de pagos de los salarios y depósitos de las instituciones del sector público –a excepción del Instituto de Previsión Social (IPS)– migrados al Banco Nacional de Fomento (BNF), establecida por ley.

En relación con el tope establecido a la tasa de interés al financiamiento por tarjeta de crédito, se estima que al cumplirse dos años de su aplicación, la pérdida del sector financiero llega a casi 100 millones de dólares⁶, ya que los consumidores que compran por cuotas no pueden cancelar mensualmente sus compras con tarjetas de crédito, pagan actualmente una tasa de interés de alrededor del 15%, frente al 50% o más, aplicado hasta septiembre de 2015. Este receso en el sector financiero, sin embargo, ha dado lugar a nuevos negocios lucrativos, tanto con el sector público como el privado, como lo veremos más adelante.

Por su parte, el sector del gobierno general, que ocupa un lugar importante (8% del total del PIB) entre los sectores de servicios, e integrado principalmente por las remuneraciones del sector público sumado a los impuestos, cayó en una depresión de -3% tras seguir una tendencia decreciente desde el 2013, y, en 2017, está previsto un crecimiento de 0%. El efecto registrado es la tendencia a la reducción del peso del gobierno general en el valor agregado del producto, por lo que cabe analizar sus características y efectos profundos.

5 Por Ley N° 5.476/15, por la cual el Banco Central del Paraguay (BCP) establece una tasa de interés mensual variable máxima sobre los saldos financiados de los usuarios, que no puede ser excedida por los bancos y financieras, y que el sistema cooperativo no aplica amparado en su autonomía institucional.

6 Última hora, 1 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/negocio-tarjetas-se-redujo-casi-usd-100-millones-2-anos-n1110666.html>

La situación condicionante del mercado exterior

El comercio exterior está afectado, tanto por el lado de las exportaciones como de las importaciones de bienes, y con ello, el crecimiento de los sectores vinculados. El valor total de las exportaciones registradas aumentó solo 2%, por lo que no recuperó la caída de -14% en relación con el 2015, mientras que el volumen cayó -1%, en respuesta a los precios internacionales desfavorables, y tras las pérdidas generadas el año anterior.

El contexto actual de receso económico generalizado, a nivel regional y mundial, salvo el grupo de las llamadas economías emergentes y sus proyectos regionales, implicó para el gobierno actual nuevas presiones sobre la gestión de las políticas de comercio exterior, en busca de nuevos mercados para las exportaciones dependientes de la economía brasileña (en crisis), la inversión extranjera, la industrialización mediante maquilas, entre otros, asumidas con los recursos del Estado, y para un futuro incierto.

En el caso del principal producto de exportación, la soja en grano, los registros oficiales en 2016, marcan un nuevo récord en cuanto al volumen enviado respecto del 2013, superando las caídas de los últimos años, no así en cuanto al valor exportado. El volumen enviado habría sido 6% mayor, pero el valor total -28% menor que en aquel año. La superficie sembrada no registró aumento, pero la producción y la productividad habrían aumentado un 13%, en dicho contexto, respecto de la temporada anterior⁷. Sin embargo, en la televisión argentina se ha denunciado en ambos períodos, sobre el contrabando de la soja argentina en embarcaciones paraguayas, sobre el río Paraná, en el trayecto de la provincia de Misiones, y en camino al puerto de Buenos Aires. Su objetivo sería evadir la retención del impuesto a la exportación de soja existente en dicho país⁸, del 35% (2013) y del 30% en la actualidad (2016). Las denuncias no han sido desmentidas a nivel local y pone en duda no sólo las estadísticas oficiales sino las del gremio agroexportador local, y su análisis puede ser distorsionado, por lo que cabe tomar con reservas las estadísticas disponibles, tanto las públicas como las privadas, en cuanto la producción, el rendimiento y la exportación del grano de soja, hasta tanto se aclaren las denuncias.

7 Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO), (s/f). Disponible en: <http://capeco.org.py/area-de-siembra-produccion-y-rendimiento/>

8 YouTube, 10 de junio de 2013. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=NZ9Rz_KS-pM y 13.11.2016, y El Trece TV, 13 de noviembre de 2016. Disponible en: https://www.eltrecetv.com.ar/periodismo-para-todos/el-millonario-negocio-del-contrabando-de-soja-por-el-rio-parana-hacia_090594

Para la exportación del maíz en grano, el 2016 fue crítico, con una caída del volumen exportado en una tercera parte respecto del año anterior, y del valor en más del -20%. En el caso de los demás cereales, el arroz se recuperó de la caída de los dos últimos años, en cuanto al volumen y valor. Mientras que el trigo, ha vuelto a caer levemente, respecto de 2015, y al igual que el arroz se mantiene lejos de los elevados niveles alcanzados, hasta el 2012, vinculado con la demanda brasileña, hoy en crisis. En el caso de los derivados industriales, los aceites vegetales siguieron la tendencia creciente en cuanto al volumen exportado; en cuanto al valor, se recuperó de la caída del 2015, no así respecto del nivel alcanzado, en 2013. En cuanto al grupo de harinas, torta, expeller y pellet, volvió a caer el volumen y valor exportado al igual que en 2015.

Para las importaciones registradas, el 2016 fue el tercer año de reducción del valor total ingresado, que comparado con el año récord de 2011, registra una pérdida del 22%. Los bienes de consumo abarcarían el 35% del total, seguido por los bienes de capital con el 34% y por los bienes intermedios (combustibles y lubricantes, y substancias químicas, principalmente) con el 31%. La importante reducción del valor importado de los bienes intermedios, en los últimos años, también podrían estar reflejando el receso económico. Asimismo, a pesar del subregistro de las operaciones por la incidencia de la evasión arancelaria, no deja de ser importante considerar la percepción de que el mercado interno se encuentra “inundado” de mercaderías importadas, mientras la queja de los comerciantes de que “está todo paralizado”, corrobora aquí el crecimiento recesivo de las actividades comerciales antes indicado, por debajo del promedio general del PIB.

Por el lado de los intercambios comerciales vinculados con la maquila, también se registra una leve recuperación, en 2016, aunque lejos de los niveles alcanzados en 2014. Profusamente promovida durante el actual gobierno, en particular para interesar al sector industrial brasileño, de “aprovechar las ventajas comparativas” del país en cuanto a los costos más bajos de producción, como el de la electricidad, los salarios y prestaciones sociales de la fuerza de trabajo, y las exigencias ambientales, la maquila está siendo afectada por la crisis brasileña, por lo que el proyecto de que el Paraguay se convierta “en la China”, para el Brasil y Suramérica, en términos de la producción industrial no ha tenido un gran avance.

No obstante las dificultades enfrentadas en el mercado externo, el agronegocio ha avanzado con los cultivos transgénicos, aumentado la dependencia

de las semillas e insumos importados, y el previsible daño ambiental por la destrucción de la biodiversidad, la calidad del suelo y la contaminación de las zonas de cultivo, y, por lo mismo, el conflicto social con las comunidades campesinas e indígenas afectadas⁹. Mientras que la compra de grandes cantidades de tierra en el Chaco paraguayo, en los últimos años, por parte de capitales brasileños y uruguayos, entre otros, ha avanzado en la conversión de las tierras boscosas y húmedas de dicha región en campos para la producción intensiva del ganado vacuno, con miras a la producción y exportación de los productos de la carne, con graves efectos sociales y ambientales, al afectar los territorios de los pueblos originarios, aumentar la deforestación de los bosques; lucrar con la madera extraída, y destruir la biodiversidad de la región¹⁰.

Estos condicionamientos del comercio mundial y regional para las exportaciones y las importaciones del Paraguay, incluyen a su vez, regímenes especiales como los vigentes para la maquila, que importa maquinarias, equipos e insumos, y los reexporta según los requerimientos de sus procesos de producción, ensamblaje, comercialización de bienes y servicios, pagando un impuesto único del 1% y el costo de los servicios de embalaje y transporte. Se insiste en sus ventajas por la demanda de fuerza de trabajo, insumos y servicios locales, pero se sigue careciendo de informes oficiales sobre el monitoreo de las condiciones físicas de las instalaciones de las unidades de producción; de las condiciones laborales y prestaciones sociales según la legislación vigente, así como de la disposición de los residuos en relación con el contexto ambiental municipal y departamental, en el que se encuentran ubicadas dichas empresas.

El peligroso endeudamiento público, privado y campesino

El saldo de la deuda pública total, a agosto del presente año, llegó a 7.040 millones de dólares, equivalente al 25,5% del PIB 2016. Está integrado por el saldo de la deuda interna, decreciente desde 2015, de 1.463,4 millones de dólares,

9 Actualmente, el Paraguay es el sexto país con mayor superficie de cultivos transgénicos, 3,6 millones de hectáreas. De contar con una variedad de soja transgénica entre 2004 – 2012, a inicios de 2017, aprobó la 23ª variedad para cubrir variedades de soja, maíz y algodón transgénicos, cuyos cultivos dependen de las importaciones de dichas semillas, así como de los insumos agroquímicos requeridos, producción controlada a nivel mundial por no más de 10 transnacionales. Cf. Base Is, (s/f). Disponible en: <http://www.baseis.org.py/agronegocios/>

10 Para mayor información sobre estos hechos y sus efectos en la región del Chaco, véase el artículo sobre derechos ambientales del presente informe.

y el creciente saldo de la deuda externa de 5.577 millones de dólares¹¹. El saldo de la deuda externa aumentó a más del doble (109%), entre fines de 2013 a julio 2017; y en 149%, considerando desde fines de 2012.

En cuanto a los acreedores con relación a la deuda interna, un reporte de fines de septiembre pasado sobre la tenencia de una cuarta parte de los bonos internos, indica que el sector privado tiene en su poder bonos internos por 283 millones de dólares. Este grupo está conformado por 11 bancos comerciales privados, cinco financieras, una persona jurídica y una persona física, dos aseguradoras y una casa de bolsa¹². Además del sector privado, dos órganos financieros del sector público, el Fondo de Garantías de Depósitos del Banco Central del Paraguay (BCP) y BNF, son tenedores de bonos por valor de más de 142 millones y 883 millones de dólares, respectivamente, lo cual implica que ambos órganos del sector público financiero, como tales, perciben intereses semestrales pagados por el Tesoro Nacional sobre dicho capital prestado, lo cual suena a un círculo nada virtuoso, asociado con la autonomía del BCP, respecto del Gobierno Central, y la titulación de la deuda interna entre ambas áreas monetario-financieras.

La incidencia del sector financiero privado es aún más gravitante sobre la emisión y colocación, entre mediados de 2012 y fines de 2016, incluyendo hasta la custodia de los bonos internos de la deuda pública interna, por lo que se indica que la misma se ha convertido en un nicho de negocios lucrativos para el sector.

Otros bonos que forman parte de la deuda pública interna, son los emitidos por la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), banca pública de segundo piso, que canaliza créditos al sector privado a través de las intermediarias financieras (bancos, financieras y cooperativas) y, últimamente, créditos subsidiados para la compra de viviendas a sectores medios, con opciones diversas. Sus acreedores son instituciones de seguridad social de derecho público, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios Públicos (Caja Fiscal) administrada por la Dirección General de Pensiones Contributivas del Ministerio de Hacienda (MH) y el IPS, particularmente, su programa de Jubilaciones y

11 Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Economía, Dirección de Política de Endeudamiento (2017), Estadísticas de la deuda pública, serie mensual, Asunción. Disponible en: <http://www.economia.gov.py/index.php/publicaciones/direccion-de-politica-de-endeudamiento>

12 Uno de los bancos acreedores y una de las casas de bolsas intermediarias de la emisión y colocación de los bonos nacionales públicos, tanto del Tesoro Nacional como de la AFD, están ligados con el grupo empresarial de la familia del presidente de la República.

Pensiones, pero la emisión y colocación de los bonos estuvieron a cargo de casas de bolsa privadas.

En octubre del presente año, la AFD ejecutó la quinta emisión de bonos adquiridos por la Caja Fiscal del MH, por una suma de 300.000 millones de guaraníes, con la intermediación de la Bolsa de Valores y Productos de Asunción (BVPASA), a una tasa del 6,2% a 5 años de plazo, que es más baja a la existente en el mercado financiero. El conjunto de bonos de la AFD en poder de la caja, de las emisiones anteriores, le habría reportado a la fecha 24,7 millones de dólares¹³. El IPS, a junio de 2017, llevaba invertidos, en bonos de la AFD, más de 196 millones de dólares, aproximadamente el 11% del total de sus inversiones en curso, mientras que la mayor partida, más de 1.001 mil millones de dólares, el 54,4% del total, estaba en Certificados de Ahorro, en los bancos comerciales de plaza. Pero, la novedad en el presente año fue el crédito otorgado a la corporación transnacional, que opera la empresa de plaza Tigo, dedicada a la venta de bienes y servicios de internet y telefonía móvil, por valor de 66,3 millones de dólares, a 7,5% de interés, 5 años de plazo, y con garantía del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹⁴, quien cobrará una comisión por dicha actividad. La tasa de interés negociada se aproxima a la que paga el Tesoro Nacional por los bonos internos, pero habrá que prevenir otorgar otros créditos al sector privado, en el contexto de la actual crisis, y repetir fracasos como los anteriores créditos, por intermedio del BNF a empresas del sector del transporte público de pasajeros, parcialmente devueltos.

Una situación parecida a la de la deuda interna con bonos se observa con el cambio en la estructura de acreedores de la deuda pública externa, consistente en el desplazamiento de los organismos financieros de cooperación mundial y regional: Banco Mundial (BM), BID, Fondo Financiero para la Cuenca del Plata (FONPLATA), Confederación Andina de Fomento (CAF) y los bilaterales, Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA por sus siglas en inglés), entre otros, quienes de estar a cargo del 75% del saldo de la deuda externa pública, en 2012, pasaron al 34,4% del total, a septiembre, de 2017. Mientras, por el lado de los bonos externos, colocados entre principios de 2013 y marzo de 2017, han convertido al mercado financiero privado de Nueva

13 ABC Color, 27 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/caja-fiscal-invierte-en-bonos-de-la-afd-1644465.html>

14 Última Hora, 30 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ips-concede-tigo-credito-usd-66-millones-garantia-del-bid-n1093863.html>

York, en el principal acreedor, con el 52% sobre la deuda externa total, y el 41% de la deuda pública total¹⁵.

Los 2.880 millones de dólares de bonos “soberanos” son bonos internacionales, transferibles y comercializables, cuyo costo de emisión sumaron 10,7 millones de dólares. Corresponden al 52% de la deuda externa total; y sus vencimientos sucesivos, es decir, la devolución del capital prestado, están previstos para el 2023, 2026, 2027 y 2044. Estos cambios relacionados con los acreedores, así como los instrumentos de deuda pública externa, han aumentado el costo de los servicios de la deuda pública. En cuanto a los pagos de los servicios de la deuda pública total (amortizaciones + intereses) pasaron de 396 millones de dólares, en 2012, a 643 millones de dólares, equivalentes al 2,3% del PIB, en 2016. En el caso de la deuda interna, bonos y otros, pasaron de 104 a 259 millones de dólares, mientras el pago de los servicios de la deuda externa pasó de 292 a 384 millones de dólares, en el mismo lapso. En el presente año, de enero a agosto, los pagos suman un total de 370 millones de dólares.

Este crecimiento acelerado, en el corto tiempo, y la preferencia por los bonos, ha aumentado el monto del pago de los servicios de la deuda, en particular, de los intereses sobre los bonos internos y externos, sumados a los servicios de los préstamos externos, sobrepasando la capacidad de pago del Gobierno Central. En el presente año, hemos visto reconocer a los defensores, de las ventajas del crecimiento de la deuda pública para el financiamiento de las inversiones y la contención de la crisis económica en que el país está; por lo cual seguirá con el proceso de “bicicleteo” de la deuda interna y de la externa, hasta que se encuentre otra salida¹⁶. Es que, desde 2014, se están colocando bonos internos para pagar los intereses de la deuda pública externa, y bonos externos para financiar la inversión pública y pagar las cuotas de amortización de los préstamos externos, así como las cuotas anuales de participación en los organismos internacionales de cooperación (BM, BID, otros). A agosto 2017, una tercera parte de los bonos externos (33,5%) ha sido destinada a dicho fin. En otras palabras, una parte importante de la nueva deuda pública “es para pagar deudas”; es la práctica del “bicicleteo”, cada vez más común entre

15 Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Economía, Dirección de Política de Endeudamiento (2017), ob. Cit.

16 Notas de opinión en los medios de prensa escrita y televisiva en el contexto del debate sobre la emisión de bonos externos del Tesoro Nacional en la Bolsa de Valores de Nueva York y Londres a fines de marzo, con la mediación de la Corte Suprema de Justicia y la asistencia de estudios jurídicos norteamericanos, ante el conflicto generado por el recorte del Senado del PCN 2017 sancionado en cuanto a las emisiones de bonos externos, y el veto presidencial a la ley aprobada. Cf. ABC Color, 1 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/corte-falla-a-favor-de-la-emision-de-bonos-sin-autorizacion-del-congreso-1569293.html>; Última Hora, 23 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/la-colocacion-es-buena-pero-ilegal-ratifican-senadores-m1072367.html>

los países sobreendeudados, como los de la zona del Mercosur, y que genera un efecto multiplicador del costo en intereses por intereses, sin contrapartida para el país.

El actual Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para el 2018, en proceso de estudio y aprobación en el Congreso Nacional, en el momento de la edición de este informe, incluye la emisión de bonos del Tesoro Nacional por valor de 602 millones de dólares, de los cuales el 50% será destinado al pago de la deuda externa en préstamos y de las cuotas anuales de participación en los organismos financieros de cooperación internacional (BM, BID, otros)¹⁷.

Mientras, las inversiones públicas, que justifican según el MH este endeudamiento público y la práctica del “bicicleteo”, han crecido tres décimas, de 2,6% a 2,9%, en su relación con el PIB, entre 2013 y 2016. ,

El endeudamiento del sector privado y campesino es de grandes dimensiones y supera al saldo de la deuda pública que acabamos de ver.

Si bien el crecimiento de la deuda pública es justificada por el gobierno actual, en función del crecimiento de las inversiones públicas y de la economía, como medida anticrisis o procrecimiento, en el caso de los dos sectores sobreendeudados, no se puede encubrir que son efecto de la crisis del modelo productivo y de crecimiento de la economía paraguaya, que fue contenido con el crédito y que finalmente detonó como crisis de endeudamiento.

El informe de la Superintendencia de Bancos, del Banco Central del Paraguay, de agosto pasado, registra un total de 1.148.589 personas, tanto físicas como jurídicas, que poseen deudas con el sistema financiero paraguayo. El número total de deudores físicos es de 1.136.570, mientras que las personas jurídicas totalizan 12.019 deudores¹⁸. El informe presentado por la banca matriz indica que el saldo de los préstamos de las personas físicas, con el sistema financiero local, suma actualmente unos 5.261 millones de dólares, y de las personas jurídicas es por valor de 7.658 millones de dólares. Es decir, es de un total de 12.919 millones de dólares, lo cual es cerca del doble (84%) al saldo de la deuda pública total.

17 ABC Color, 1 de noviembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/el-50-de-bonos-para-bicicleteo-1645682.html>

18 Última Hora, 22 de agosto de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/el-sistema-financiero-posee-11-millones-deudores-11103420.html>

El contexto de estudio del proyecto del Presupuesto General de la Nación, 2018 genera expectativas sobre la toma de decisiones, con relación a dicha situación, pero que es expresada solo por las organizaciones campesinas afectadas, quienes lograron finalmente instalar la mesa de negociaciones, en el marco de la Ley de Emergencia citada más arriba.

La crisis financiera y el sobreendeudamiento público, privado y campesino, no deja de sorprender en un contexto nacional en el que abundaron los recursos financieros como nunca antes, con la triplicación de la renta energética de la compensación pagada por el Brasil, por la energía de la parte paraguaya cedida, y la incesante remesa que los migrantes envían a sus familias en el Paraguay, y que en 2016, fue de casi 550 millones de dólares (véase cuadro de indicadores socioeconómicos más abajo). Es una evidencia de los problemas generados por el modelo de inversiones y de endeudamiento público anticrisis o procrecimiento, enfocado en el sector de la construcción vial y de viviendas populares y de nivel medio; así como la apertura del campo de intervención pública al protagonismo de la inversión privada y transnacional, y a la intermediación financiera que subordina a su lógica de obtención de ganancias todo el proceso productivo y comercial.

Con el crecimiento de la deuda pública, la privada y la campesina, el sector financiero privado cumple una multiplicidad de funciones. Además de las operaciones bancarias y financieras típicas, es intermediario en la colocación y adquisición de bonos internos del Tesoro Nacional, por un lado, y de la AFD, banca pública de segundo piso, que canaliza créditos al sector privado y para la vivienda, por el otro, como se señaló más arriba. Últimamente, también se incorporó al gerenciamiento del nuevo fondo fiduciario del IPS para la construcción de hospitales¹⁹, más de 150 millones de dólares a 30 años de plazo, y que estará a cargo del Banco Atlas²⁰, bajo la conducción del Consejo de Administración del IPS.

En los últimos meses, también se dieron a conocer dos hechos inusuales que benefician al sector. Por un lado, la colocación de bonos del consorcio *Tape porã*, para financiar las obras en concesión de la Ruta Nacional N° 7, por valor de 63 millones de dólares, adquiridos por seis bancos nacionales y extranjeros

19 Las nuevas disposiciones incorporadas a la Carta Orgánica del IPS, el año pasado, Ley N° 5.655/16, abrieron la posibilidad de invertir hasta el 40% de las utilidades obtenidas, mediante la inversión en instrumentos de regulación monetaria (IRM) de la Caja de Jubilaciones y Pensiones, en las propiedades del instituto, para fortalecer su programa de salud.

20 Última Hora, 30 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/atlas-gerenciara-fideicomiso-del-ips-la-construccion-hospitales-n1110449.html>

de plaza; y el contrato con el Banco Atlas para ejercer como administrador del fondo fiduciario creado, para el depósito y administración del cobro del peaje²¹. Por otro lado, se incorporó el seguro agrícola, como parte de la Ley N° 5.868/17 “Que declara en emergencia nacional la agricultura familiar campesina, en todo el territorio nacional”, y beneficia a tres aseguradoras con un contrato directo con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), por un monto de 7.550.001.850 guaraníes, IVA incluido²².

La política de ajuste fiscal

La política económica del gobierno de Horacio Cartes, previó y comenzó a implementar una política de ajuste fiscal desde sus inicios, en relación con sus planes de endeudamiento externo creciente, como lo evidencia la aprobación de la Ley N° 5.098/13 de Responsabilidad Fiscal, en los primeros 100 días de gobierno, con el objetivo de poner límites al aumento del gasto corriente primario (el total de gastos, excluyendo el gasto en intereses) al 4% más inflación, es decir, a un crecimiento real del 4%. Además, de poner límites al aumento de los sueldos públicos, justificados solo tras la ocurrencia de un aumento del salario mínimo legal, y al déficit fiscal, en 1,5% del PIB, para garantizar la capacidad de pago de la deuda externa.

En los hechos, la creciente carga financiera vinculada con el pago de los intereses de la deuda pública impactó, por un lado, en la partida del gasto público ejecutado en dicho concepto. Los incrementos interanuales en el gasto ejecutado por el Gobierno Central²³, en intereses de la deuda pública, fueron de 61% (2013), 27% (2014); 70% (2015), y 29% (2016). Estos incrementos fueron más altos que los incrementos del promedio del gasto total del Gobierno Central, en el mismo lapso, de 5%; 11%; 10% y 3%, respectivamente, por lo que necesariamente se redujo la proporción del gasto de las demás partidas del presupuesto ejecutado, causando un problema de política fiscal, de recorte y de baja ejecución en las políticas públicas, como se constata en la ejecución presupuestaria a nivel general, y el crecimiento relativo del gasto ejecutado

21 Última Hora, 15 de julio de 2017. Disponible en: www.ultimahora.com/tape-pora-coloco-bonos-usd-63-millones-ruta-7-m1096596.html y La Nación, 15 de julio de 2017. Disponible en: http://www.lanacion.com.py/negocios_edicion_impresa/2017/07/15/consorcio-tape-pora-emitio-bonos/

22 ABC color, 20 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/ministro-adjudica-seguro-agricola-antes-de-irse-1642156.html>

23 Sin incluir los correspondientes a las dos empresas públicas endeudadas con los bonos externos, la Industria Nacional del Cemento (INC) y la de energía eléctrica, la Administración Nacional de Electricidad (ANDE). El pago de los servicios de la deuda externa en estos casos, creció de 55,3 (2012) a 77,6 millones de dólares en 2016.-

en concepto de intereses de la deuda interna y externa, al ocupar una partida más grande del gasto total, del 2% al 4%, el doble en 2015-2016, frente al 2013-2014.

Salvo excepciones, el nivel de ejecución del presupuesto de gastos públicos, de las instituciones públicas, tendió a reducirse. En 2016, la ejecución del gasto nominal del Poder Legislativo en su conjunto, fue del 86% respecto del presupuesto vigente, del Ejecutivo 81%, mientras que el de las secretarías y los ministerios muestran variaciones por encima, en algunos casos, y por debajo de este promedio, los demás. El Ministerio de Hacienda ejecutó el 80%, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el 65%; el Ministerio de Industria y Comercio el 78%, y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) el 67%, a pesar de ser el principal beneficiario de los bonos internacionales, como hemos visto más arriba y el principal ejecutor de la política de aumento de las inversiones en infraestructura pública. En el último año del período de gobierno sigue abriendo licitaciones públicas y aprobando préstamos externos.

En cuanto a la política social, el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) ejecutó el 88% de su presupuesto, que representó solo el 17,8% del gasto ejecutado por el Gobierno Central, con lo cual fue el tercer año en que no cumplió con el mínimo presupuestario del 20% de dicho gasto, como manda la Constitución Nacional (1992), y en relación con él, tampoco la educación superior llegó al 7% de aquel gasto, sino al 4,5%, como dispone la Ley de Educación Superior (N° 4.995/13). El Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), aumentó levemente en relación con los dos años anteriores pero solo llegó al 85% de ejecución de su presupuesto, y como sector, la política de salud pública tampoco cumple con la Ley del Sistema Nacional de Salud (N° 1.032/96) que establece el 7% sobre el gasto del Gobierno Central como mínimo presupuestario.

En el caso de las entidades descentralizadas, la ejecución presupuestaria no llegó a niveles superiores, en 2016. Las gobernaciones departamentales ejecutaron un promedio general del 83%, mientras los 31 Entes Autónomos y Autárquicos, donde se encuentran instituciones diversas como el Instituto Paraguayo del Indígena (Indi); la Secretaría del Ambiente (Seam) y de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat), el promedio de ejecución fue de 76%. En el caso de las Entidades de Seguridad Social, el IPS llegó al 88% y el grupo de las Empresas Públicas, siguió cayendo y registró un promedio del 53%, dentro del cual la

Administración Nacional de Electricidad (Ande) cayó al 58%; la Industria Nacional del Cemento (INC) al 66%; Petróleos Paraguayos (Petropar) al 44%. La Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (Dinac), a cargo del aeropuerto de Asunción “Silvio Pettirossi”, es la única que ejecutó el 91% de su presupuesto, repitiendo la experiencia del 2014 (92%), y es la que el gobierno actual se propone concesionar bajo la Ley APP, a la firma española Sacyr, adjudicada también bajo dicha figura de concesión en el caso de un tramo de la Ruta Nacional N° 2 y 7 (Molinier, 2016: 47-50), a pesar del dictamen en contra de la Contraloría General de la República²⁴.

Otras excepciones a la regla del ajuste fiscal son los aumentos en los gastos en servicios de seguridad y defensa nacional, pero que se vinculan con la política enmarcada, desde inicios del actual gobierno, en la Ley N° 5.036/13 “De modificación de la Ley de Defensa y Seguridad”; N° 1.337/99, para otorgar a la presidencia de la República la facultad de utilizar las Fuerzas Armadas, en el combate a grupos armados, sin declarar el estado de excepción, como lo establece la Constitución Nacional, definiendo su necesidad por decreto, por el tiempo que considere conveniente, y con la única condición de informar su decisión al Congreso Nacional, en las 48 horas posteriores a su emisión, pudiendo este órgano legislativo decidir el cese del operativo²⁵. En virtud de dichas disposiciones legales y de la ocupación de la zona Norte de la región Oriental, por la FTC, el gasto ejecutado por el Ministerio del Interior, en 2016, fue del 93%, y partió del 88%, en 2013. Mientras que el Ministerio de Defensa Nacional fue del 92%, tras ejecutar el 77%, en el mismo período.

En los términos del MH (Ministerio de Hacienda, 2017:52-55), desde el 2014:

- Se vienen implementando medidas de racionalización del gasto público que se enfocan a rubros de bajo impacto social y que generalmente están vinculados al quehacer cotidiano de la administración pública.
- En el 2014 se aprobó la imposición de límites en el gasto en equipamiento informático, papelería e insumos de oficina, combustibles y viáticos. En

24 ABC Color, 28 de noviembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/economia/violando-normativa-de-app-mopc-firmo-ayer-contrato-de-rutas-2-y-7-1573941.html>

25 El decreto que reglamenta la nueva ley creó la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), para disponer de elementos de combate de las Fuerzas Armadas de la Nación en Operaciones de Defensa Interna en los Departamentos de Concepción, San Pedro y Amambay, con la finalidad de garantizar la seguridad interna, combatiendo al llamado Ejército Popular Paraguayo (EPP). La FTC, también fue integrada por la Policía Nacional de la zona Norte, y los agentes de la Secretaría Nacional anti Drogas (SENAD) apostados en la misma zona. Para ampliar la información sobre los 100 primeros días del actual gobierno, ver (Boccia, 2013).

los años 2015 y 2016, se fomentó la racionalización del uso de los servicios básicos, la limitación de las remuneraciones adicionales, y la prohibición de compra de equipos de transporte.

- En el 2017, se sumó a este programa de racionalización la restricción en el gasto de los servicios de *catering*, y la imposición de límites en los servicios de salud (médico y odontológico) de los funcionarios públicos. El ahorro generado por la racionalización del gasto corriente en el periodo 2014-2017 fue de USD 119 millones, la mitad de esos recursos reservados corresponde a la restricción en la adquisición de equipos de oficina y en la compra de pasajes y recursos para viáticos.
- A diferencia de los gobiernos anteriores, se impuso como meta, desde el 2013, la contención del gasto en salarios. La carga sobre la economía del gasto corriente (incluidas las transferencias) se redujo en 1% del PIB (USD 276 millones) en el 2016, lo cual se explica en gran medida por la baja de la carga del gasto salarial, el cual se redujo en 0,8% del PIB (USD 221 millones) en el mismo periodo.
- Las medidas de racionalización del gasto, continuarán en el ejercicio 2018, según la planificación propuesta en el PGN 2018. El ahorro estimado estaría en torno a los USD 43 millones.
- La inversión pública, prevista en el PGN 2018, será financiada por los recursos propios que fueron liberados debido al mayor espacio fiscal generado por la aplicación de políticas de racionalización del gasto público, así como por los recursos obtenidos por endeudamiento.

El ajuste fiscal está en marcha, dentro de los énfasis en los gastos en seguridad y defensa; la infraestructura vial y de viviendas, y vinculado con la débil estructura fiscal y la baja presión tributaria, de 12,6% sobre el PIB, en 2016. El aumento de la presión tributaria es una demanda social de larga data, pero la política tributaria actual no aumentó el número ni el nivel de los impuestos. Solo amplió el alcance del IVA agropecuario y financiero; y el de la renta agropecuaria, para incorporar a los sectores medios y pequeños, dejando intacto el correspondiente a los grandes sectores, además de mejorar la administración tributaria, persiguiendo algunos casos de elevado fraude montados para la evasión del pago de impuestos, sin reducir sustancialmente la generalizada evasión y elusión tributaria.

Los ingresos no tributarios, principalmente los vinculados con la renta energética generada por la hidroeléctrica binacional Itaipú (Paraguay-Brasil), ha sido uno de los recursos financieros utilizados con mayor frecuencia para cubrir algunas inversiones públicas, entre ellas, la de viviendas populares, así como los programas aprobados por el Fondo Nacional de Inversión y Desarrollo (Fonacide, Ley N° 4.758/12); su Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI) y su Fondo para la Salud. Estos recursos, además de financiar las inversiones previstas, son una garantía para el mercado financiero internacional de crédito e inversión directa, al constituir recursos públicos permanentes, hasta el 2023, momento en que se cumplen los 50 años del Tratado de Itaipú y se abre la posibilidad de su renegociación, así como el acceso a disponer del 50% de la energía generada por la Itaipú, por parte del Paraguay. De ahí las expectativas abiertas por este tema.

Es más, es probable que, con el sobreendeudamiento público actual, el gobierno de Horacio Cartes esté apuntando a hipotecar la mayor disponibilidad de recursos que supondrá la renegociación del Tratado de Itaipú (Paraguay – Brasil), en 2023, por lo que las expectativas sobre el próximo período de gobierno, a ser disputada en las próximas elecciones internas (diciembre, 2017) y generales (abril, 2018), son amplias y particularmente conflictivas.

Bibliografía

- Boccia, Alfredo (2013) "Concentración de poder para un rumbo neoliberal", en: Codehupy, (2013), *Yvyypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2013*, Asunción: Codehupy. pp. 609 – 615.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2017a). *Nuevas series de pobreza en Paraguay*. Fernando de la Mora: DGEEC. Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph2016/Presentacion%20nuevas%20series%20de%20pobreza%20final.pdf>
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2017b). *Principales Resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso. EPH Encuesta Permanente de Hogares 2016*. Fernando de la Mora: DGEEC. Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph2016/Boletin-de-pobreza-2016.pdf>
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2017c). *Díptico Desigualdad de Ingresos*. Fernando de la Mora: DGEEC. Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/diptico%20desigualdad%20ingreso/diptico%20DESIGUALDAD%20DE%20INGRESOS.pdf>
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2017d). *Principales Resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso. Boquerón. EPH Encuesta Permanente de Hogares 2016*. Fernando de la Mora: DGEEC. Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/diptico2016/16boqueron.pdf>
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2017e). *Principales Resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso. Presidente Hayes. EPH Encuesta Permanente de Hogares 2016*. Fernando de la Mora: DGEEC. Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/diptico2016/15presidente%20hayes.pdf>
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2017f). *Principales Resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso. Canindejú. EPH Encuesta Permanente de Hogares 2016*. Fernando de la Mora: DGEEC. Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/diptico2016/14canindeyu.pdf>
- Ministerio de Hacienda (2017), *Informe de las Finanzas Públicas de la República del Paraguay. Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2018*. Asunción: Ministerio de Hacienda. Disponible en: <http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/archivo.php?a=8686898f9a93999498548e8b95575565d5395898b86025&x=cddc06c&y=9999038>
- Molinier, Lila (2016). "Por un sistema económico nacional orientado al desarrollo nacional sostenible", en Codehupy (2016) *Yvyypóra Derecho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2016*. Asunción: Codehupy. pp. 35-54.
- Samaniego, José Luis (2011). "Cuestiones vinculadas al desarrollo sostenible del Paraguay", en Abente, Diego et al. (2011). *Aportes para la agenda de mediano y largo plazo del Paraguay en su Bicentenario*. Asunción, Ministerio de Hacienda, pp. 92-118. Disponible en: <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/pubo05.pdf>

PARAGUAY. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS 2016 -2017^{1/}/
EN GUARANÍES CORRIENTES O CONSTANTES, DÓLARES Y PORCENTAJES,
SEGÚN ESPECIFICACIONES

Producto Interno Bruto (PIB) con binacionales. Millones de dólares corrientes (2016) 1/	27.645,1
PIB total con binacionales. % de crecimiento real interanual 2015 - 2016. G. 1994	4.0%
PIB con binacionales por habitante. En dólares corrientes (2016)	4.033,0
Salario Mínimo Legal (SML) desde julio 2017	2.041.123
SML. Índice del SML real, Enero a Septiembre 2017, con base año 1980:	129,5
Inflación gral. acumulada a dic 2016 = 3,9% // agosto 2017 = 2,9%. Interanual 09.2017 3/	4,2%
Inflación en bienes alimenticios. Interanual, sept 2017 3/	6,8%
Inflación en bienes alimenticios sin frutas y ni verduras. Interanual sept 2017 3/	6,2%
Inflación en servicios. Interanual sept 2017 3/	3,5%
Inflación en rentas. Interanual sept 2017 3/	2,5%
Población total, estimada a diciembre 2016/ EPH 2016 4/	6.754.408
Población pobre total: 28,9% Zonas urbanas: 21,9% Zonas rurales: 39,7%	
Población pobre extremo total: 5,7% Zonas urbanas: 1,6% Zonas rurales: 12,2%	
Total exportaciones registradas de bienes (2016). Millones de dólares	8.501,2
% exportado al MERCOSUR * Incluye Venezuela (2016)	4.060,9
% exportado al Brasil (2016)	3.010,9
% exportado al Resto de ALADI + SICA + CARICOM + Resto del Caribe (2016)	768,6
% exportado a América del Norte (TLCAN)	258,2
% exportado a la U. Europea (2016)	1.221,6
% exportado a Rusia (2016)	655,3
% exportado al Asia (2016)	1.002,3
% exportado a China Popular (2016)	20,9
Total exportaciones registradas de bienes a junio 2017. Millones de dólares	2.458,3
Total importaciones registradas de bienes. Millones de dólares (2016)	9.043
% importado del MERCOSUR 5/ (2016) * Incluye Venezuela	3.623
% importado del Brasil (2016)	2.212
% importado de China Popular (2016)	2.492
% importado de UE (2016)	760
% importado de TLCNA-NAFTA (2016)	797
Importaciones registradas de bienes enero a junio 2017. Millones de dólares	2.456
Ingreso de divisas de entidades binacionales: Itaipú. Total millones US\$ (2016)	608,9
Ingreso de divisas de entidades binacionales: Yacyreta. Total millones US\$ (2016)	60,5
Ingreso total de divisas de Itaipú. Enero a agosto 2017. Millones de dólares	448,2
Ingreso total de divisas de Yacyreta /. Enero a agosto 2017. Millones de dólares	31,1
Saldo de la deuda pública a agosto 2017: 7.040 Millones de dólares Saldo SDPEX:	5576,6
Servicio de la deuda pública pagado en 2016. Millones U\$	642,6
Remesas familiares 2016. Millones de dólares	547,4
Déficit fiscal (-) a diciembre 2016. En % del PIB	(-) 1,4

1/ A precios del comprador, incluye impuestos a los productos.// 2/ tipo de cambio promedio: 5.828 G = 1 dólar // 3/ Año Base= dic 2007// 4/ No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, con el 2% sobre el total. Otra cifra es 6.775

FUENTE: Elaboración propia con base en BCP, Anexo Estadístico 09.2017y B. Comercio Exterior 1961 - 1er Stre 2017//DGEEC, 2017, EPH 2016. Boletín de pobreza/ www.ágeec.gov.py.

CAPÍTULO 1

DERECHO A LA **IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN**



SINTOMATOLOGÍA DE LA AGUDIZACIÓN NEOLIBERAL EN AGRAVIO A LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PARAGUAY

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS



Se observa la instauración de un sistema de denegación de derechos que paradójicamente es impartido desde instituciones y órganos creados para garantizar la promoción y defensa de los mismos, priorizándose el progreso económico de una minoría sobre la optimización de la calidad de vida de la mayoría, agudizando el agravio a los pueblos indígenas, sobre quienes han recaído las consecuencias más severas, al impulsarse la explotación de sus tierras y recursos naturales, omitiéndose la consulta y participación, apeligrando la preservación de su grupo cultural específico, sus vidas y otros derechos.

Verónica Barreto

TIERRAVIVA

Introducción

Los pueblos indígenas, como cimero estandarte de la cultura paraguaya en el plano discursivo, en la práctica advierten un escaso progreso en la concreción de sus derechos.

La formulación de sus históricas demandas territoriales, así como las disputas de carácter sociopolítico, año tras año, nos indican que el efímero diálogo sostenido con el Estado paraguayo los mantienen víctimas de una política deficiente que agudiza las consecuencias de la violación de derechos.

Aunque velada por mucho tiempo, es latente la injerencia de una oligarquía económica vinculada al narcotráfico, la mafia, la apropiación de tierras malhabidas, el contrabando y otras actividades ilícitas en la política de gobierno nacional, que en efecto ha existido desde siempre como poder tácito, sumado a la aplicación de una política que legitima y discrimina, priorizando la protección de tierras de sectores socioeconómicos poderosos en quebranto de los derechos territoriales indígenas.

En el presente, este poder tácito ha pasado a convertirse en poder real, es decir, la oligarquía ha “conquistado” diversos órganos del Estado y se encuentra hoy sirviéndose de los beneficios que le brinda la plataforma política, en detrimento de un país empobrecido.

Este proyecto de lucro, reflejado en las alianzas empresariales, especialmente con el sector privado y transnacional, fue promovido desde el inicio de la gestión de Horacio Cartes, contemplándose el recrudecimiento de la situación de pobreza en los sectores menos favorecidos. Las consecuencias más severas han recaído sobre la población indígena, pues se ha impulsado la explotación de las tierras y los recursos naturales, mediante los negocios de agroexportación, ganadería, explotación minera, forestal y otras.

En el Paraguay, subsisten pueblos indígenas en estado de aislamiento voluntario, cuyos derechos también se encuentran amenazados, contexto que será profundizado en un siguiente artículo, contenido en este informe, en autoría de Iniciativa Amotocodie.

Es sabido que la distribución desproporcional de la tierra en el Paraguay viene siendo el punto neurálgico de los problemas sociales. Los sucesivos gobier-

nos no han dado respuestas positivas a esta problemática, por el contrario, se ha permitido el fortalecimiento del latifundio, a través del uso de mecanismos legales e irregulares, cuyos efectos nocivos repercuten en la calidad de vida de la población en general, y en particular de los pueblos indígenas, dando lugar a la violación de derechos humanos que tiene carácter sistemática y estructural.

Sobre este escenario, se observa la denegación de derechos, paradójicamente impartido por las instituciones y los órganos creados para garantizar la promoción y defensa de los mismos, priorizándose el progreso económico de una minoría sobre la optimización de la calidad de vida de la mayoría, agudizando los síntomas de neoliberalismo, en agravio a los pueblos indígenas.

Marco jurídico

Como es sabido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha pronunciado tres sentencias contra el Estado paraguayo, que ha puesto de manifiesto la violación de derechos de los pueblos indígenas en el Paraguay de forma sistemática a lo largo del tiempo.

Las sentencias emitidas por la Corte IDH, constituyen hitos de conquista de los pueblos indígenas, en la lucha por el reconocimiento formal de sus derechos. Ellas contemplan como punto neurálgico la restitución territorial, acciones tendientes a la reparación histórica para las comunidades indígenas Yakye Axa del pueblo enxet (2005), Sawhoyamaxa también del pueblo Enxet (2006) y Xákmok Kásek de los pueblos Enxet y Sanapaná (2010). En la última sentencia de la Corte IDH, se reitera (Corte IDH, 2005: 104; 2006: 101) la necesidad de modificación del sistema normativo para la restitución territorial efectiva a favor de los pueblos y comunidades indígenas del país:

“...el Estado, en el plazo de dos años, deberá adoptar en su derecho interno, según lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención Americana, las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un sistema eficaz de reclamación de tierras ancestrales o tradicionales de los pueblos indígenas, que posibilite la concreción de su derecho de propiedad. Este sistema deberá consagrar normas sustantivas que garanticen: a) que se tome en cuenta la importancia que para los indígenas tiene su tierra tradicional, y b) que no baste que las tierras reclamadas estén en manos privadas y sean racio-

nalmente explotadas para rechazar cualquier pedido de reivindicación. Además, este sistema deberá consagrar que una autoridad judicial sea la competente para resolver los conflictos que se presenten entre los derechos a la propiedad de los particulares y la de los indígenas” (Corte IDH, 2010: 78-79).

A siete años de la última sentencia y vencidos todos los plazos de cumplimiento otorgados por la Corte IDH, no existe ni tan siquiera iniciativas respecto a las recomendaciones de adopción de medidas legislativas, mucho menos de modificación o adecuación del sistema normativo por parte del Estado paraguayo. Por el contrario, con posterioridad a las sentencias y en los años recientes se han dado iniciativas de proyectos de leyes incluso regresivas para los derechos territoriales¹.

La ley 904/81, conocida como estatuto de las comunidades indígenas, sigue vigente sin modificación alguna pese a la obligación de adoptar medidas legislativas que instituyan un recurso efectivo para la reclamación de tierras indígenas, según lo dispuesto por la Corte IDH. En el año que se informa no se dieron a conocer de planes orientados a cumplir con las obligaciones establecidas por el tribunal interamericano en este sentido.

Por otra parte se menciona aquí la situación de corrupción que involucra al expresidente del Indi, Rubén Darío Quesnel, sobre quien pesa una condena por haber vendido tierras aseguradas para los indígenas, y una causa abierta por apropiación de dinero de cuentas bancarias a nombre de comunidades indígenas a las que se debía medidas de reparación conforme a las sentencias de la Corte IDH. Este último es un proceso judicial plagado de irregularidades que en el mes de octubre sufrió la octava y novena suspensión, ambas en la misma semana².

Por otro lado, se han ido creado distintas instituciones y departamentos que trabajan asuntos indígenas además del Indi, tales como: la Dirección General de Salud Indígena, la Dirección General de Educación Escolar Indígena, el Departamento de Pueblos Originarios de la Secretaría de Acción Social, la Unidad de Participación de Mujeres Indígenas del Ministerio de la Mujer, la Dirección de Derechos Étnicos del Ministerio Público, la Co-

1 Última Hora, 22 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/federacion-indigenas-reclamabilidad-modificacion-ley-90481-n743235.html>

2 Tierraviva, 17 de abril de 2017. Disponible en: <https://www.facebook.com/notes/tierraviva-a-los-pueblos-indigenas-del-chaco/ex-presidente-del-indi-rub%C3%A9n-quesnel-va-a-juicio-por-lesi%C3%B3n-de-confianza-y-apropi/1646955325318832/>, y 18 de octubre de 2017, <https://www.facebook.com/notes/tierraviva-a-los-pueblos-indigenas-del-chaco/denuncian-uso-abusivo-del-derecho-y-exigen-sanciones-ejemplares/1853980951282934/>

misión de Pueblos Indígenas de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores, la Dirección de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia, entre otros.

El Paraguay votó a favor de la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007. En 2009 se estableció la Comisión Interinstitucional para el Cumplimiento de las Sentencias Internacionales (CICSI), por Decreto N° 1.595/09, cuyo objetivo es monitorear el cumplimiento de las sentencias y recomendaciones del Sistema Interamericano de derechos humanos y también las recomendaciones y mandatos de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas (ONU). Desde el mismo año cuenta con la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo. También en 2009 se ha establecido un mecanismo interinstitucional para el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones internacionales sobre derechos humanos, el SIMORE (Sistema de Monitoreo de Recomendaciones). En 2013, adoptó el Plan Nacional de Derechos Humanos. Posteriormente, no se han dado avances sustanciales en materia de derecho de los pueblos indígenas, acciones legislativas u otras medidas, sino que siguen vigentes las mismas disposiciones normativas.

En contraposición, durante el gobierno de Horacio Cartes (agosto de 2014 a 2017), se ha establecido un marco legal con fuerte promoción a la inversión extranjera, creándose la Ley N° 5.102/13 “De Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública y Ampliación y Mejoramiento de los bienes y servicios a cargo del Estado” (Ley de Alianza Público Privada) y fortaleciéndose la Ley N° 60/90 de Incentivos Fiscales para la inversión de capital nacional y extranjero que dispone la carga tributaria más baja de la región, con aranceles e impuestos del 0% (cero por ciento), favoreciendo a sectores empresariales³. Mientras tanto, persiste la omisión de obligaciones consignadas a beneficiar a las comunidades indígenas.

Este año, el Paraguay fue sede de una visita *in loco* del juez de la Corte IDH, Patricio Pazmiño, realizado entre el 27 al 30 de noviembre, que tuvo el objetivo de verificar el cumplimiento de las sentencias emitidas a favor de las comunidades indígenas Yakye Axa, Sawhoyamaya y Xákmok Kásek, de 2005, 2006 y 2010, respectivamente. Esta visita constituyó la segunda intervención de ese tipo de la Corte IDH y un procedimiento inédito en el Paraguay.

3 Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, 2014. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=iMQcmHB9z68>

Situación del derecho

En diciembre de 2016, se advertía mediante nota publicada por la ONG Tierraviva⁴, que la incompetencia estatal exponía a los indígenas a tragedias comunitarias, al no prever mecanismos eficientes de intervención ante fenómenos climáticos que afectan a las comunidades indígenas. Las tareas de asistencia ante la inundación que afectaba a la comunidad indígena Payseyamexiempa´a del pueblo enxet –que se encuentra hasta el día de hoy en estado de aislamiento– fueron desplegadas por disposición de un recurso de amparo presentado por Tierraviva contra el Indi.

En mayo, 40 familias de la comunidad indígena Avá-Guaraní, del distrito de Itakyry, departamento de Alto Paraná, fueron desalojadas. Una escuela fue derribada y sus casas fueron incendiadas, según los testigos, por civiles armados que responden a la empresa brasileña Industria Paraguaya de Alcoholes SA (Inpasa)⁵. Todas las personas fueron expuestas a peligro de muerte. Se perpetró el hecho en presencia de niños, niñas y adolescentes. Un niño fue herido por un refilón de bala de arma de fuego. Según los afectados, la empresa Inpasa había negociado las tierras con el líder de la comunidad, pero muchos se resistían a salir. La Constitución Nacional, en su artículo 64 “De la propiedad comunitaria”, establece que las tierras indígenas, en ningún caso, pueden ser transferibles. La respuesta del Estado a los indígenas, expresada por el titular del Indi, Aldo Saldívar, consistió en la declaración de que las tierras poseen titulaciones superpuestas⁶.

La comunidad indígena Tekoha Sauce del pueblo Avá Guaraní, del departamento de Alto Paraná, sufrió el desplazamiento forzoso de su hábitat tradicional –al igual que otras comunidades ava de esa zona– a principios de los años 80, a causa de la construcción de la binacional represa hidroeléctrica de Itaipú y la inundación subsecuente de dicho territorio. El 30 de septiembre de 2016, 43 familias de dicha comunidad que se habían reasentado ya por varios años en tierras alternativas y dentro del territorio ancestral del pueblo ava, volvieron a ser desalojadas. A raíz del desalojo, hombres, mujeres, niños, niñas y adolescentes de la comunidad perdieron todos sus bienes materiales, viviendas, escuela, chacras y templo ceremonial, que fueron incendiados.

4 Tierraviva, 2 de enero de 2017, Disponible: <https://www.facebook.com/notes/tierraviva-a-los-pueblos-indigenas-del-chaco/acci%C3%B3n-de-amparo-dispone-asistencia-a-la-comunidad-ind%C3%ADgena-peyseyamexiempaa/1532258683455164/>

5 E´a. 10 de mayo de 2017, Disponible en: <http://ea.com.py/v2/indigenas-no-pueden-ser-desalojados-y-sus-tierras-son-intransferibles-segun-la-constitucion-nacional>

6 Para mayor información sobre este caso véase el artículo sobre defensores y defensoras de derechos humanos del presente informe.

Con posterioridad a este hecho, en octubre de 2016, se inició una mesa de diálogo con el Estado, la que casi un año después, en agosto del 2017 se disolvió, al no cumplirse los compromisos de asistencia humanitaria (en insumos básicos como alimentos, ropa, medicamentos), reconocimiento formal de Cristóbal Martínez como líder de la comunidad, reubicación y abordaje de la restitución de su territorio ancestral, en reparación al atentado que sufrieron las familias desalojadas⁷.

La comunidad Indígena Yakye Axa –favorecida, como se señaló, por una sentencia de la Corte IDH de 2005, que ordenaba al Estado la devolución de sus territorios ancestrales– aceptó en 2011 la oferta del Estado de reparar su despojo territorial original con tierras alternativas. En enero de 2012 fueron adquiridas 12.312 hectáreas. Sin embargo, a 6 años de ese nuevo compromiso, las familias de la comunidad siguen viviendo al costado de la ruta, sin poder asentarse en las tierras por falta de un camino que las lleve hasta ellas. La construcción de un camino de todo tiempo, de aproximadamente 35 kilómetros, fue el punto condicionante para la aceptación de tierras alternativas. Es notoria la inoperancia del Estado paraguayo en la construcción de un camino de tierra y de extensión relativamente corta, en contraste con la proyección de inversión de siete mil quinientos millones de dólares para ejecución caminos pavimentados y obras públicas en el periodo 2014-2018 –como expone el propio MOPC en su audiovisual de propaganda⁸–, lo que exhibe la discriminación estructural ejercida contra los pueblos indígenas, cuyos derechos económicos, sociales y culturales son postergados.

Indígenas bajo régimen de servidumbre moderna

Según el informe preliminar difundido por la Oficina del Alto Comisionado de la ONU⁹ para los derechos humanos, en julio de 2017, la vulnerabilidad en la que se encuentran los pueblos indígenas en la región del Chaco paraguayo, es consecuencia de un histórico despojo de sus territorios, lo que determina que muchas personas indígenas se vean sometidas a ser mano de obra barata e incluso a trabajos forzosos y servidumbre, acumulando jornadas sin pausas, y que en vez de salario reciban cupones para gastar en las propieda-

7 Tierraviva, 16 de agosto de 2017. Disponible en: <https://www.facebook.com/notes/tierraviva-a-los-pueblos-indigenas-del-chaco/comunidad-av%C3%A1-guaran%C3%AD-tekoha-sauce-se-retira-de-mesa-negociadora-con-el-estado-c/1790530687627961/>

8 Youtube, MOPC, 20 de junio de 2014. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=iMQcmHB9z68>

9 ACNUDH, 24 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21903&LangID=S>

des de sus empleadores, imposibilitadas de cubrir las necesidades básicas. En la presentación del informe preliminar de la ONU, la Relatora Especial sobre formas contemporáneas de esclavitud, Urmila Bhoola, resaltó que el Paraguay ha establecido un régimen de desarrollo económico que “tiene a la inversión extranjera en primera línea en vez de los derechos laborales de sus ciudadanos”¹⁰.

Están concentrados en manos privadas todos los bienes de producción y consumo, sumado a la falta de cumplimiento de los derechos laborales establecidos en el marco normativo nacional e internacional aplicable. Los indígenas cada vez más quedan indefensos ante la ausencia del Estado, en condiciones de explotación y discriminación económica y social permanente, en términos del acceso a la educación, la salud, el trabajo, el empleo y el salario.

Violencia de género

Las mujeres, niñas y adolescentes indígenas, son víctimas de la discriminación estructural de un Estado que ejerce violencia sostenida contra los sectores pobres. Ellas sufren con mayor fuerza la exclusión de todo tipo de beneficio o privilegio por el hecho de ser pobres, indígenas y mujeres, expresado en la omisión del Estado ante demandas de las mujeres indígenas que responden a derechos básicos insatisfechos.

El reciente caso divulgado por medio de la prensa local, en que una niña indígena que dio a luz, denunciaba:

“La ‘niña madre (12 años) estaba muy desnutrida, llena de sarna y piques. Debido a la situación complicada en la que se encuentra, no podrá dar de mamar. ‘Dio a luz a un bebé enorme’, indicó el médico que estuvo a cargo de la operación. La menor y su hija necesitan ayuda de la ciudadanía, como ser ropitas, pañales y leche de fórmula”¹¹.

La descripción hecha por el médico sobre el estado de salud de la niña indígena cristaliza el nivel de abandono por parte de las autoridades, incapaces de responder por lo menos con medidas de asistencia material, debiéndose acudir a donaciones de la ciudadanía para paliar una situación tan grave.

10 ACNUDH, 24 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21903&LangID=S>
11 Hoy, 7 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/otro-caso-de-nina-madre>

Por otro lado, la situación denota un desinterés total en intervenir adecuadamente en una problemática no aislada, sino reiterativa en el Paraguay, que encubre casos de probables abusos sexuales, en los que se requieren acciones judiciales y medidas de protección para las víctimas, además de un abordaje interdisciplinario para la contención psicológica, etc., de las mujeres, niñas y adolescentes que son víctimas de abusos, maltrato y todo tipo de violencia de género, y también de la violencia ejercida por parte el Estado, por la violación de los derechos humanos de las mujeres, niñas y adolescentes indígenas, la discriminación y el abandono.

Deforestación irracional en el Chaco atenta contra la subsistencia de las comunidades indígenas

Según el informe extendido de julio de 2017, proporcionado por la ONG Guyra Paraguay, la región Occidental del país, el gran Chaco paraguayo, registra la tasa de deforestación más alta del mundo.¹²

Otra preocupación que se suma a la deforestación de áreas verdes, es el cambio de uso de la tierra, que afectan Áreas Silvestres Protegidas de Paraguay. La ONG Guyra Paraguay informó que en el mes de setiembre de 2017 se registró este fenómeno en las reservas Río Negro (Alto Paraguay) y Tinfunque (Boquerón). En el primer caso se detectaron 159 hectáreas de cambios de uso del suelo, mientras que en el segundo se registraron 51 hectáreas. El mayor impacto se visibilizó en Mariscal Estigarribia, departamento del Alto Paraguay, con 4,848 hectáreas. Son cifras que se suman a las ya registradas anteriormente.

La actividad ganadera, como principal actividad económica en el Alto Paraguay, ha reemplazado cientos de hectáreas de bosques por campos de pasturas para engorde de ganado vacuno, en total ausencia de las autoridades nacionales que garanticen el equilibrio entre la ganadería y la preservación de los bosques. En septiembre y octubre de 2017, las organizaciones A Todo Pulmón, Guyra Paraguay, Fundación Moisés Bertoni, Altervida, IDEA, WWF y WCS iniciaron una colecta de firmas que tiene como fin derogar el Decreto N° 7.702/17, que reglamenta el artículo 42 de la Ley Forestal N° 422/73. También, se busca reencauzar el proceso de consulta para la modificación del mismo¹³.

12 Guyra Paraguay, setiembre de 2017. Disponible en: <http://guyra.org.py/informe-deforestacion-2017/>

13 ABC, setiembre de 2017: <http://www.abc.com.py/nacionales/buscan-juntar-firmar-para-preservar-bosques-1636252.html>

La comunidad indígena de Puerto Diana del pueblo yshir, en Bahía Negra, manifestó mediante nota de prensa, la preocupación por el medio natural en peligro, señalando que con la deforestación están desapareciendo varias especies de animales silvestres, que son la base de su alimentación. Esta actividad, sumada a factores climáticos como la sequía y las heladas, también afecta el cauce de los ríos y la conservación de la flora, que provee alimentos y plantas medicinales¹⁴.

El fenómeno de la deforestación se suma a la acelerada apropiación de tierras en manos privadas para fines lucrativos, lo cual no surge del azar, sino que es promocionada por el mismo Estado. La propaganda país del actual gobierno –como la referida más arriba del MOPC– incita a la mercantilización casi desmedida de los recursos naturales, con lo que denominan “fuertes incentivos a la inversión”, escondiendo o desconociendo las más profundas contradicciones en relación a la distribución de la tierra y las condiciones materiales de sectores antagónicos.

El Paraguay presenta la distribución de la tierra más desigual del mundo “el 90% de la tierra está en manos de 12.000 grandes propietarios, mientras que el restante 10% se reparte entre 280.000 pequeños y medianos productores”¹⁵. La mayoría de las familias campesinas e indígenas carecen de tierra y, por ende, de los recursos básicos necesarios para la subsistencia y la preservación de sus culturas.

El latifundio y la concentración de la tierra en manos de empresas sojeras dan lugar a la expansión del monocultivo, que atenta contra las comunidades indígenas y campesinas, expulsando a las más empobrecidas y desprotegidas, por medio de la contaminación del hábitat con el uso intensivo de agrotóxicos, arrendamientos ilegales u otros mecanismos de apropiación, apañados y protegidos incluso por agentes del Estado, como la policía y/o agentes fiscales¹⁶.

La comunidad indígena Cayim O’Clim del pueblo nivaclé cercana a la localidad menonita de Neuland, distrito de Mariscal Estigarribia, departamento de Boquerón, reiteró este año a los representantes de la Codehupy, la posesión ilegal de terceros de una gran parte de las 19.000 hectáreas de tierras que el Estado les había restituido a través del Indí a términos de los años noventa¹⁷.

14 ABC Color, 11 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/interior/lider-nativo-pide-control-1630702.html>

15 Base Is, 2016. Disponible en: <http://www.baseis.org.py/concentracion-de-la-tierra-en-paraguay/>

16 Radio Regional 660 AM, 7 de noviembre de 2017. Disponible en: <http://www.regional660.com/post.php?id=539>

17 Demoinfo, 18 de octubre de 2016. Disponible en: <http://demoinfo.com.py/comunidad-indigena-denuncia-invasion-de-su-propiedad/>

Ante todo este panorama del acaparamiento empresarial ilegítimo de tierras, no se ha avanzado en la restitución de ningún reclamo territorial y menos aún de las zonas “críticas” de conflicto con empresas sojeras, ganaderas o propietarios adinerados, aunque existan normas vigentes que otorgan poderes para expropiación de tierras. En tal sentido, los fondos presupuestados para el Indi para ese fin no han sido suficientemente ejecutados en el presente año, lo cual ha puesto en compromiso incluso el presupuesto para 2018¹⁸.

La protesta indígena como mecanismo de exigencia de derechos

El año 2017 fue un periodo de reiteradas acciones de protesta social, protagonizada por los pueblos indígenas tanto en Asunción como en el interior del país. Las movilizaciones¹⁹ estuvieron encausadas hacia la exigibilidad de derechos territoriales, salud, educación, alimentación, electrificación y otros.

En abril se movilizaron indígenas de zonas urbanas por el derecho a la vivienda digna, el aseguramiento de tierras, el reconocimiento de líderes y lideresas de comunidades en contextos urbanos, entre otros puntos. En Presidente Hayes, realizaron cierres de ruta, exigiendo el cumplimiento de las sentencias dictadas por la Corte IDH, en lo que respecta a la apertura de caminos para la comunidad Yakye Axa y de mensura y finalización de los juicios dilatorios en relación a la restitución y titulación de tierras de la comunidad Sawhoyamaxa.

En mayo, luego de una movilización pacífica que duró varios días en el distrito de Tte. 1ro Manuel Irala Fernández, departamento de Pdte. Hayes, los líderes de la comunidad indígena El Estribo, del pueblo enxet, lograron un acuerdo mediante el cual el gobierno central y el departamental se comprometieron a proveer de energía eléctrica a las 9 aldeas de la comunidad. Sin embargo, la obligación asumida por el presidente del Indi, Aldo Zaldívar, no ha sido cumplida, lo que motivó el reinicio de las protestas con un cierre intermitente de la ruta Transchaco a la altura del km 372, por varios días.

En octubre, Asunción fue escenario de una masiva movilización indígena, debido a la ausencia del Estado paraguayo en la atención a la problemática indígena y el incumplimiento de su deber de respetar y hacer respetar la

18 ABC Color, 22 de noviembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/indi-pretendian-recortar-mas-de-la-mitad-de-fondos-1652043.html>

19 Tierraviva, 2017. Disponible en: <https://www.facebook.com/pg/Tierraviva-a-los-pueblos-indigenas-del-Chaco-217328148281564/posts/>

Constitución Nacional, las leyes vigentes y los convenios internacionales, en perjuicio de los pueblos y las comunidades indígenas del Paraguay, permitiendo despojo de sus tierras, la hambruna y la violación de sus derechos fundamentales.

Los últimos cortes de ruta en el Departamento de Presidente Hayes, son una manifestación del descontento de la población indígena ante la inasistencia del Estado, pese a la vigencia de una declaración de estado de emergencia por la sequía en dicho departamento.

En respuesta, no solo fueron incumplidos los compromisos estatales, sino que en julio de 2017, el Ministerio Público libró órdenes de captura contra dirigentes indígenas que acompañaban tales medidas, criminalizando el derecho a la protesta social.

Avances hacia los derechos

En febrero de 2017, algunos defensores de derechos humanos se reunieron con el defensor del Pueblo, Miguel Godoy, quien criticó a los fiscales, señalando que usurpan funciones de los magistrados para permitir desalojos a favor de los “latifundistas”, cuyos títulos de posesión de inmuebles son, muchas veces, de dudosa legalidad²⁰.

En el mismo mes, la Codehupy junto con organizaciones miembros, planteó la instalación de mesas de trabajo para la armonización normativa de los protocolos y las resoluciones que colisionen con la Constitución Nacional y los compromisos internacionales del Estado en materia de derechos Humanos²¹. Es una iniciativa de vital importancia para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, cuyos territorios se ven amenazados constantemente.

En el marco de un Convenio de Cooperación interinstitucional entre el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), el Registro Civil y el Departamento de Identificaciones, con la ONG Tierraviva y la Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (CLIBCH), llevaron a cabo una campaña para documentación e inscripción en el padrón electoral de setenta comunidades indígenas. El

20 Codehupy, 3 de febrero de 2017. Disponible en: <http://codehupy.org.py/organizaciones-de-la-codehupy-se-reunieron-con-el-defensor-del-pueblo/>

21 Codehupy, 8 de febrero de 2017. Disponible en: <http://codehupy.org.py/organizaciones-de-ddhh-acordaron-trabajo-conjunto-con-el-ministerio-del-interior/>

cumplimiento de este deber postergado, y satisfacción de reclamos indígenas previos, tuvo como efecto positivo empoderar a las comunidades indígenas de diversos pueblos del Chaco, y a la organización indígena antedicha.

No obstante, restan un sin número de desafíos para que el Estado y el propio TSJE y otras instituciones, remuevan los obstáculos institucionales y las prácticas discriminatorias (arreos, falta de acceso a locales de votación, igualdad de condiciones para asociarse y ser electos como autoridades, entre otros) que afectan a la población indígena, de forma a que pueda garantizarse la concreción de los derechos políticos, desde un enfoque intercultural, que contemple las particularidades de la participación política de los pueblos indígenas, especialmente de las mujeres y los jóvenes.

Como parte de dicha campaña, en septiembre de 2017 se llevó a cabo el Primer Seminario Internacional sobre experiencias exitosas de participación política y electoral indígena, que recibió a importantes referentes del continente, así como a expertos nacionales en materia de derechos, y a organizaciones, líderes y lideresas de los diferentes pueblos indígenas de nuestro país. Todas las acciones emprendidas fueron diseñadas con base de un diagnóstico de la situación, elaborado con la participación de las comunidades indígenas. El mismo recoge la experiencia de las comunidades del Chaco, en la participación política y electoral, y enfatiza la promoción de sus derechos individuales y colectivos.

Recomendaciones

En consideración a los temas abordados, se recomienda:

- Dar cumplimiento a las garantías constitucionales de restitución y titulación de los territorios ancestrales y hábitats tradicionales de pueblos y comunidades, incluyendo el respeto irrestricto de la no remoción de estas tierras sin el consentimiento expreso de las comunidades, y llevar a cabo las medidas humanitarias de asistencia y reparación a las comunidades expulsadas, incluyendo la investigación y sanción de las autoridades intervinientes en contravención a las normas constitucionales.
- Promover investigaciones que profundicen los estudios sobre discriminación estructural y exclusión social de los pueblos indígenas en el Paraguay,

que provean información y análisis de los aspectos económicos, sociales y políticos de las comunidades, como factores atenuantes de la vulneración de sus derechos.

- Dar lugar a legislaciones consignadas a la reparación de deuda histórica para con los pueblos indígenas, en consulta previa y consentimiento de los mismos, como la propuesta elaborada por la Mesa de Articulación Indígena del Paraguay (MAIPY), al Congreso nacional, del 12 de octubre de 2015, que plantea compensaciones económicas como método de reparación.
- Dictaminar la intervención de las instituciones responsables de proteger los recursos naturales, como la Secretaría del Ambiente (Seam) y el Instituto Forestal Nacional (Infona), entre otras, con el objeto de frenar o regular la deforestación en la región occidental.
- Revocar todas las licencias ambientales otorgadas para innovaciones en los territorios indígenas del pueblo Yshir y del pueblo Ayoreo Totobiegosode.
- Elaborar un marco legal que contemple beneficios económicos para los pueblos indígenas, un presupuesto que asegure la concreción de caminos de todo acceso a las comunidades (que les permita el tránsito seguro para el traslado de sus productos), a la salud, la educación y la asistencia estatal ante desastres naturales²², como la inundación o la sequía, que en la región Occidental se presenta de manera constante.
- Aplicar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) para garantizar los derechos de las mujeres y niñas indígenas.
- Para que las acciones tendientes a proteger los derechos de los pueblos indígenas resulten efectivas, es fundamental que se garantice el enfoque intercultural de las intervenciones, asegurando la participación de los mismos, en la construcción de propuestas que respondan a sus necesidades, considerando en todo momento la diversidad cultural, las propias formas de organización social y política y la interpretación de la realidad desde los territorios en los que estructuran su vida.

22 Tierraviva, 5 de mayo de 2017. Disponible en: <https://www.facebook.com/notes/tierraviva-a-los-pueblos-indigenas-del-chaco/peyseyamexyempaa-21-a%C3%B1os-en-aislamiento/1669145669766464/>

Bibliografía

- Ayala Amarilla, Oscar (2014). "Los derechos de los pueblos indígenas en tiempos de una impronta empresarial para el Estado" en Codehupy (2014) *Yvypóra Derécho Paraguáiipe – Derechos Humanos del Paraguay*. Asunción: Codehupy. pp. 65-78.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005). *Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie c 125*. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005). *Caso Comunidad indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Sentencia de 29 de marzo de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie c 146*. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2005). *Caso Comunidad indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Sentencia de 24 de agosto de 2010 (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie c 214*. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp.pdf
- Galeano, José (2014). *Exclusión Social y Pobreza Urbana*. Asunción, Enfoque Territorial.
- Ivaszuk, Fabiola (2014). "El enfoque territorial necesario para la intervención" en Galeano, José (2014). *Exclusión Social y Pobreza Urbana*. Asunción: Arandurã.
- Tierraviva (2017). *La Participación electoral de los pueblos indígenas, sus derechos individuales y colectivos. La experiencia de las comunidades del Chaco*. Asunción: Arandurã.

ACAPARAMIENTO Y EXCLUSIÓN EN TERRITORIO AYOREO

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS
EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO



Los ayoreo son un pueblo de cazadores y recolectores. Habitaron hasta mediados del siglo **XX** un territorio enorme del Norte del Chaco, cuya extensión superaba los 30 millones de hectáreas, entre Bolivia y Paraguay¹. Las más de 11.000.000 de hectáreas de territorio del pueblo ayoreo, en Paraguay, hoy se reducen debido a la sedentarización, a una superficie de aproximadamente 190.000 hectáreas de tierras tituladas o en proceso de titulación.

En estos espacios reducidos, los ayoreo no pueden ejercer plenamente sus derechos de dominio, acceso y usufructo de sus territorios, debido al acaparamiento ilegal e ilegítimo de sus tierras por parte de individuos y empresas quienes las ocupan y excluyen a sus dueños originales, así como por la implementación de megaproyectos de infraestructura, en este caso la implementación de la ruta bioceánica.

Miguel Lovera, Jieun Kang, Luis María de la Cruz, Miguel Ángel Alarcón

INICIATIVA AMOTOCODIE

¹ La superficie del territorio ayoreo ha sido estimada recurriendo a la memoria de ancianos y ancianas ayoreo de diferentes grupos locales, sobre la ocupación del territorio en los últimos 200 años aproximadamente. El área periférica de este territorio se encontraba compartida con otros pueblos indígenas, a saber, al norte los izozeños; al sur los enlhet; al este con los ishir y tomarahoy y al oeste con los guaraní ñandéva. La ocupación de este territorio no se da de forma exclusiva y estática, sino que se define por múltiples y dinámicas relaciones interétnicas. De esta manera se verifica la superposición de los diferentes pueblos indígenas en el Chaco.

Introducción

En relación a la tierra, al territorio indígena y sus recursos naturales, el Estado paraguayo reconoce en el artículo 64 de la Constitución Nacional, exclusivamente, la propiedad colectiva, asegurada con los mismos derechos eminentemente civiles (propiedad, usufructo, posesión) poniéndola fuera del mercado (no embargables, no enajenables, no divisibles...), a fin de proteger los intereses de los pueblos indígenas; y reservando el dominio sobre los recursos naturales para su subsistencia según sus pautas tradicionales y culturales. En realidad, estos derechos indígenas a su tierra y territorio han sido relegados por derechos conferidos a la propiedad privada. En la praxis, de hecho, esto confiere al propietario de la tierra el poder absoluto sobre la misma, desconociendo el valor de ésta como *bien común*, pudiendo disponer de ella libremente para transformarla e incluso destruirla.

Además, el Estado Paraguayo, a pesar de reconocer la existencia de los pueblos indígenas antes de su formación (Constitución Nacional, art. 62), no garantiza los derechos de los pueblos indígenas, y además, está pronto a sacrificar los derechos de estos pueblos indígenas en nombre de supuestos intereses de la mayoría.

En el mismo sentido y a pesar de que la misma Constitución Nacional expresa que “Queda reconocido y garantizado el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat” (Art. 63), hoy, los diversos grupos indígenas viven rodeados por el avance de la propiedad privada instaurada en sus territorios ancestrales. Se construyeron las ciudades, estancias y hasta reservas naturales privadas y públicas donde se les prohíbe el acceso a sus territorios ancestrales y el uso sustentable de los mismos. El Estado no ha hecho ningún esfuerzo por viabilizar la vigencia de estos derechos sobre las propiedades privadas.

En Paraguay, para el pueblo ayoreo el proceso de recuperación de territorio se asemeja al proceso de “pagar el rescate” para liberar la tierra secuestrada, como liberar a un rehén de manos de sus captores, donde el sistema actual es el secuestrador.

Los derechos de dominio, acceso y usufructo al territorio ancestral no forman parte de los intereses del Estado Paraguayo y, en consecuencia, son insuficientes para defender los derechos de los pueblos indígenas ante el avance de

la privatización del territorio, reduciéndose a la mera retórica, hasta el punto de que el propio Estado pierde su soberanía territorial y mal puede ejercer el rol de garante para la defensa de los derechos de los indígenas ni de sus otros ciudadanos.

Hoy, los indígenas, para defender su territorio, necesitan poseer la tierra a través de la titulación. La lucha por el territorio *comienza y termina* en la obtención del título de la tierra para ejercer los derechos de dominio, acceso y usufructo. Cada vez más la idea de territorio se convierte en la idea de la propiedad, hasta que los mismos indígenas confunden su modo de relacionarse con el territorio. La violación del derecho al territorio indígena no solo representa un agravio cometido contra ellos, sino que conlleva a la violación de la idea misma de territorio. Entonces, el territorio se convierte simplemente en una superficie física a ser cuidada, defendida y controlada, un recurso objetivado y *desespiritualizado*. Lacómicamente, el proceso de recuperación de tierra a través de la tan anhelada titulación, tampoco garantiza la prevalencia de sus derechos contra la invasión a sus tierras, uso inconsulto de las mismas, el robo y destrucción de sus recursos a manos de terceros. En tales atropellos está involucrado todo el aparato estatal, activamente y por omisión, singular o simultáneamente.

Legitimación de lo ilegítimo: el caso de la propiedad de los ayoreo en la zona de los Médanos del Chaco

Antecedentes

El pueblo ayoreo cuenta con dos propiedades adquiridas a través de donaciones, en los años 2009 y 2010, con un total de 3.800 has tituladas en la zona de los Médanos del Chaco, como parte de su territorio ancestral y tradicional y en uso actual por grupos aislados de ese pueblo (Iniciativa Amotocodie, Unión de Ayoreos del Paraguay, 2010) (Alarcón, De la Cruz, Kang, Lovera, 2017).

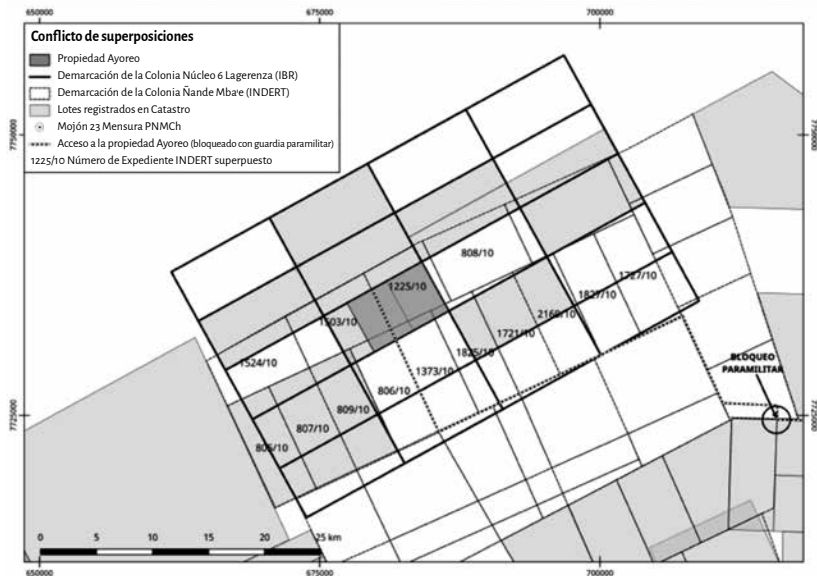
La intención de los ayoreo, con la adquisición de esas tierras, es conectar estos lotes legalmente asegurados con el área extensa del Parque Nacional Médanos del Chaco (PNMC), de modo a recuperar gran parte de su territorio, y permitir una circulación resguardada de los grupos aislados, minimizando el riesgo de posibles encuentros y enfrentamientos con trabajadores de estancias y desmontes.

Estas propiedades significan para ellos, no solo la recuperación física de una parte su territorio, sino también la recuperación de la relación con su territorio. Los ayoreo no reducen su territorio al mero espacio físico y, por ende, ellos no se convierten en simples propietarios de la tierra, sino que regresan a su territorio para ser partes del mismo.

El norte del Chaco, en particular la zona mencionada, se encuentra sumergida en una situación catastrófica, entre otros factores, por no existir claridad en cuanto a la tenencia de la tierra. Eso se debe no solo a una deficiencia estatal de orden técnico-administrativo sino a la provocación intencional del estado de irregularidad ocasionado por el propio Estado, el que permite el acaparamiento y la ocupación ilegal de la tierra, según los designios de los poderes políticos y económicos de turno (Comisión de Verdad y Justicia, 2008)².

Por estas razones, las compras fueron realizadas después de un riguroso procedimiento de investigación sobre la legalidad de los títulos, su valor nominal y simbólico, la existencia física de las tierras descritas en el título, intentando evitar eventuales conflictos con otros títulos y propietarios y, sobre todo, constatando la presencia de grupos en aislamiento voluntario en la zona. Todos estos cuidados eran pertinentes para evitar que los ayoreo enfrenten situaciones que impliquen litigios por la tierra.

2 Paraguay.com, 7 de abril de 2015. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/chaco-70-de-tierra-estatal-esta-en-manos-de-especuladores-126244>. Véase, asimismo, en este informe, el artículo sobre el derecho a la reforma agraria, para una ampliación del análisis sobre la indefensión de los sujetos legítimos de reforma agraria, por la ausencia de procedimientos jurisdiccionales específicos del derecho agrario, frente a acaparadores, especuladores de tierra y detentadores de latifundios.



Fuente: Elaboración propia (Iniciativa Amocotodie, 2017)

Fraude del Estado

La tensión territorial, en la zona de análisis tiene su clímax entre 2010 y 2011, manteniéndose una situación de violencia hasta la actualidad. La causa de ésta es la superposición de una colonia nueva creada por el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), con pretendidos beneficiarios que detentan derechos a partir de expedientes recientemente abiertos por dicho instituto en el año 2010, sin atender a los propietarios legítimos anteriores. Se trata de la Colonia Ñande Mba'e, cuyo loteamiento se superpone irregularmente con el loteamiento de la Colonia Núcleo 6, de Lagerenza, dentro de la que se encuentran los lotes de los ayoreo y que fuera creada por el Instituto de Bienestar Rural (IBR), predecesora del Indert.

En el marco de la Ley N° 1.863 que establece el Estatuto Agrario del 2002, el Indert estaría habilitado a expropiar las tierras de la Colonia Núcleo 6, que no estuviesen explotadas. Sin embargo, este ente ignoró la existencia de la colonización del IBR y procedió a desestimar cualquier derecho anterior, con la creación de una nueva colonia, con un trazado diferente y cuyos beneficiarios, personas físicas, no estarían viviendo en la misma.

La nueva colonia no sólo se superpone con la previamente existente, sino que desconoce los derechos posesorios de los anteriores ocupantes. En el año 2011, se desarrolla la apertura casi simultánea de picadas de demarcación de los lotes, por un lado, por parte de uno de los propietarios de la Colonia Núcleo 6, y por otro lado, por parte del Indert, demarcando inmuebles de la Colonia Ñande Mba'e. Esto generó un conflicto hasta ahora no resuelto entre dos grandes poderes territoriales, ambos de origen brasileño: el grupo Favero, que aduce posesión de lotes de la primera colonia, y el grupo Calonga, que de acuerdo a lo que refieren tanto vecinos como baqueanos, pretende derechos sobre las mismas tierras demarcadas por la nueva colonia superpuesta a la anterior.

Tenemos, de esta manera, dos fenómenos que convergen en un mismo territorio: la extranjerización de la propiedad de la tierra y el acaparamiento en manos de algunas empresas y personas dedicadas a la especulación inmobiliaria rural o de semovientes.

El conflicto, ajeno al pueblo ayoreo, impacta sobre el mismo, en tanto el inmueble de la Unión de Ayoreos del Paraguay (UNAP) se encuentra en la Colonia Núcleo 6, disuelta de hecho y sin criterio alguno, por parte del Indert. Esto implica una gravísima arbitrariedad y un delito configurado como estafa, contra los beneficiarios del estatuto agrario y contra el Estado y la “cosa pública”.

Mediante un recurso de amparo, otorgado el 1 de septiembre de 2011, a favor de los pretendidos propietarios de la nueva colonia Ñande Mba'e, por el entonces Juez Multifueros de Filadelfia, sin considerar los títulos legítimos preexistentes de los propietarios del Núcleo 6-Lagerenza, se determina la prohibición total del acceso a personas ajenas a las propiedades de la nueva colonia. Esta medida se encuentra vigente hasta hoy –noviembre de 2017– y es defendida territorialmente con guardia paramilitar que responde al grupo de adjudicatarios de la nueva colonia. Guardia constatada por el mismo Juez y una delegación de autoridades locales, departamentales, policiales, ambientales, forestales e indígenas, en viaje a la zona en fecha 1 de noviembre de 2011. La misma no solo ignora que los títulos de propiedad existentes son anteriores al 2010 (datan de 1986 en su mayoría), sino también ignora, rotundamente, los derechos constitucionales que poseen los pueblos originarios y preexistentes, en este caso, el pueblo ayoreo, sobre sus territorios tradicionales y las propiedades adquiridas a su nombre.

Hasta la fecha, 2017, los ayoreo no pueden acceder a los lotes adquiridos legítimamente por la UNAP, debido a que la guardia paramilitar custodia e impide el paso de cualquier persona que aduzca derechos territoriales y que no goce de la “amistad” del supuesto propietario y jefe del “grupo Calonga”. Este hecho fue denunciado, mediante una carta, al Presidente del Congreso Nacional y Presidente de la Comisión Nacional para la Defensa de los Recursos Naturales, en agosto del corriente año. Los ayoreo radican la denuncia al Congreso Nacional porque afirman que los jueces y fiscales de Filadelfia favorecen los intereses de los invasores.

El ejercicio de dominio de las propiedades, en la zona de los Médanos del Chaco, implica asumir un rol activo en la defensa de la tierra, tanto para la integridad del territorio como para la autodeterminación de los ayoreo aislados que habiten en ese territorio.

La negación de acceso a los ayoreo, a sus propiedades, constituye una de las tantas vejaciones a las que son sometidos por causa del proceso de acaparamiento de tierra. Esta negación se impone a fuerza de armas por parte de los supuestos propietarios, utilizando agentes armados que fungen de “guardias de seguridad” para las estancias y otras propiedades, pero que sin embargo, constituyen una amenaza violenta a la convivencia pacífica en la región, lo que necesariamente incluye a los grupos aislados que no pueden discernir el peligro que implica esta presencia armada.

Lo que está invisibilizado

Todos los trabajos que se realizan en la zona impactan sobre áreas de amortiguamiento del PNMdC y el Parque Nacional Tte. Agripino Enciso. Tratándose de una zona altamente sensible, en términos ecológicos y ambientales, se requiere de un cuidado especial y transparente por parte de las instancias competentes, incluyendo a la población indígena afectada. Ni los supuestos propietarios ni los solicitantes actuales de las tierras de la supuesta nueva colonia del Indert, ni el propio Indert, consideraron los posibles impactos negativos socio-medioambientales que afectarían fuertemente al frágil ecosistema y a la comunidad que radica en esta región. La destrucción de los montes no se restringe al daño ambiental y la pérdida de biodiversidad, que se constata en estos procesos, sino implica la destrucción del hábitat de los grupos ayoreo aislados que dependen directamente de la integridad y productividad de los ecosistemas para su supervivencia y desarrollo, y el goce de sus derecho de autodeterminación.

El caso de los ayoreo de Puerto María Auxiliadora: Pérdida de dominio por conexión bioceánica

Contexto

Las 20.000 hectáreas de la propiedad de los ayoreo de Puerto María Auxiliadora (PMA), en Alto Paraguay, se ve afectada en su totalidad por la construcción y asfaltado de un tramo de la ruta bioceánica que atraviesa el chaco de oeste a este. Dicha ruta es parte del proyecto “Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)”, proyectada hace algunos años. La obra se realiza sin observar el derecho al consentimiento previo, libre e informado contemplado en la normativa de los derechos de los pueblos indígenas, particularmente en el artículo 6 del Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificado por la Ley N° 234/93. Las autoridades nacionales desatienden sistemáticamente su responsabilidad.

Pese a la falta de un proceso de consulta previa, libre e informada, la obra se desarrolla, según el cronograma del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), mediante un llamado a licitación pública internacional. Si se consideran en su justa dimensión los impactos de obras como éstas, observadas en situaciones similares, se puede señalar que la misma tendrá un impacto directo sobre el 100% de la propiedad, además del impacto sobre las condiciones de vida misma de los ayoreo en la región. Esos impactos no son considerados, reconocidos ni tenidos en cuenta por quienes proponen las obras de infraestructura vial. Tampoco son tenidas en cuenta las voces u opiniones de quienes exigen un proceso genuino de participación, en las distintas fases del proyecto.

Historia de los ayoreo de Puerto María Auxiliadora: La pérdida de territorio y la sedentarización

Los ayoreo de PMA, antes de ser asentados en la ex misión salesiana, vivían en su territorio tradicional, en la zona transfronteriza Paraguay-Bolivia, en torno al cerro Chovoreca; una región conocida por los ayoreo como *Garai* (suelo arenoso). De allí el gentilicio con que se autodenominan: *garaigode* (gente de la región de los suelos arenosos).

En la actualidad, su población está conformada por aproximadamente 2.000 habitantes, distribuidos en 8 comunidades³, afincados en tierras comunitarias en la citada superficie de 20.000 hectáreas, todas en la ribera de la margen derecha del río Paraguay, en el Distrito Capitán Carmelo Peralta, Departamento de Alto Paraguay.

Las tierras que ocupan son parte de un desprendimiento de la empresa Carlos Casado S.A. El Vicariato Apostólico del Chaco adquirió la propiedad con fondos del Vaticano en 1963, e instaló la misión donde asentó a los ayoreo garaigosode. Recién en el 2004, 41 años después, el Vicariato Apostólico del Chaco transfirió la titularidad de las tierras a los ayoreo⁴.

La particularidad del título que recibieron, los ayoreo de PMA, es que en él se reconoce la presencia de diversas comunidades y líderes que los representan, tanto como la posibilidad de que en el futuro se vayan conformando nuevas comunidades reconocidas por el ente regulador de políticas indígenas, lo que implica que el cuidado de la tierra como las decisiones que las afecten deben ser consultadas y deben contar con el consentimiento de cada una de las comunidades que en ella se asientan. Esta cláusula, escrita y refrendada con el consentimiento de todos los líderes ayoreo, permite el resguardo de la integridad de los recursos naturales y de la tierra misma ante potenciales amenazas de actores externos.

Tergiversación de la consulta previa, libre e informada: Forzados a apañar planes ajenos

En mayo de 2016, los líderes de PMA se reunieron en asamblea de comunidades, preocupados al enterarse por medio de una serie de publicaciones de medios brasileños, de la inminente construcción del puente internacional Puerto Murtinho-Carmelo Peralta y el inicio de los trabajos para la construcción de la ruta bioceánica en su sección Chaco Paraguayo. Los ayoreo no contaban con información oficial respecto de las obras. En el portal de internet de la Secretaría Nacional del Ambiente (Seam) se encontró un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) (Seam, 2014) que había sido presentado por el MOPC y aprobado por la Seam, en el 2014. En el capítulo 8.2.4, del EIA, se afirma

3 Datos proveídos por líderes y maestros de las comunidades de PMA. No obstante, el Censo Indígena 2012 reportaba al año de su realización unas 766 personas para dicho conjunto de comunidades (Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, 2015).

4 Secuencia histórica descripta en el título de las tierras de los ayoreo de PMA.

el apoyo a las comunidades indígenas: (“No se han localizado aldeas indígenas a menos de 10 Km. No obstante, teniendo en cuenta que las poblaciones indígenas muchas veces se cambian de lugar, puede ocurrir la presencia de alguna comunidad para el inicio de las obras, por lo que se prevé este ítem, considerando 3 comunidades indígenas”) (Ibídem). Así, con esos conceptos y entre paréntesis, comienza el capítulo.

Cabe resaltar que el MOPC está obligado a informar, a satisfacción de los afectados, sobre sus planes, estrategias y obras de desarrollo de infraestructura. No informar no constituye una opción para este Ministerio, en virtud al Convenio N° 169 de la OIT. Además, se encuentra vigente la resolución del Instituto Paraguayo del Indígena (Indi) N° 2.039/10, a través de la cual se establece la obligación de solicitar la intervención a dicho instituto, para todos los procesos de consulta en las comunidades indígenas; acción que jamás se concretó.

A partir de un mandato asambleario, delegados ayoreo llegaron hasta Asunción para solicitar la suspensión temporal de las obras y el inicio de un proceso de información por parte de autoridades nacionales, advirtiendo sobre la violación a sus derechos, al tiempo de exigir detalles de la construcción de la ruta. Este pedido se realizó mediante cartas fechadas el 3 de junio de 2016.

La primera acción del MOPC, intentando paliar la falta de consulta, fue anunciada el 20 de julio de 2016, mediante una publicación en su portal de Internet. Allí, el ente comunicó que el día siguiente estaría informando a las comunidades indígenas sobre las obras proyectadas: “El objetivo es dar a conocer en reuniones informativas todos los detalles y beneficios que traerá el proyecto vial”⁵.

El 21 de julio de 2016, se realizó la única reunión de técnicos del MOPC, con algunos representantes de las comunidades de PMA y autoridades del municipio de Carmelo Peralta. Durante la reunión, se hizo evidente que los ayoreo manejaban más información de la que los técnicos presentaron durante la reunión. Contaban con detalles recolectados por su propia iniciativa. Cuestionaron detalles técnicos de la construcción de la ruta, al tiempo de llamarles la atención sobre aspectos legales que no fueron considerados en la propuesta presentada por el MOPC. Uno de los reclamos es que en el plan del trazado,

5 Ministerio de Obras públicas y Comunicaciones, (s/f). Disponible en: <http://www.mopc.gov.py/mopc-informara-a-comunidades-indigenas-detalles-del-proyecto-del-corredor-bioceánico-n3372>

estudiado por los ayoreo, expresa que la ruta debe contar con una franja de dominio de 100 m, además del ancho de la ruta y que en el EIA se sostiene que para la franja de dominio se prevé la expropiación de 67 m a lo largo del lado sur del camino, la tierra ayoreo, y solo 33 m del lado norte, tierras de ganaderos. Los ayoreo se manifestaron indignados porque en el planteamiento se les quita más tierra a ellos y menos a los propietarios no indígenas. Asimismo, cabe señalar que la expropiación de tierras indígenas es una acción inconstitucional.

Esta reunión no puede ser considerada una consulta previa, libre e informada. Durante la misma, los técnicos del MOPC solo mencionaron, de manera difusa, que la ruta traería “beneficios”, pero sin especificarlos concretamente. Tampoco mencionaron los impactos ambientales y sociales que la obra provocará en sus diversas etapas, desde la construcción hasta su culminación y operación. Ningún ente, hasta ahora, propuso un modelo de participación apropiado, desde el punto de vista de los intereses de los afectados. Simplemente, los entes recurren a “simulacros” de consulta, como lo manifiestan algunos líderes ayoreo. Luego de esta reunión, no se desarrolló consulta alguna y, mientras tanto, el MOPC avanza a tambor batiente con el proyecto y actualmente está en fase de seleccionar a las empresas que deben ejecutar la obra.

La manera de llevar a cabo la reunión, inmediatamente indujo a los ayoreo a pensar, individualmente, en términos de beneficios posibles, con relación a la construcción de la ruta bioceánica. Esta situación dio inicio a una serie de desavenencias entre ellos, quienes empezaron a pensar, exclusivamente, en cómo sacarle el máximo provecho a la situación, a cambio de su consentimiento. Con esto, se desvió la atención de la población sobre la necesidad de comprender los impactos reales de la construcción de la obra. Consecuentemente, en ningún momento los ayoreo de PMA se han puesto a analizar ni a imaginar todos los impactos que generaría la obra desde su inicio hasta su culminación, ni cuál sería el efecto de la presencia de unos 2.000 trabajadores por la zona en todo ese tiempo y mucho menos han reflexionado sobre el impacto mismo de la presencia permanente de la ruta y su tráfico sobre el lindero norte de su propiedad.

Los ayoreo no solo pierden hectáreas físicas de la propiedad, sino también se les niega el reconocimiento de los derechos inalienables de conservar la integridad de sus tierras, como lo consagra la Constitución de la República y la Ley N° 904/81.

Todo este proceso conlleva a que los ayoreo pierdan no solo una parte de sus tierras, sino que el mismo derecho a decidir sobre su destino, como ciudadanos en pleno goce de sus derechos cívicos. Además, les roban el derecho a elaborar sus propias estrategias para resistir y defenderse de los impactos profundos y extensos de la obra planteada. También, de la misma manera queda anulada su capacidad de prever las medidas de desarraigo y adaptación que ellos consideren apropiadas, en caso de que dieran su consentimiento a la ejecución de la obra.

La falta de un verdadero proceso de consulta a los ayoreo es un acto intencionado, un proceso que no solo trasgrede a los derechos indígenas, sino que los lleva a perder el dominio y control sobre propia tierra.

***El lucrativo hábito de abusar del más débil:
Preludio de los impactos de una ruta***

A instancias de las comunidades ayoreo de PMA, se procedió a realizar un relevamiento de la situación ambiental y estructural del lindero norte de su propiedad. Para ello, se movilizó una delegación de Iniciativa Amotocodie y se procedió a la evaluación conjunta de dicho trayecto. El miércoles 16 de julio de 2017, se constató que días antes se realizaron trabajos de levantamiento de la cota del camino en varios puntos del tramo en cuestión, en algunos de sus sitios más bajos, anegadizos y lodosos. La tierra que utilizaron para las reparaciones fueron “préstamos”⁶ salidos en su totalidad del lado sur del camino, o sea, de la propiedad de los ayoreo.

En uno de los sitios en particular, quienes repararon el camino destruyeron el alambrado y tiraron los postes de la propiedad⁷. Se recurre a este tipo de acciones para evitar inmiscuirse en trámites engorrosos que insumen mucho tiempo, por eso eligen la tierra indígena, ya que es sabido que estos no gozan de la protección de las autoridades correspondientes, y este proceder, en la mayoría de los casos, quedará impune. Estamos entonces, ante una forma más de discriminación hacia los indígenas. Así, este “préstamo” desnuda la relación de la sociedad no indígena circundante con la naturaleza y los ayoreo; en tierras indígenas se puede proceder sin consultar, sin pedir permiso.

6 Tierra excavada y removida de un sitio y destinada a la utilización para la conformación estructural de una obra vial o relleno de caminos.

7 Última Hora, 29 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ayoreos-denuncian-invasion-sus-tierras-m1099183.html>

Según las normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, los derechos de propiedad de los pueblos indígenas y tribales sobre sus territorios son, jurídicamente, equivalentes a los derechos de propiedad privada no indígena, aspecto que se deriva del deber de no discriminación establecido en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Los derechos a la igualdad ante la ley, a la igualdad de trato y a la no discriminación, implican que los Estados deben establecer los mecanismos legales necesarios para aclarar y proteger el derecho a la propiedad comunal de los pueblos indígenas y tribales, al igual que se protegen los derechos de propiedad en general bajo el sistema jurídico doméstico (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009).

Pero, además de la destrucción de la valla de protección que colocaron los ayoreo como resguardado a su propiedad, se destruyó un sitio vital en el que ellos iban a hacer campamentos para sus jornadas de cacería y recolección, actividades inherentes a su cultura, su forma de vida y su relación con el territorio. El mencionado hecho es violatorio a las disposiciones establecidas en la Ley N° 716/96 que sanciona delitos contra el medio ambiente y en la Ley N° 4.241/10, de restablecimiento de los bosques protectores de cuencas hídricas y el Decreto N° 9.824/12, que reglamenta dicha ley. En la Ley N° 716, también se detallan sanciones por la destrucción de las franjas de protección de cursos de agua, delito que también se observa en el sitio donde se destruyeron postes y alambrado de la propiedad ayoreo, ya que, a escasos 30 metros se halla uno de los cauces más importantes que irrigan la propiedad.

El arreglo del camino, a costa de la destrucción y avasallamiento del patrimonio indígena, generó indignación de toda la comunidad ayoreo, ya que representa para ellos un acto extremadamente violento, una falta de absoluto respeto que denota fehacientemente el desprecio hacia ellos. La indignación de los ayoreo se basa no solo en el ultraje a su heredad cultural y material, sino también en el hecho de que saben muy bien que sus derechos no serán atendidos y que los perpetradores gozarán de absoluta impunidad, como lo manifestó el líder Juan de la Cruz Ajnaojna Dosapei. Queda claro para los ayoreo que el derecho positivo no los asiste, aun teniendo los títulos absolutamente en orden y pese a estar en total consonancia con los requerimientos, que para otros propietarios son suficientes, como garantía jurídica de propiedad. A los ayoreo de PMA no se les permite el goce de sus legítimos derechos de dominio sobre su propiedad. Pese a las denuncias públicas de los ayoreo, las notas y

fotografías⁸ que circularon por medios de prensa, no se conoce una intervención de la fiscalía sobre estos hechos de acción penal pública.

Los ayoreo consideran todo lo arriba descripto como un preludio de los impactos que sobrevendrán de la ejecución de los planes de construcción de la ruta bioceánica.

Conclusión

La historia de los pueblos indígenas en Paraguay, desde el advenimiento de la conquista europea, es una de reducción que continúa hasta hoy día, a pesar de los avances en materia de derechos de los pueblos indígenas y del supuesto desarrollo democrático, que se suponía garantizarían equidad y justicia para todos por igual.

Primero, se les despoja de sus territorios, y luego, se les reconoce una territorialidad ancestral solo como expresión literaria, mientras que, en realidad, se los reduce a pequeñas parcelas, lotes, fincas, tituladas con el mentado fin de proteger su vida y defender sus múltiples derechos contra el asedio de toda la barbarie infringida sobre su integridad física, moral y espiritual, como sucede con pocas variantes, desde la llegada de los primeros colonizadores. La reducción, a la que están sometidos los indígenas, resulta en la disminución de la posibilidad de dar respuestas propias a los problemas que se presentan y de ejercer un verdadero dominio de sus tierras. Se ultraja su territorio, se ultraja su dignidad y se ultrajan las condiciones necesarias para poder pensar por sí solos sobre su propio destino y el tipo de vida que desean.

Hoy, en el espacio en el que se encuentran reducidos, no habiendo encontrado otra forma de ejercer su derecho, recurren a reclamar y denunciar como ejercicio de dominio territorial y cultural. Tal es el caso del grupo local ayoreo totobiegosode, que, habiendo iniciado su reclamo territorial en 1993 obtuvo finalmente el reconocimiento del Estado paraguayo de su territorio como Patrimonio Natural y Cultural Ayoreo Totobiegosode (PNCAT). Tal reconocimiento no resultó ser una garantía para ejercer plenamente su derecho al dominio territorial. Sobre el territorio de los ayoreo totobiegosode, se ha acelerado el proceso de deforestación, la instalación de estancias brasileñas

8 ABC, 31 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/una-propiedad-indigena-fue-invadida-para-sacar-tierra-denuncian-ayoreos-1618046.html>

con el otorgamiento de permisos oficiales para el desarrollo de actividades agroganaderas.

Por tal razón, los ayoreo totobiegosode recurrieron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) solicitando medidas cautelares que garanticen que el territorio ayoreo no siga siendo deforestado e invadido. Las medidas fueron otorgadas en el año 2015, aunque el Estado paraguayo no ha cumplido inmediatamente con lo ordenado por la CIDH, pero ha acordado con los ayoreo totobiegosode la constitución de una mesa de negociación y su mecanismo de funcionamiento, figura que se halla dentro del marco del mecanismo de soluciones amistosas en el sistema de peticiones y casos ante la CIDH⁹.

Como se ha analizado hasta ahora en los diferentes casos mencionados, el ejercicio de derecho de dominio no es un acto de soliloquio, sino que debe ser un acto correspondido por el resto de la sociedad bajo las reglas de convivencia establecidas a nivel jurídico y ético.

Recomendaciones

- Que el Estado paraguayo reconozca el derecho a la autodeterminación del pueblo ayoreo, tanto de los que viven en las comunidades actuales, como de aquellos que viven en aislamiento voluntario.
- Que el Estado paraguayo evite todo tipo de actividad que implique la destrucción de los atributos naturales de los territorios utilizados, por los grupos aislados.
- Que el Estado paraguayo tome las medidas pertinentes para garantizar el acceso de los ayoreo a sus propiedades, en la región de los Médanos del Chaco.
- Que el Estado paraguayo haga respetar la Constitución Nacional en lo relativo al derecho de propiedad comunitaria y autodeterminación y el Convenio N° 169 de la OIT en lo relativo al derecho a la consulta previa, libre e informada, evitando el despojo a la propiedad de los ayoreo de Puerto María Auxiliadora, a causa de la construcción de la ruta bioceánica.

⁹ Véase en este informe el artículo sobre derechos ambientales para mayor información sobre este caso durante el período noviembre 2016 a noviembre 2017.

Bibliografía

- Alarcón; Miguel Ángel; De la Cruz, Luis; Kang, Jieun; Lovera, Miguel (2017). *La situación de los ayoreo aislados en Bolivia y en las zonas transfronterizas con Paraguay. Informe 2016*. Asunción: Iniciativa Amotocodie. Disponible en: <http://www.iniciativa-amotocodie.org/wp-content/uploads/2017/05/InformeAisladosZonaFronteraPY-BO-Reduced.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09. Disponible en: <http://cidh.org/countryrep/TierrasIndigenas2009/Tierras-Ancestrales.ESP.pdf>
- Dirección General de Verdad, Justicia y Reparación de Defensoría del Pueblo (2008). *Informe final de la Comisión de Verdad y Justicia-Anive haguã oiko. Tomo IV. Tierras malhabidas*. Disponible en: http://www.verdadyjusticia-dp.gov.py/pdf/informe_final/Tomo%204%20-%20Parte%201.pdf
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGECC) (2015). *Atlas de Comunidades de Pueblos Indígenas 2012. Familia Lingüística Zamuco*. Fernando de la Mora: DGECC, pp. 50-62. Disponible en: [http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/atlas_2012/atlas/2.%20TOMO%20Flia.%20Linguistica%20Zamuco%20\(05.05.16\)%20FINAL.pdf](http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/atlas_2012/atlas/2.%20TOMO%20Flia.%20Linguistica%20Zamuco%20(05.05.16)%20FINAL.pdf)
- Iniciativa Amotocodie, Unión de Ayoreos del Paraguay (2010). *El caso Ayoreo 2010*. Informe IWGIA N° 4. Asunción: UNAP-IA-IWGIA. Disponible en: http://www.servindi.org/pdf/El_Caso_Ayoreo.pdf
- Secretaría del Ambiente (Seam) (2014). *Estudio de Impacto Ambiental preliminar. Proyecto Vial Paragro-Carmelo Peralta*. Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Expediente SEAM N° 181.042/14. Asunción: Seam.

VIH EN PARAGUAY: PERSISTEN LAS DISCRIMINACIONES Y LA DESIGUALDAD ANTE LA LEY

DERECHOS DE LAS PERSONAS VIVIENDO CON VIH Y SIDA



Las personas que viven con VIH tienen una protección legal, reconocida normativamente en la Constitución Nacional y los tratados internacionales, que les garantiza la igualdad ante la ley. Sin embargo, la ausencia de herramientas legales efectivas y políticas públicas que garanticen estas declaraciones provoca que las personas que viven con VIH no tengan acceso pleno a sus derechos. Esto sigue siendo una deuda en materia de salud pública a pesar de los avances en la cobertura, acceso y disponibilidad de diagnóstico y tratamiento.

Martín Negrete y Juan Sebastián Cabral

FUNDACIÓN VENCER

Francisco Benítez Añazco

CENTRO DE CONSEJERÍA Y DENUNCIAS VIH Y DD.HH - PARAGUAY

Introducción

Durante el acto central de las actividades conmemorativas por el Día Mundial de Lucha contra el SIDA del año 2016, el ministro de Salud, Dr. Antonio Barrios, en su discurso realizó una autocrítica reconociendo que persisten la estigmatización y la discriminación hacia las personas con Virus de la Inmunodeficiencia Humana (VIH).

Nuestra deuda ya no es la falta de tratamiento, ni de diagnóstico ni de especialistas. Nuestra deuda es algo que no se explica. No podemos entender que nosotros los médicos, que estamos acostumbrados a todo tipo de manejo, tengamos que discriminar a nuestros hermanos que padecen una enfermedad que es como cualquier otra¹.

Esta afirmación pública del ministro confirma que los avances en los aspectos biomédicos de la epidemia no fueron acompañados con un abordaje social, es decir, el estigma y la discriminación siguen siendo las principales barreras para el acceso, vinculación y retención de las personas con VIH en los servicios de salud.

Varios estudios a nivel latinoamericano han señalado al estigma como una de las principales barreras que enfrentan las personas con VIH para acceder a los servicios de salud y adherirse a su tratamiento (Bermúdez-Román, *et al.*, 2015), lo que constituye un verdadero problema de salud pública, ya que la falta de adherencia al tratamiento está relacionado de forma directa con una mayor morbi-mortalidad de las personas.

El estigma y la discriminación relacionados al estado serológico no pueden definirse desvinculados de otros aspectos que se cruzan, como el género, identidad y orientación sexual, entre otros:

Con frecuencia, el estigma relacionado con el VIH se basa en otros prejuicios existentes y los refuerza; como los relacionados con el género, la sexualidad y la raza. Por ejemplo, el estigma asociado con el VIH muchas veces se basa en la asociación del VIH y el sida con comportamientos que, de antemano, están marginados y estigmatizados; como el trabajo sexual, el uso de drogas y las prácticas sexuales entre personas del mismo sexo y en transgéneros.

1 Diario La Nación, 2 de diciembre de 2016. Disponible en : <http://www.lanacion.com.py/2016/12/02/ministro-critica-discriminacion/>

El estigma relacionado con el VIH afecta a las personas que viven con el VIH y –por extensión– a quienes están asociados con ellas, como sus parejas o esposos, sus hijos y otros miembros de su misma unidad doméstica (ONUAIDS: 2008: 45).

Las consecuencias del estigma y la discriminación se reflejan en la pérdida de derechos y/o en la vulneración de los mismos: la realización obligatoria de la prueba de VIH, la pérdida del trabajo, la negación de servicios de salud o educación, el rechazo y la exclusión social.

Además, a nivel de salud pública, no solo genera precarización en la calidad de vida de las personas con VIH, sino que constituyen dos de los mayores obstáculos para prevenir nuevas infecciones, prestar atención, apoyo y tratamiento a las personas afectadas por la epidemia, así como para mitigar el impacto social.

Marco jurídico

La Ley N° 3.940/09 garantiza el ejercicio pleno de todos los derechos a las personas que viven con VIH. Sin embargo, los actos de discriminación basados en el estado serológico no son sancionados. De hecho, las sanciones solo están contempladas para aquellas personas que actúen en función de Estado, es decir, a quienes se desempeñen como funcionarios en el sistema sanitario. Por otro lado, la Ley N° 3.940/09 no contempla un mecanismo de reparación por la violación de los derechos de las personas que viven con VIH. La multa impuesta, en caso de sanción, es depositada a favor del Estado.

En cuanto a la violación de la confidencialidad del estado serológico, si bien en los conflictos entre particulares no puede invocarse la Ley N° 3.940/09 para solicitar sanción, el Código Penal contempla el hecho punible de lesión a la intimidad de las personas, tipificada en el art. 143 “Lesión de la intimidad de la persona”. En el artículo señala que:

...el que, ante una multitud o mediante publicación en los términos del artículo 14, inciso 3°, expusiera la intimidad de otro, entendiéndose como tal la esfera personal íntima de su vida y especialmente su vida familiar o sexual o su estado de salud, será castigado con pena de multa (...) que puede ser impulsada ante los tribunales por vía de la querrela privada.

A nivel internacional la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su Artículo 24 “Igualdad ante la Ley” que “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.

En ocasión del examen del cuarto informe periódico del Paraguay sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CERD) de Naciones Unidas, recomendó al Estado paraguayo que:

...agilice la adopción de una legislación contra la discriminación que garantice una protección suficiente contra la discriminación de conformidad al artículo 2, párrafo 2 del Pacto, teniendo en cuenta la Observación general N° 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, entre otras cosas que: a) Incluya explícitamente todos los motivos de discriminación prohibidos que se enumeran en el artículo 2, párrafo 2, del Pacto en su legislación general contra la discriminación; c) Prohíba la discriminación tanto en el ámbito público como en el privado; d) Determine mecanismos judiciales y administrativos efectivos para la protección contra la discriminación, incluso mediante la incorporación de disposiciones que permitan obtener reparación en casos de discriminación (Naciones Unidas, CERD, 2015).

Situación del derecho

A pesar de compromisos asumidos a nivel internacional que obligan al Estado paraguayo a respetar y garantizar los derechos humanos de las personas que viven con VIH, sigue siendo una práctica común la exigencia del test de VIH, en el ámbito público y empresas privadas. Además, se siguen registrando despidos laborales basados en el estado serológico de las personas.

En este sentido persiste un estado de discriminación, que constituye una serie de acciones u omisiones hacia personas que son estigmatizadas, por ejemplo, mediante un trato diferente, por lo general desventajoso, debido a que vive con el VIH, se sospecha que es VIH-positiva o está relacionada con personas que viven con el VIH, ya sea su pareja o algún miembro de la familia (Global Network of People Living with VIH/AIDS (GNP+) *et al.*, 2008: 44).

Paraguay a la fecha no cuenta con una ley contra toda discriminación, por lo que no ha cumplido aún con las recomendaciones hechas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en su 19 Sesión del Examen Periódico Universal (EPU).

Datos de denuncias registradas en el periodo del informe

En el periodo del informe, el Centro de Consejería y Denuncias de VIH/Sida y DD.HH-Paraguay (CCD) registró 261 nuevas denuncias referidas a diferentes tipos de violaciones de derechos. Entre los casos registrados, 136 (52,1%) afectan a la población PVV (Personas que viven con VIH).

A su vez, 83 (61%) casos de los 136 corresponden a la violación de la Ley 3.940/09: 47 (51%) casos afectan a particulares; 14 (16,8%) a empresas privadas y 22 (26,5%) a instituciones públicas.

De los 47 casos que afectan a particulares, 27 casos han sido de discriminación basados en el estado serológico y 19 casos sobre divulgación del estado serológico. De los casos que afectan a empresas privadas, 6 corresponden a denuncias por despido a raíz del estado serológico de la persona.

Como muestra emblemática de la discriminación institucionalizada cabe mencionar uno registrado en setiembre de 2016. Citemos el testimonio de la persona afectada:

“Soy un profesional médico, nombrado, soy seropositivo. Un día me descompensé en mi lugar y me atendieron en el mismo hospital donde trabajo, en el laboratorio del mismo hospital me hicieron el test de VIH, sin mi conocimiento y autorización, y desde entonces vengo sufriendo estigma y discriminación en mi propio lugar de trabajo, por lo que quiero mudarme”.

Test invasivos en el ámbito laboral

Los laboratorios privados siguen realizando test de VIH sin conocimiento de la persona que se postula en espacios laborales y el resultado es enviado a la empresa que contrató sus servicios, sin consentimiento del afectado. Esta práctica persiste en el tiempo y ni el Ministerio de Trabajo, Empleo y

Seguridad Social (MTESS), ni el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) ni el PRONASIDA han gestionado acciones concretas, dentro de sus prerrogativas, para controlar este tipo de prácticas en las entidades que se encuentran bajo su supervisión y control. Nombremos otro caso que da cuenta de esto.

En junio de 2017, una persona fue despedida de su trabajo por vivir con VIH. Desde el 2009 entró a trabajar en el lugar, luego de que su jefa conociera su estado serológico fue despedida de manera injustificada y sin pagarle indemnización alguna.

Situación epidemiológica

Según el informe de la situación epidemiológica del VIH/Sida en Paraguay (MSPyBS y Pronasida, 2016), desde el inicio de la epidemia en nuestro país en el año 1985 hasta el año 2015, estaban registradas un total de 15.363 personas con diagnóstico de VIH, de las cuales 4.741 estaban categorizadas como sida. En el año 2016 se registraron 1.441 nuevos casos de VIH (nuevos diagnósticos), de los cuales 453 fueron categorizadas como sida. La tasa de nuevos diagnósticos de VIH ha ido aumentando en los últimos 5 años.

El incremento en los hombres ha sido de más de 5 puntos por cada 100.000 habitantes desde el 2012 al 2016. En tanto, la distribución de los nuevos diagnósticos de VIH según género se observa que las mujeres representan un 36,4%, los hombres 63,4% y las personas trans 0,2%.

El 49,58% de los nuevos diagnósticos del VIH registrados en Paraguay hasta diciembre de 2016 fueron de personas con edades entre los 20 y los 34 años.

A nivel geográfico, las tasas de nuevas infecciones han aumentado desde 2010, siendo la capital y el departamento Central las zonas con mayores tasas de infección por VIH.

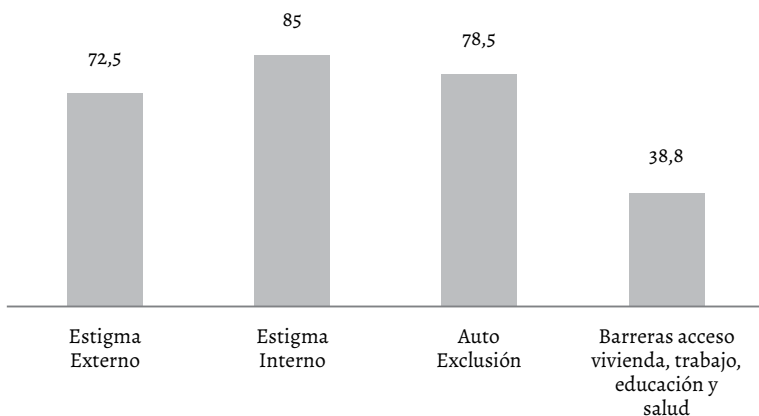
Magnitud de estigma y la discriminación hacia personas con VIH en Paraguay

En este contexto, la Fundación Vencer, junto con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés) y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida (ONUSIDA), durante el 2016 realizó dos estudios que miden el nivel de estigma y discriminación hacia personas

con VIH, un estudio en personas afectadas por la epidemia (Fundación Vencer, UNFPA, 2016) y otro en proveedores de salud (Fundación Vencer, ONUSIDA, 2016). Ambos estudios se realizaron de forma simultánea en seis regiones sanitarias del Paraguay.

En el siguiente cuadro se exponen algunos de los resultados del estudio

GRÁFICO 1. % EXPERIENCIA DE SITUACIONES DE ESTIGMA Y DISCRIMINACIÓN EN PERSONAS CON VIH (N=400). AÑO 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Índice de Estigma y discriminación hacia personas con VIH en 6 Regiones Sanitarias del Paraguay (Fundación Vencer, Fondo de Población de la Naciones Unidas, 2016).

Según datos del Índice de Estigma y Discriminación en personas con VIH (Fundación Vencer, UNFPA, 2016), el 72,5% de las personas con VIH han experimentado situaciones de estigma externo, es decir, discriminación de parte de otras personas². En cuanto al estigma interno, la prevalencia aumenta significativamente, ya que el 85% de las personas con VIH han afirmado haber tenido emociones y sentimientos negativos y perturbadores relacionados con su situación serológica (miedo, vergüenza, culpa, creencia que es merecedora de esa situación, etc.). Esta elevada prevalencia de emociones limitantes genera a su vez situaciones en las que el 78,5% de las personas con VIH han decidido retirarse o no realizar determinadas actividades debido a su situación

² La categoría estigma externo agrupa las siguientes situaciones: murmuraciones, exclusión de actividades familiares, sociales, religiosas, insulto verbal, manipulación, acoso y agresión física.

serológica, como por ejemplo dejar de asistir a reuniones familiares y sociales, no contraer matrimonio, no tener hijos, no tener relaciones sexuales, no acceder a un trabajo o a servicios de salud, entre otras.

Entretanto, el 38,8% afirmó que no pudo acceder y disfrutar de algunos de sus derechos, como el derecho a la vivienda, el acceso y permanencia en un trabajo, el acceso y permanencia en una institución educativa y el acceso a servicios de salud debido a su situación serológica.

Al desagregar por tipo de población estos escenarios de discriminación identificados, se observa que son los hombres que tienen sexo con hombres, mujeres trans y mujeres trabajadoras sexuales los más afectados con relación a lo reportado por otras poblaciones³. Esto sugiere que en el proceso de estigmatización y discriminación no solo cumple un rol la situación serológica, sino que esta es potencializada al cruzarse con otras variables, como la orientación sexual, la identidad de género y el ejercicio del trabajo sexual.

Un grupo particularmente vulnerable dentro de la población de personas con VIH siguen siendo las mujeres y trans. Siguiendo con los resultados del estudio mencionado, se observa que la prevalencia de violencia de género (por manos de la pareja) es del 64%, aumentando al 73% en mujeres trans y 90% en mujeres trabajadoras sexuales. Esto indica, en primer lugar, que la violencia de género está motivada principalmente por desigualdades de género y en la que el VIH profundizaría aún más esta situación.

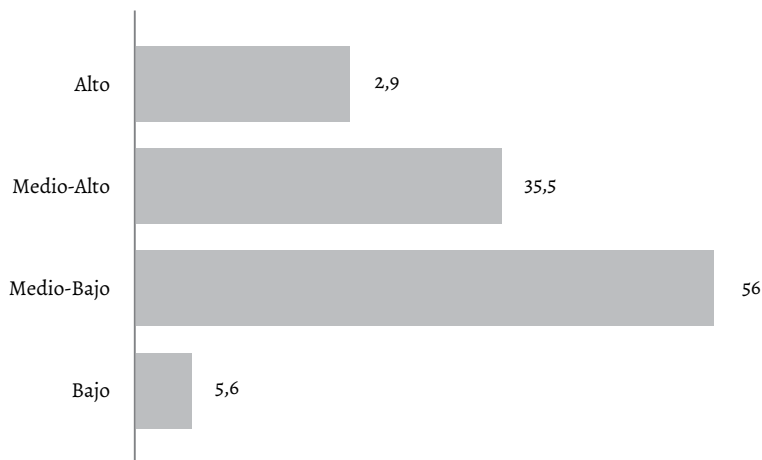
A más de ello, las mujeres con VIH también experimentan violencia en el ámbito de su salud sexual y reproductiva. El 17% reportó que alguna vez desde su diagnóstico algún proveedor de salud “recomendó” no tener hijos y un 7% afirmó haberse sentido “coaccionada” por algún proveedor de salud a someterse a una esterilización

La segunda investigación mencionada en este informe habla sobre las actitudes estigmatizantes y prácticas discriminatorias hacia personas con VIH por parte de proveedores/as de salud (Fundación Vencer, ONUSIDA, 2016) (gráfico 2). El 38,4% de estos/as mantiene actitudes estigmatizantes y prácticas discriminatorias hacia pacientes con VIH en los servicios de salud concurridos

3 En el contexto de este estudio se define “otras poblaciones” principalmente por hombres y mujeres autodefinidos como heterosexuales y que no se identifican con otras categorías de exposición al VIH: usuario/a de drogas, trabajo sexual, prácticas sexuales con el mismo sexo/género, persona privada de libertad, etc.

en las seis regiones sanitarias estudiadas: Asunción y Central, Alto Paraná, Itapúa, Caaguazú y Amambay.

GRÁFICO 2. NIVEL DE ACTITUDES ESTIGMATIZANTES HACIA PERSONAS CON VIH POR PARTE DE PROVEEDORES DE SALUD (N=375)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del estudio sobre Estigma y discriminación hacia personas con VIH en servicios públicos de salud en 6 Regiones Sanitarias del Paraguay (Fundación Vencer. OONUSIDA, 2016).

De acuerdo a la percepción de los entrevistados, aún persisten creencias erróneas que generan actitudes estigmatizantes en relación con las personas con VIH: elevada culpabilización (las personas son responsables de su condición), las personas con VIH percibidas como vector de la infección (lo que implica tomar las medidas “especiales” necesarias para protegerse); percepción de “amenaza sanitaria” y necesidad de “identificación”, “vigilancia”, “segregación” y “control” por las estructuras legales y sanitarias; dificultad para percibir a las personas con VIH como sujetos plenos de derecho. Esto se refleja en juicios como que “las mujeres con VIH no tienen derecho de embarazarse y tener hijos”; “a los homosexuales se les debería obligar a la realizarse la prueba del VIH” (Ibídem, 22-23).

Conclusión

La estrategia del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) 2011-2015 orientada a “cero nuevas infecciones, cero discriminación y cero muertes relacionadas al VIH” (ONUSIDA, 2010) advierte que es poco probable llegar a las metas de reducir las infecciones y muertes si no se logra reducir el estigma y la discriminación, principales barreras para lograr la detención y el retroceso de la epidemia.

A nivel local, si bien se ha logrado la reglamentación de la Ley N° 3.940/09 por medio de la Resolución SG N° 675/14 del MSPBS, a nivel práctico no se han alcanzado resultados concretos. Según información proveída por el Centro de Denuncias en derechos humanos y VIH/Sida, desde su reglamentación no se han aplicado las sanciones descritas en la ley para las personas físicas o jurídicas infractoras, tal como ya se había mencionado en informes pasados (Negrete, 2015).

La falta de acceso a la justicia por parte de las personas con VIH, junto al alto nivel de estigma y discriminación detectado en los servicios de salud, podría generar dificultades al momento de vincularse al sistema y adherirse a sus tratamientos.

En este sentido es de vital importancia crear un marco legal complementario⁴ que acompañe la implementación de la Ley N° 3.940/09 y que es de suma importancia en materia de defensa de los derechos humanos de las personas con VIH y poblaciones claves compuestas por hombres que tienen sexo con otros hombres (HSH), personas trans y mujeres trabajadoras sexuales (MTS).

Asimismo, sigue habiendo barreras económicas y estructurales para acceder con plenitud al disfrute de varios derechos humanos, y entre ellos del acceso a la justicia para reclamar la reparación del derecho conculcado por la violación de la confidencialidad del estado serológico de las personas con VIH por personas y empresas particulares, principalmente, además de las cometidas por agentes sanitarios del Estado. La inexistencia de servicio jurídico gratuito, especializado en la materia y dirigido a población clave, resulta en una desigualdad real, pues si bien está reglada la posibilidad de reclamar el derecho

4 La Ley “Julio Fretes”, contra toda forma de discriminación, hace años está en diferentes comisiones del Congreso de la Nación sin que sea aprobada aún. Por otro lado, queda pendiente implementar, según establece la Ley N° 3.940/09 en su artículo 12, una política integral de la educación de la sexualidad en el sistema educativo, con una perspectiva de derechos humanos, género e interculturalidad.

violado por vía de la querrela autónoma, la misma está condicionada por la situación económica de la víctima.

Recomendaciones

- Aprobar la Ley “Julio Fretes” contra toda forma de discriminación.
- Aplicación efectiva de la Ley N° 3.940/09 en el ámbito público y en las entidades privadas que se encuentran bajo supervisión y control del MSPBS.
- Elaborar un abordaje articulado desde el Estado en el que se involucren y se comprometan el Ministerio de Educación y Cultura; el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y el Ministerio de Justicia en la respuesta nacional al VIH/Sida/ITS.
- El MSPyBS debe elaborar un protocolo de atención en el tratamiento de los expedientes administrativos, cuando se denuncia la Violación de la ley N° 3.940/09.
- El Ministerio Público debe contar con un protocolo de tratamiento de denuncias vinculadas a personas que viven con VIH/Sida.
- El MTESS debe contar con un protocolo de intervención a fin de controlar el efectivo cumplimiento de la Ley N° 3.940/09 en los espacios laborales, como así la aplicación efectiva de la Resolución N° 730/09.
- Aumentar el presupuesto asignado al PRONASIDA, incrementando de forma anual recursos destinados a acciones de prevención principalmente y blindando el presupuesto para la compra de ARV, reactivos para pruebas laboratoriales y medicamentos para infecciones de transmisión sexual.

Bibliografía

Bermúdez-Román, Viviana, Bran-Piedrahita, Lemy, Palacios-Moya, Lucía & Posada-Zapata, Isabel Cristina (2015) “Influencia del estigma en torno al VIH en el acceso a los servicios de salud”, en *Salud Pública de México*, 57(3), pp. 252-259. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342015000300014&lng=es&tlng=es

- Global Network of People Living with VIH/AIDS (GNP+), ICW, International Planned Parenthood Federation (IPPF), Joint United Nations Programme on VIH/AIDS (ONUSIDA) (2008) *El Índice de Estigma en Personas que Viven con VIH. Un índice para medir el estigma y la discriminación que experimentan las personas que viven con VIH*. Reino Unido, GNP+, ICW, IPPF, ONUSAIDS. Disponible en: http://www.stigmaindex.org/sites/default/files/page-attachments/userguide_SPANISH3773.pdf
- Fundación Vencer, Fondo de Población de las Naciones Unidas (2016). *Índice de Estigma y Discriminación en Personas con VIH en 6 Regiones sanitarias del Paraguay*. Inédito. Asunción: Fundación Vencer/UNFPA.
- Fundación Vencer, Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida (2016). *Estigma y discriminación hacia personas con VIH en servicios públicos de salud en 6 Regiones Sanitarias del Paraguay*. Inédito. Asunción: Fundación Vencer-ONUSIDA.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Programa Nacional del VIH/Sida/ITS (2016) *Informe Situación Epidemiológica del VIH Paraguay 2016*. Asunción: MSPBS-Pronasida. Disponible en: <http://www.pronasida.gov.py/images/documentos/inf.epi.vih.2016.pdf>
- Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2015). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay E/C.12/PRY/CO/4 20 de marzo de 2015*. Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6Q5mlBEDzFEovLCuWoN-fjzXH%2bfptLhwAM98g4AkkVmm6N%2fWOYam3HTuPo1NsgIGHIlo4OUv5jR94xVaaCLLKB-9M%2fmcqVTaplzZeU2EjTX1focf1Qalhh%2bWtGmun>
- Negrete, Martín (2015) "Universalizar los DDHH de las personas que viven con VIH, un nuevo desafío para los próximos años", en Codehupy (2015) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2015*. Asunción: Codehupy, pp. 71-81.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2009) *Orientaciones Técnicas Internacionales sobre Educación en Sexualidad: Un enfoque en evidencia orientado a escuelas, profesores y educadores de la salud*. París: Unesco. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183281e.pdf>
- Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH y el sida (2010) ONUSIDA -Estrategia 2011-2015. *Llegar a cero*. Ginebra: ONUSIDA. Disponible en: http://files.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/unaidspublication/2010/JC2034_UNAIDS_Strategy_es.pdf
- Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH y el sida (2016) Estrategia ONUSIDA 2016-2021. *Acción acelerada para acabar con el SIDA*. Ginebra: ONUSIDA. Disponible en: http://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/UNAIDS-strategy-2016-2021_es.pdf
- Red de ONG que trabajan en VIH y Sida (2014) *Consulta sobre Políticas Públicas en VIH y Sida. Resultado de la consulta pública al respecto del monitoreo de DDHH en el marco de la implementación de la Ley N° 3940/2009 sobre VIH y Sida en instituciones públicas de Paraguay*. Asunción: Red de ONG que trabajan VIH y Sida. Disponible en: <http://www.denuncias-vih.org.py/sites/default/files/archivos/Consulta%20sobre%20Políticas%20Publicas%20en%20VIH%20SIDA.pdf>

DE BUROCRACIAS Y REALIDADES: LOS EXTRANJEROS EN PARAGUAY

DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES



La persona migrante se ve involucrada en procesos de cambios, necesidades, tiempos y espacios diferentes. En Paraguay existe un divorcio entre la gestión de la migración y la política de Estado, dejando su urgente revisión a organismos internacionales y a la sociedad civil como los impulsores de la renovación de la Ley N° 978/96 “De Migraciones”.

Valeria Walder Pintos

SOCIÓLOGA Y ANTROPÓLOGA

Introducción

La migración como fenómeno social implica una realidad compleja de movilidad humana en el contexto actual de globalización. Las personas migrantes son dinamizadores de la economía local, de intercambio científico, cultural y de comunicación internacional. Sin embargo, las crecientes desigualdades económico-sociales y contextos políticos inestables propician el auge de posturas represivas y xenófobas hacia grupos de migrantes, así como en el refuerzo de las restricciones de acceso y residencia (Rodríguez y Zaracho, 2016).

A nivel global, la migración internacional¹ ha aumentado de manera constante en los últimos quince años. Naciones Unidas señala que existen cerca de 244 millones de migrantes en el mundo, el 3,3% de la población mundial. En los países latinoamericanos y caribeños existen alrededor de 37 millones de personas que viven fuera de su país de origen, en su mayoría una población joven y altamente feminizada (United Nations, 2016). Esta situación plantea la movilidad humana como una oportunidad, pero también como un desafío ante la vulnerabilidad y discriminación que sufren los migrantes. Al tratarse de un derecho humano, los Estados deben garantizar la seguridad de estas movildades así como el correcto monitoreo de los flujos que producen para el análisis de sus impactos.

El Paraguay históricamente ha tenido una marcada dinámica emigratoria vinculada a sus crisis políticas y económicas. Una movilidad que se ha caracterizado por condiciones informales de la circulación y permanencia de los migrantes paraguayos a nivel interno o internacional, propiciando al mismo tiempo precarios escenarios laborales. Se destacan algunos esfuerzos con los gobiernos de la Argentina y el Brasil, en el marco del Acuerdo de Regularización del Mercosur para la definición de la situación legal de los paraguayos en estos países (OIM, 2011). Actualmente, la tendencia migratoria del país² continúa indicando una alta emigración y con casos alarmantes de extrema vulnerabilidad que afrontan estos connacionales. El 12% de la población reside en el exterior: cerca de 845.373 paraguayos y paraguayas han emigrado en busca de una mejora de su nivel de vida, principalmente hacia la Argentina (73%) y España (18%). Se trata de una migración por causa laboral, por lo que

1 Al no contar con una definición única válida para el término de "migración", se realizan distinciones por desplazamiento geográfico o territorial (interna/externa) o por categorías (trabajo, estudiantil, refugiados...). En este artículo se expone un marco general de la migración internacional, el cual incluye a migrantes trabajadores, en situación irregular, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y de tráfico ilícito.

2 Organización Internacional para las Migraciones (OIM), abril - junio 2017. Disponible en: <http://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Documentos%20PDFs/Boletin%20Abril%20-%20Jun%2017-baja.pdf>

es una población en edad laboral activa y con preeminencia de mujeres (Ibíd., 2011; Oddone y Guidini, 2013).

Esto último es significativo, puesto que el rol de las mujeres migrantes³ constituye una temática crucial de análisis en términos de relaciones transnacionales, relaciones que priorizan dinámicas sociales basadas en redes de inmigrantes o de familiares instalados en países receptores. Un ejemplo relevante de ello es lo que sucede en la Argentina, donde seis de cada diez mujeres paraguayas que han migrado en los últimos cinco años realizan trabajos en el sector doméstico o de cuidados. En su mayoría provienen de áreas rurales y entre sus motivos, además de aspiraciones laborales, indican una necesidad de autonomía, de liberarse de problemas familiares o de pareja, o del hecho de sentirse desbordadas ante las responsabilidades que se les atribuye (Dobrée, González y Soto, 2015). La condición de vulnerabilidad y discriminación que caracteriza a la población migrante paraguaya tiene un anclaje en estos indicadores relacionados a su alta feminización, el empleo doméstico y de cuidado, y en una informalidad laboral en los mercados de trabajo donde las condiciones de inserción son precarias, no aseguran sus derechos y se ven relegados a autoempleos con ingresos solo para la subsistencia (OIM, 2011).

En cuanto a la inmigración en nuestro país, no se ha destacado por ser masiva, sino más bien generada por ciertas oleadas de contingentes de extranjeros. Esta población contribuyó en la repoblación nacional luego de la guerra de la Triple Alianza (1865-1870), fomentó la convivencia intercultural y sobre todo se encausó en el desarrollo agropecuario de las zonas rurales del país, principalmente potenciado por las políticas de Gobierno (Oddone y Guidini, 2013). Según los datos oficiales de la OIM, se estima que 156.462 extranjeros residen en Paraguay, pero solo 7.325 se encuentran registrados en la categoría de admisión permanente desde el año 2015 (DGEEC, 2015: 62). Esto demuestra que todavía hoy los registros administrativos nacionales son irregulares, por lo cual la inmigración como tal es manejada con cifras especulativas lo que impide visualizar el verdadero impacto en los flujos migratorios relacionados a nuestro país, así como el perfil migratorio de esta población.

Si bien representa una minoría (2,4% de la población), se trata de personas que pretenden integrar a nuestra sociedad sin desatender sus prácticas culturales propias. Desde el siglo XIX hasta nuestros días, se han organizado

3 Para una revisión a profundidad sobre esta temática se recomienda revisar el documento de Patricio Dobrée, Myriam González y Clyde Soto (2015), cuya referencia se encuentra al final del artículo.

varias asociaciones de inmigrantes, las cuales han proveído servicios, tecnología, comercio, educación y otros aportes en distintos ámbitos de la vida nacional. Ello les permitió no solo reproducir, mantener y transmitir su identidad cultural, sino también constituirse como un colectivo visible dentro de la sociedad paraguaya. Entre las primeras colectividades organizadas, la italiana es la de más antigüedad, seguida por la alemana. Ambas fueron afianzándose en su asociatividad y representación en diferentes actividades en varios puntos del país, pero con una sólida presencia en la capital y sus cercanías. Otras asociaciones más recientes son las de sirios y libaneses, quienes se han ido instalando preferentemente en zonas fronterizas como Ciudad del Este y Encarnación para el desarrollo económico-comercial.

Fue a partir de la creación de la Federación de Inmigrantes del Paraguay (Fedipar), en el año 2011, que se logró reunir fuerzas para manifestar las preocupaciones de varias organizaciones de extranjeros en el país⁴. Adquiriendo esta figura, los extranjeros y sus generaciones descendientes organizados en colectividades cuentan con una representatividad ante las autoridades. Así también con un mayor protagonismo y visibilidad social con programas de radio y festividades culturales. Entre sus principales reclamos denuncian la mala atención en las instituciones públicas, casos de coimas y de corrupción para la obtención de documentos legales y, por sobre todo, una necesaria reforma de la Ley de Migraciones N° 978 del año 1996 a fin de que pueda estar acorde con la situación actual nacional y del mundo⁵.

El rol del Estado en la materia se ve sometido a una burocracia ineficiente. La Dirección General de Migraciones (DGM), dependiente del Ministerio del Interior, es la encargada de registrar y controlar el movimiento migratorio de las fronteras y de residentes extranjeros en el país. Los procesos de revisión y reforma de las políticas migratorias implican gestiones largas y de dinámicas de poder internas en las instituciones públicas. En este marco, la incidencia de las organizaciones no gubernamentales y la participación de las asociaciones de migrantes han sido fundamentales en los avances políticos migratorios. Funcionan como mecanismos de presión en la ratificación del derecho a migrar como derecho fundamental humano, en la exigencia de lucha contra la trata de personas, en el derecho a voto en el extranjero y velando por el cumplimiento de las funciones del Estado.

4 Algunas organizaciones de inmigrantes que pujaron en la generación de la federación son la Asociación Paraguaya de Apoyo al Migrante (Asopami), Ágora Espacio Civil Paraguayo y la Congregación de los Misioneros de San Carlos Barromeo, Scalabrinianos.

5 A fin de profundizar esta temática, se recomienda la lectura del trabajo de Hugo Oddone y Jairo Guidini (2013), cuya referencia se encuentra al final del artículo.

Partiendo del contexto expuesto, y en continuidad a lo demostrado en el informe anterior sobre la población emigrante, el presente informe se centra en la situación de los derechos de los inmigrantes en Paraguay. El objetivo de abordar esta población es la de hacer visible a un grupo social presente en el país a través de la reflexión de la legislación nacional vigente y del accionar de las instituciones en relación al cumplimiento de sus derechos.

Marco jurídico

La legislación vigente está desfasada con el contexto internacional y la realidad nacional. Es notoria la huella de una política de seguridad del Estado influenciada por los años de dictadura stronista, la cual otorgaba al fenómeno migratorio un calificativo de amenaza para el orden establecido.

En la Constitución Nacional de 1992 se establecen las bases para la posterior Ley de Migraciones N° 978/1996. Dicha ley otorga a la Dirección General de Migraciones la responsabilidad de ejecutar la política migratoria nacional y resulta ser una copia *in extenso* de la normativa anterior: la Ley N° 470/74, decretada en plena dictadura del Gral. Alfredo Stroessner. El principio orientador que la rige es el de regular “la migración de extranjeros y la emigración y repatriación de nacionales, a los efectos de promover la corriente poblacional y de la fuerza de trabajo que el país requiere” (Art. 1 Ley 978/96 e ídem Ley N° 470/74).

Con respecto a los extranjeros que quieran circular y residir en el país, se establecen condiciones bajo la figura de “extranjeros útiles”⁶ para el desarrollo del país (Oddone y Guidini, 2013). Como se menciona en el artículo 2 de la Ley 978/96, se tendrá en cuenta la “Inmigración de recursos humanos calificados cuya incorporación sea favorable para el país [...]; la Inmigración de extranjeros con capital [...]; la Inmigración de agricultores destinados a incorporar a la ejecución de proyectos de colonización en áreas que determinen las autoridades nacionales”. Solo con estas líneas se demuestra que no se pretendía cambiar la política económica ni demográfica del país, así como tampoco la participación ciudadana en la toma de decisiones, sino más bien continuaron los criterios y prácticas ya instaladas en la etapa dictatorial (OIM, 2013).

6 Esta figura utilitaria fue un concepto utilizado en la Constitución de 1967, promulgada también por el dictador. En el texto de Oddone y Guidini (2013) se puede profundizar el alcance que tienen las legislaciones del período autoritario con las actuales y las condiciones que encierran para con los extranjeros.

A nivel regional, el acuerdo suscrito en el 2002 sobre “Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile” impone un nuevo régimen migratorio. Tomando este acuerdo se sanciona la Ley de Regularización Migratoria en el 2011 facilitando la gestión de la migración en cuanto a la residencia por nacionalidad de ciudadanos de los países parte. Sin embargo nuevamente la lenta apropiación de los acuerdos retrasa a casi una década las acciones de regulación de inmigrantes, mientras que la dinámica migratoria regional cambia acelerada y constantemente.

Frente a la comunidad internacional, el Paraguay ha ratificado los cinco instrumentos internacionales, que constituyen la base de la normativa legal sobre la migración internacional. Estos son:

- La Convención del Estatuto de los Refugiados (1951).
- El Protocolo del Estatuto de los Refugiados (1967).
- La Convención Internacional de la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares (1990).
- El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (2000).
- El Protocolo en contra el tráfico ilícito de Migrantes por tierra, mar y aire (2000).

Estos instrumentos sirven de marco normativo internacional, pero igualmente inciden en la normativa migratoria del país. Las sanciones internacionales tienen un peso sustancial en las decisiones de los Estados parte, puesto que las relaciones comerciales y políticas internacionales se ven sujetas a las mismas. Así mismo, el diálogo sobre la migración se ha fomentado de manera multilateral por los casos vinculados a los derechos humanos de los migrantes, como el régimen mundial de refugiados, la migración laboral y las iniciativas contra la trata de personas asumiendo un espacio fundamental en la toma de decisiones para la cooperación internacional.

Tras un trabajo cooperativo entre la Dirección General de Migraciones, los organismos no gubernamentales, con la participación de la sociedad civil y de las asociaciones de migrantes, en noviembre de 2015 se aprueba el Decreto N°

4.483/15 de la Política Nacional de Migraciones de la República del Paraguay (Fondo de la OIM para el Desarrollo, Ministerio del Interior, Dirección General de Migraciones, 2015).

La Política de Migraciones es un marco general de acción para el nuevo sistema operativo de la gestión migratoria que garantiza los principios acorde a los derechos humanos universales y de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional: el de residir en su propia patria y el de libre tránsito de personas por el territorio nacional, transcritos en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. En la misma se establece además un cambio en la estructura de la gestión en la que la Dirección General de Migraciones pasaría a la categoría de Dirección Nacional concediéndole mayor autonomía en las decisiones, en la profesionalización del servicio público al migrante y en la espera de agilizar las funciones asignadas.

Este instrumento legal apunta y dirige los lineamientos para una nueva ley de migraciones. Promueve una legislación en resonancia a las problemáticas que surgen en las fronteras, con una visión amplia de perfiles migratorios actuales, tanto con respecto a la población emigrante como inmigrante, sin discriminación en su calidad humana y favoreciendo condiciones necesarias para adquirir la residencia en los casos de inmigrantes que manifiesten su interés.

Situación del derecho

Celebrando la promulgación de la Política Migratoria, desde el año 2015 se presentaron las bases para la creación de la nueva ley de migración. Actualmente, esta última se encuentra como proyecto en la Cámara de Diputados⁷, sujeta al contexto político maleable con vistas a las próximas elecciones nacionales.

Entonces se presenta un divorcio entre la gestión de la migración y las políticas públicas en la materia. La gobernanza de la migración está estrechamente relacionada con los derechos humanos y, como se mencionó más arriba, este fenómeno puede constituir tanto una oportunidad, como una amenaza para

7 Dirección General de Migraciones, 9 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.migraciones.gov.py/index.php/noticias/nueva-ley-de-migraciones-apunta-convertir-la-dgm-en-direccion-nacional>

la integridad del migrante, la cual se ve comprometida al no contar con instrumentos básicos para su beneficio y en la contribución al desarrollo de las sociedades en las que viven.

Se observa que la gestión de la migración en nuestro país acude a esporádicas revisiones de la legislación vigente, activando solo en ciertos períodos una temática urgente. Por ejemplo, recién a partir de las decisiones tomadas en el Primer Foro de Inmigrantes del Paraguay, celebrado en diciembre de 2009, en el año 2011 se promulgó la Ley de Amnistía Migratoria y se llevó a cabo el registro de la regularización de residencia de inmigrantes. Además repercutió en la planificación del censo del 2012, que por primera vez incluyó indicadores sobre la migración internacional. Si bien se han ratificado los acuerdos y protocolos internacionales, luego de la promulgación de la Política Migratoria no se han presentado más avances en las negociaciones para la nueva Ley de Migración, cumpliéndose ya dos años. Mientras que el inmigrante continúa asumiendo un rol utilitario en el Paraguay, este primero debe manifestar su interés de residir en el país cumpliendo con las características que este le exige, excluyendo de antemano a aquellos que se encuentran en carácter de refugiado y/o exiliado.

La persona “extranjera útil” versus la persona “extranjera amenaza”

Los principales contingentes de extranjeros residentes en el país se han ido organizando en colonias, logrando en gran medida un alto nivel de integración social e intercultural con la población paraguaya que les rodea. Las colonias alemanas, ucranianas, japonesas, por citar las más numerosas, hablan guaraní y castellano e incluso practican costumbres paraguayas combinándolas con las propias que se mantienen dentro de sus comunidades. Esta inmigración, con el trascurso del tiempo y el desarrollo de sus actividades consecuentes con la sociedad paraguaya, fue más bien asimilada y es celebrada por la labor realizada en el país. Asimismo, son igualmente apoyadas en el intento de mantener el legado de sus culturas gracias a eventos tradicionales⁸ y de visibilizar su trayectoria en el país⁹.

8 ABC Color, 15 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresasuplementos/gaceta-del-sur/exitosa-fiesta-nacional-del-inmigrante-en-cnel-bogado-1603656.html>

9 ABC Color, 29 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresasuplementos/tres-fronteras/museo-del-inmigrante-sitio-emblematico-de-yguazu-1578568.html>

Entretanto, se destaca la particularidad de los migrantes brasileños, quienes se han organizado en un cerrado etnocentrismo: comunicándose solo en portugués con un fuerte vínculo con su país sin poder iniciar una adecuación a su nuevo ambiente de trabajo y vida. Ello provoca un resentimiento por parte de los paraguayos, especialmente aquellos agricultores y organizaciones campesinas que luchan por una reforma agraria y justicia social (Oddone y Guidini, 2013). Esta situación se torna compleja a raíz de la ausencia y debilidad del Estado paraguayo en las fronteras, además de la influencia de la migración brasileña, su descendencia y la injerencia regional que el Estado brasileño tiene en esas zonas. Esto resulta en una dinámica social y económica de particular riesgo. A más de ello se instalan mecanismos de trabajo clandestino en los que el control migratorio fluctúa en orden al sistema más lucrativo, como por ejemplo el contrabando, el narcotráfico y las bandas de delincuentes.

Por otro lado, en lo que respecta a la recepción de personas refugiadas y exiliadas políticas, no se cuenta con una sólida tradición de acogida. La ideología impartida desde el gobierno dictatorial, en la que la doctrina de seguridad nacional aún deja aires represivos hacia los extranjeros, explica en gran medida que la presencia de extranjeros siga generando desconfianza.

En lo que va del 2017, se denuncia el ineficiente y escaso ordenamiento en los controles migratorios. En octubre pasado, se dio la detención a un visitante peruano que asistía a un festival en la ciudad de Pilar, quien resultó víctima de una situación poco seria de intervención de la Policía Nacional. La Policía afirmaba tener el deber de revisar la legalidad del extranjero en el país sin que este haya incurrido en alguna falta. El subcomisario mencionó que “como es extranjero le tuvimos que llevar en la Comisaría para comunicar el caso a Interpol para confirmar que no tuviera alguna denuncia. Una vez que se corroboró que no registra problemas judiciales fue nuevamente liberado”¹⁰.

Este hecho no solo fue tomado como un procedimiento normalizado, sino que además los medios de prensa otorgan un sentido jocoso a la injerencia de los agentes públicos sin sopesar el manejo migratorio y trato hacia los extranjeros. Por otro lado, la ausencia del Estado en las fronteras faculta a redes de delincuentes y de diferentes tipos de tráfico ligados a ciudadanos extranjeros a instalarse dentro del país. Como ejemplos cabe citar el del ciudadano ca-

10 Última Hora, 13 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/la-policia-capturo-al-depredador-pilar-n1112965.html>

merunés¹¹ implicado en lavado de dinero y el de un ciudadano colombiano¹², quien después de tres años de haber sido acusado de hurto fue absuelto.

Estas situaciones dan cuenta de la carencia en los sectores nacionales respecto a la inmigración. Esta impunidad se traduce en una persecución de extranjeros e inmigrantes comunes como una justificación de las prácticas institucionales ineficientes, amparadas en sentimientos xenófobos y de desconfianza, que por ende menoscaban los derechos humanos.

Un proyecto de ley, mucha burocracia y poca atención a realidades cotidianas

La presentación de la nueva Ley de Migraciones al Congreso Nacional en el 2016 se realizó con el objetivo de reestructurar, modernizar y adecuar la gestión migratoria del Paraguay desde su base legal, ajustada a la Política Migratoria del país velando por los derechos de toda persona migrante¹³. En agosto de este año, la Dirección General de Migraciones presentó como parte de sus esfuerzos la asociación con la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales¹⁴ al respecto de la competencia institucional de ambas entidades. A efectos de presentar las modificaciones del proyecto de ley, las relaciones interinstitucionales funcionan a base de una burocracia recurrente sin atención a las situaciones de las personas inmigrantes.

El tratamiento del tema migratorio en el Poder Legislativo es deficiente en su contenido y forma. La legislación vigente cuenta con copias textuales de anteriores normativas dando continuidad a un régimen de seguridad nacional. Además, confunde la organización de las funciones estatales en la materia duplicando los deberes entre las mismas. En tanto, en el Poder Judicial la política migratoria funciona como un complemento y en relación a la opción de nacionalidad.

11 Última Hora, 30 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/la-policia-detiene-un-camerunes-que-se-dedica-limpiar-dolares-entintados-n1110505.html>

12 Última Hora, 22 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ratifican-absolucion-un-colombiano-n1114360.html>

13 El proyecto de ley, identificado con el N° de Expediente D-1641000, tuvo su primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados en fecha 17 de agosto de 2016, siendo girado a las comisiones de Asuntos Constitucionales, Legislación y Codificación, Defensa Nacional, Seguridad, Inteligencia y Orden Interno y Asuntos Migratorios y Desarrollo. Estas dos últimas aconsejaron la aprobación con modificaciones el 27 de setiembre de 2017 y el 4 de octubre de 2017, respectivamente.

14 Dirección General de Migraciones, 21 de agosto de 2017. Disponible en: <http://www.migraciones.gov.py/index.php/noticias/migraciones-y-la-secretaria-de-repatriados-aunan-esfuerzos-para-impulsar-la-modificacion-de-la-ley-migratoria>

La participación de la sociedad civil en las políticas públicas y programas sobre migraciones ha sido crucial en las decisiones y accionar del Estado. Los inmigrantes en Paraguay obtienen apoyo de estas organizaciones y de sus miembros, incluso antes de acudir a instancias oficiales, puesto que el resguardo de sus derechos no les es asegurado. Hoy su reclamo se ciñe a la promulgación de la nueva Ley de Migración, con la cual puedan apoyarse quienes sean migrantes en Paraguay en sus esfuerzos de mejorar su calidad de vida.

Conclusiones

El año 2015 fue fructuoso en informes y propuestas de desarrollo sostenible con respecto al fenómeno de la migración. Se han ratificado acuerdos internacionales y los procesos de negociación de años pasados han logrado promulgar una nueva Política Migratoria. En los años que le siguen el interés de la gestión pública ha mermado y la puja de los organismos internacionales, de la sociedad civil y de asociaciones implicadas reivindicó su presencia en la determinación de la nueva Ley de Migración. Una ley que representa un cambio de paradigma en la temática migratoria del país, la cual permitirá actualizar las políticas y asegurar el cumplimiento de normativas que protejan los derechos de las personas migrantes.

Las condiciones de expulsión, maltrato o la desconfianza hacia el extranjero son una constante en el cotidiano de los migrantes. El resguardo de sus derechos humanos, de un marco legal que los proteja todavía hoy deja huecos sin ser revisados. Vale destacar que el cuidado de los derechos como persona incluye la libertad de practicar su cultura, de expresarla. Cuando se habla de los derechos de inmigrantes, se trata también del derecho a continuar con sus prácticas culturales y de conexión con sus raíces ancestrales.

Hoy el desafío a plantearse es el de asegurar el acceso a mecanismos que faciliten la inserción espacial y sociocultural del migrante. Encarar este reto de la protección de los derechos humanos que suscita la migración internacional exige el esfuerzo en conjunto de todas las partes interesadas y su adaptación a un enfoque coordinado global y local.

Recomendaciones

- El Estado paraguayo debe intensificar los esfuerzos para la formación en derechos humanos de todos los funcionarios que trabajan en el ámbito de la migración, sobre todo de la Policía y los funcionarios de fronteras, como también de los funcionarios locales que se ocupan de los trabajadores migratorios.
- Reconocer a las organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de migrantes, tanto de paraguayos en el exterior como de inmigrantes en territorio paraguayo, para trabajar cooperativamente en la difusión de información, promoción de los derechos humanos y de su participación en la toma de decisiones.
- Adoptar la Política Migratoria en todos los aspectos de la gestión migratoria, mejorando el control fronterizo, llevando una contabilidad fiable del movimiento humano y de la situación en la que se encuentran los trabajadores migratorios y sus familiares, incluidos los que se encuentran en situación irregular en el país, los ámbitos y las condiciones de empleo de los trabajadores migratorios.
- Acelerar el proceso de promulgación de la nueva Ley de Migraciones, unificarla a la Política Migratoria, normativas y marco institucional que les atañe.
- Garantizar la protección de los derechos de las personas migrantes a poder migrar sin exclusión alguna, de proteger su integridad como persona y el de transmitir su cultura con respeto al entorno en el que se encuentran.

Bibliografía

- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2017) *Anuario 2015 Paraguay*. Fernando de la Mora: DGEEC. Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/anuario2015/Anuario%20Estadistico%202015.pdf>
- Dobrée, Patricio; González, Miryan; Soto, Clyde (2015) *Perfil de Paraguay con relación al trabajo doméstico de personas migrantes en Argentina. Documento elaborado para el Programa de Acción mundial sobre personas trabajadoras domésticas migrantes y sus familiares*. Asunción: Organización Internacional del Trabajo – OIT, ONU Mujeres Paraguay, Unión Europea.

- Oddone, Hugo (Coord.) y Guidini, Jairo (2013) "Políticas públicas sobre migraciones y participación de la sociedad civil en Paraguay", en: Chiarello, Leonir Mario (2013) *Políticas públicas sobre Migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú*. Nueva York: Scalabrini International Migration Network Inc, pp. 243-390
- Fondo de la OIM para el Desarrollo; Ministerio del Interior, Dirección General de Migraciones (2015) *Política Migratoria. República del Paraguay*. Disponible en: <http://www.migraciones.gov.py/index.php/politica-migratoria>
- Organización Internacional para las Migraciones (2011). *Perfil Migratorio de Paraguay 2011*. Buenos Aires: OIM.
- Organización Internacional para las Migraciones (2013) *Régimen Migratorio en la República del Paraguay*. Asunción: OIM.
- Rodríguez, Fátima; Zaracho, Gustavo (2016) "Los y Las emigrantes paraguayos y paraguayas en el contexto de políticas migratorias represivas y un aumento de la xenofobia en los principales países receptores. Derechos de las personas migrantes", en: *Derechos Humanos en Paraguay – Yvypóra Derécho Paraguáipe*. Asunción: Codehupy, pp. 450-472
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2016) *International Migration Report 2015: Highlights*. Nueva York: UN-DESA.

FRENTE AL TERRORISMO DE ESTADO, DIGNIDAD Y RESISTENCIA

DERECHOS HUMANOS DE LESBIANAS, GAYS, PERSONAS
TRANS, BISEXUALES E INTERSEXUALES (LGTBI)



El gobierno ha recrudescido su posición en contra de los derechos de Lesbianas, Gays, Personas Trans, Bisexuales e Intersexuales (LGTBI), tanto en espacios internacionales de derechos humanos como en el ámbito nacional por la falta de implementación de políticas públicas. El gobierno asimila el discurso de odio promovido por sectores ultraconservadores, anti-derechos o fundamentalistas católicos y evangélicos y lo convierte en políticas públicas, generando un gran retroceso en términos de ejercitar y efectivizar los derechos humanos.

Rosa Posa Guinea, Carolina Robledo Desh

AIREANA GRUPO POR LOS DERECHOS DE LAS LESBIANAS¹

Erwing Augsten Szokol

MANSIÓN 108

Yren Rotela

PANAMBÍ, ASOCIACIÓN DE TRAVESTIS TRANSEXUALES Y TRANSGÉNEROS DEL PARAGUAY

¹ Agradecemos la información aportada por Centro de Denuncias de VIH-Sida y Derechos Humanos y la colaboración de Judith Grenno y Camila Zabala en la recolección de información.

Introducción

El título de este artículo es el lema de la 14^a marcha por los derechos LGTBI, que tuvo lugar en Asunción, el 30 de septiembre de 2017. Aunque la referencia al terrorismo de Estado pueda parecer exagerada, desde la coalición LGTBI² del Paraguay se consideró que desde el gobierno actual se ejecutan acciones propias de los estados autoritarios y terroristas, como por ejemplo: condenar a personas sin pruebas, impedir el acceso a los derechos de un sector de la población, no investigar asesinatos de mujeres trans, impedir que las lesbianas privadas de libertad tengan derechos³, matar a personas de un partido de oposición, detener arbitrariamente a jóvenes gays en el espacio público, entre otras violaciones.

En 2017, se consolida la posición antiderechos de LGTBI del gobierno de Carres. En el informe anterior se señalaron algunos avances en resoluciones⁴ o medidas favorables que no se cumplían (Cfr. Augsten, Posa y Rotela, 2016: 97-98). Este año ya no queda ninguna duda de que la única política pública, frente a los derechos de LGTBI, es la negación.

En los portales webs de las instituciones públicas, no se encuentra ni la Resolución N° 744/16 del Ministerio de Justicia, que establece un protocolo de atención a persona trans privada de libertad, ni la “Guía básica para la atención primaria a mujeres en situación de violencia”⁵ del Ministerio de la Mujer. Tampoco está la Resolución N° 695/2016, del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), que establece el uso del nombre social de las personas trans en los servicios de salud, ni el reglamento para el funcionamiento de visitas privadas en los establecimientos penitenciarios del país, aprobada esta última por Resolución N° 72/2012. No se conocen las razones que fundamenten los vacíos de información, ni que esto necesariamente signifique que las normas mencionadas no se encuentran vigentes, pero todo indica que hay un empeño manifiesto en ocultar, y por consiguiente, anular, todo avance de los derechos para LGTBI, por minúsculo que sea. Esto es congruente con la

2 La Coalición LGTBI del Paraguay está formada por: Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas; La Mansión 108; Panambí, asociación de travestis, transexuales y transgéneros del Paraguay; Somos Pytyvohára; Unes, Unidas en la Esperanza; Fundación Vencer; Las Ramonas; Unidos por el Arco Iris; Nepyru; Escalando; Transitar; Todo Mejora y activistas independientes.

3 Se refiere al derecho a la visita íntima.

4 Resolución N° 72/12 del Ministerio de Justicia: “Reglamento para el Funcionamiento del Beneficio de las Visitas Privadas en los Establecimientos Penitenciarios del País”. Resolución N° 744/16 del Ministerio de Justicia: Protocolo de Atención a Personas Trans Privadas de Libertad. Resolución N° 695/16 del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social que dispone la utilización del nombre social de las personas trans en las instituciones de salud.

5 Para evitar confusiones, señalamos que NO se trata del “Manual para el abordaje de la violencia basada en género, intrafamiliar, doméstica y trata de personas” (Ministerio de la Mujer 2016) disponible en: http://www.mujer.gov.py/application/files/8014/6713/7316/muestra_Manual_para_el_abordaje_de_la_violencia_NR_2016.pdf

voluntad política del gobierno que este año lideró la posición antiderechos LGTBI, en la asamblea de la Organización de Estados Americanos (OEA) se opuso a cualquier mención a LGTBI en la Reunión de altas autoridades en derechos humanos del Mercosur (RAADH)⁶ y obedece acríticamente al empuje ultraconservador en varias instancias de los tres poderes del Estado⁷.

Esta posición antiderechos del gobierno de Cartes se ha ido recrudesciendo. Ya que se inició con oposiciones, no muy trascendentes, en espacios internacionales de derechos humanos (como el pie de página a la resolución sobre derechos humanos orientación sexual e identidad de género en la Asamblea de la OEA (2014: 251)) y a pesar de algunas resoluciones favorables a LGTBI en el ejecutivo, fue avanzando de a poco hasta convertirse en el gobierno soñado para el fundamentalismo católico de Latinoamérica.

Marco jurídico

En el periodo que abarca este informe no se ha registrado avances en materia legislativa para la protección efectiva de las personas pertenecientes a los colectivos LGTBI. El 2017 se caracterizó por una escalada en la presión que grupos fundamentalistas ejercen hacia autoridades públicas para eliminar, de las pocas legislaciones vigentes, la palabra “género”. En todo este contexto, fue constante el uso de identidades LGTBI de manera peyorativa, calificándolas como enfermas y amenazadora de la niñez paraguaya, como argumento principal para justificar la desprotección de personas LGTBI en sus derechos básicos.

Panorama internacional

Paraguay lideró acción de los países antiderechos LGTBI, en la 47ª asamblea de la OEA

En la 47ª Asamblea General de la OEA, realizada en Cancún, Quintana Roo, México, del 19 al 21 de junio de 2017 se aprobó la Resolución AG/RES. 2908 (XLVII-O/17) sobre promoción y protección de los derechos humanos (OEA, 2017: 99-120).

6 En el Acta de la N° XXX/17 de la Comisión Permanente LGTBI de la RAADH se deja constancia que la propuesta de una “Campaña regional de erradicación de todo tipo de violencias y discriminación hacia la población LGTBI” elaborada por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) fue aprobada “con reserva de Paraguay a la espera de una consulta interna” (RAADH, 2017: 4).

7 Tanto Aireana, como Panambi forman parte de la Coalición LGTBI de incidencia en la OEA. En este marco, estuvieron presentes como sociedad civil en los debates en la Asamblea de la OEA que tuvo lugar en Cancún, México.

El inciso XII se centra en los derechos humanos, orientación sexual e identidad y expresión de género. El texto:

- Condena todas las formas de discriminación y actos de violencia por motivos de orientación sexual e identidad o expresión de género.
- Insta a los Estados Miembros a que:
 - eliminen las barreras que enfrentan las personas LGBTI, en el acceso equitativo a la participación política y otros ámbitos de la vida pública.
 - generen a nivel nacional la producción de datos sobre la violencia homofóbica y transfóbica.
 - promuevan políticas públicas que protejan los derechos humanos de las personas LGBTI.
 - aseguren a las víctimas la debida protección judicial, en condiciones de igualdad.
 - garanticen que los responsables enfrenten las consecuencias ante la justicia.
 - consideren las recomendaciones contenidas en el “Informe sobre Violencia contra personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América” (CIDH 2015) con vistas a la adopción e implementación de medidas efectivas para el combate a la violencia y discriminación contra las personas LGBTI.
 - Aseguren la protección adecuada a
 - las defensoras y los defensores de derechos humanos LGBTI y
 - a las personas intersex, implementando políticas y procedimientos que aseguren la conformidad de las prácticas médicas, con los estándares reconocidos en materia de derechos humanos.

La delegación oficial de Paraguay, encabezada por el canciller Eladio Loizaga, lideró una alianza antiderechos LGTBI y pidió expresamente que las palabras orientación sexual, identidad y expresión de género fueran reemplazadas por

las de “igualdad y no discriminación”⁸, en el intento de eliminar el uso de la palabra “género”. También hubo una oposición a que la mención a personas intersexuales aparezca en el título de la resolución en el apartado XII y finalmente quedó solo en el texto: “TENIENDO EN CUENTA que las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTI) están sujetas a diversas formas de violencia y discriminación...” (Ibídem, 110).

Al final, en aras del consenso, la delegación de Paraguay colocó un pie de página similar al que pone cada año, manifestando que:

La República de Paraguay reitera su compromiso con los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y convenciones internacionales suscritos sobre la materia, reafirmando lo preceptuado en el Título II “De los Derechos, de los Deberes y las Garantías”; Capítulo III “De la Igualdad” y Capítulo IV “De los derechos de la familia” de su Constitución Nacional y concordantes. Por consiguiente, expresa su reserva sobre el texto del numeral xii “Derechos humanos, orientación sexual e identidad y expresión de género”. Asimismo, la expresión “identidad de género” contenida en otros párrafos de esta resolución será interpretada conforme a su ordenamiento interno (Ibídem).

Otros países también colocaron pies de página: Guatemala, Trinidad y Tobago, Venezuela, Surinam, Jamaica, San Vicente y Granadinas, Barbados y Santa Lucía. Es importante señalar que, en esta alianza, se encuentran países del Caribe angloparlante donde se penaliza la homosexualidad.

Paraguay obstaculiza avance de derechos de LGBTI, en el Mercosur

En el marco de la XXIX Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos (RAADH) y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados realizada en Buenos Aires, el 31 de mayo y 1 de junio de 2017, se presentó la publicación del “Compendio Regional de Buenas Prácticas Gubernamentales de Garantía y Protección de los Derechos de la Población LGBTI” del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH, 2017).

8 Las organizaciones Aireana y Panambi estuvieron presentes como parte del al Coalición LGTBI de incidencia en la OEA en la asamblea.

Este compendio visibiliza el abismo que existe entre las políticas públicas LGBTI implementadas en Argentina, Brasil, Bolivia y Uruguay y la falta de voluntad política del Estado paraguayo. Mientras que:

- Argentina cuenta con una Ley de Educación Sexual Integral (N° 26.150), Ley de Matrimonio Igualitario (N°. 26.618), Ley de Identidad de Género (N°. 26.743), Ley N° 26.791, de Crímenes de Odio, entre otras.
- Bolivia reconoce la identidad de género en su Constitución, cuenta con la Ley N° 045 contra el racismo y toda forma de discriminación, El Decreto Supremo N° 1022 establece, el 17 de mayo, como el Día contra la Homofobia y Transfobia, entre otras.
- En Brasil, el Decreto N° 7.388/2010, crea el Consejo Nacional contra la Discriminación y Promoción de los Derechos de las Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis y Transexuales, entre varias otras políticas públicas.
- Uruguay tiene la Ley N° 17.817, contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra Forma de Discriminación (2004) Ley N° 19.075, de Matrimonio Igualitario (2013), Cuota para población trans, en Empleo Juvenil, Ley N° 19.133 de empleo juvenil (2013), entre otras.

Paraguay, presenta como buena práctica a las facilitadoras judiciales de las organizaciones Panambi y Escalando, cuando eso depende en gran medida de la voluntad de las activistas de la sociedad civil. El documento muestra esa diferencia abismal entre los países vecinos y nuestro país.

Las “Directrices para una política de educación y cultura en Derechos Humanos en el Mercosur” (IPPDH, 2016) no pudieron ser aprobadas en la XXIX RAADH, porque no se llegó a consenso. El representante del gobierno paraguayo se opuso, argumentando que “demasiadas veces se mencionaba derechos LGBTI” (sic)⁹ y no se tenía en cuenta en las directrices a otros grupos como los indígenas, los campesinos, las personas con discapacidad que también son discriminados. La plenaria dio un plazo de ocho días para que los Estados presenten sus comentarios y observaciones, antes de que las directrices se envíen al Consejo de Mercado Común (CMC).

9 Entrevista con representante de la sociedad civil que participó en la reunión.

La Comisión Permanente de Derechos LGBT presentó, a la asamblea general de la RAADH, para su aprobación la propuesta de que el IPPDH realice una investigación sobre el “refugio y solicitud de refugio por razones de género y orientación sexual”, y el representante paraguayo propuso que el estudio solicitado abarque también “otras variables” (RAADH, 2017:2) por las que se solicita refugio en la región por lo que la propuesta no fue aprobada en plenaria.

En la RAADH, que tuvo lugar en Brasilia, entre el 23 y el 27 de octubre de 2017, la comisión permanente LGTBI aprobó la realización de una campaña regional por los derechos de LGTBI, pero Paraguay no aparece en el acta de la reunión. Podemos interpretar esta ausencia como una falta de interés, una oposición manifiesta a las propuestas de esta Comisión permanente, o bien una estrategia para no comprometerse con el tema. Las decisiones en el ámbito del Mercosur se toman *ad referendum*, es decir, si Paraguay no manifiesta oposición, en el plazo de 30 días, quedaría igual como un compromiso. No es la primera vez que sucede esta situación, en 2013 sucedió lo mismo y el Estado paraguayo tampoco cumplió el compromiso (Cfr. Posa, Robledo, 2013: 130).

Informe del Estado Paraguay ante el Comité CEDAW

El Estado paraguayo rindió cuentas de cumplimiento de la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), el día 26 de octubre de 2017. Ante la pregunta del Comité CEDAW sobre el derecho a la visita íntima para lesbianas privadas de libertad, la defensora General, Selva Morel, contestó que “*se sabe que hay mujeres que viven en situación de pareja en las penitenciarias*” ignorando la pregunta y la **Recomendación General número 35, sobre violencia contra las mujeres del mismo Comité** – donde señala en sus párrafos 12 y 29, que las políticas para erradicar la violencia contra las mujeres **deben considerar interseccionalidades**, como el ser lesbiana, bisexual o trans (CEDAW, 2017a: 5, 12-13).

En sus observaciones finales, el Comité señaló su preocupación por el movimiento “antigénero”. Recomendó aprobar el proyecto de ley contra toda forma de discriminación y que la ley contemple a lesbianas, bisexuales y trans. Sobre la salud, recomendó garantizar atención de salud, sin discriminaciones hacia mujeres LBT, así como investigar los asesinatos impunes a mujeres trans. Finalmente, recomendó que se garanticen las visitas íntimas a lesbia-

nas privadas de libertad y el cumplimiento del protocolo de atención a personas trans privadas de libertad¹⁰.

Situación del derecho

Mapa de retrocesos en el poder ejecutivo

INSTITUCIÓN	Reglamentos, resoluciones.	Grado de cumplimiento
Ministerio de Justicia	<p>“Reglamento para el Funcionamiento del Beneficio de las Visitas Privadas en los Establecimientos Penitenciarios del País”, aprobado por Resolución N° 72/12 emanada de la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios y de Ejecución Penal del Ministerio de Justicia</p> <p>El protocolo de Atención a Personas Trans, Privadas de Libertad, Resolución N° 744/16, que establece que el trato a las personas trans esté en el marco de los derechos humanos.</p>	<p>No se cumple para las lesbianas, ni LGBTI en general. El reglamento no especifica sexo o género de la persona visitante a la persona privada de libertad. Organizaciones de la sociedad civil han solicitado, en reiteradas ocasiones, audiencia con el ministro y no ha sido otorgada.</p> <p>Organizaciones de la sociedad civil, denuncian la no implementación de este protocolo y el desconocimiento por parte del funcionariado, ya que no se está realizando la difusión del protocolo. No se implementa, ni se difunde.</p>
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)	La Resolución N° 695/16, que dispone la utilización del nombre social de las personas trans en las instituciones de salud.	Siguen siendo constantes las denuncias, por parte de las mujeres trans, de que los servicios públicos de salud siguen sin cumplirse.

La Resolución N° 29.664/17 “Por la cual se prohíbe la difusión y la utilización de materiales impresos como digitales, referentes a la teoría y/o ideología de género, en instituciones educativas dependientes del Ministerio de Educa-

¹⁰ Resumen elaborado a partir de la versión avanzada sin editar en inglés de las Observaciones Finales a Paraguay del Comité CEDAW, 17 de noviembre de 2017 (CEDAW, 2017b).

ción y Ciencias”, pretende cerrar la posibilidad de abordar la igualdad en las instituciones educativas.

El ministro Enrique Riera, en armonía con la línea de este gobierno, tomando las tergiversaciones provenientes de los grupos antiderechos, que siempre giran alrededor de la cuestión LGTBI, aunque no tengan nada que ver, toma la postura de un sector extremista como una política pública para complacer a grupos de poder cercanos al gobierno. Las excusas giran alrededor de que el género enseña a los niños a ser gays, o a tener relaciones sexuales, que pueden cambiar de género a voluntad, expandiendo una especie de pánico moral, típico de estos grupos, que tocan los temores más legítimos de la gente, como la protección a los hijos e hijas. Así, señalando a LGTBI como una posible amenaza para “sus hijos”, se genera una legitimación de la violencia que termina con los crímenes de odio y la violencia, que señalamos más abajo en este artículo¹¹.

Poder Judicial

Tutela, visitas íntimas lesbianas

En 2016, diez mujeres privadas de libertad en el penal del Buen Pastor, en Asunción, presentaron solicitudes para recibir la visita íntima, de sus compañeras mujeres, a las autoridades penitenciarias. Ante la negativa del cumplimiento del derecho y después de pedidos de reconsideración al Ministerio de Justicia, una de las internas, con la representación de abogadas de Aireana, presentó, el 14 de octubre de 2016, una Tutela Jurisdiccional que fue rechazada, el 13 de diciembre de 2016. El argumento de rechazo de la Jueza de Ejecución Penal, Silvana Luraghi, fue que como la pareja de la solicitante también está recluida en el mismo penal, no se trata realmente de una visita. Sin embargo, en ese punto el *Reglamento para el funcionamiento del beneficio de las visitas privadas en los establecimientos penitenciarios del país* establece que: “los/as internos/as recluidos/as en un mismo establecimiento penitenciario accederán a las visitas privadas sin excepción siempre y cuando reúnan los requisitos establecidos en el Art. 4 del presente reglamento”. La decisión se apeló el 17

¹¹ La cuestión del Estado con los grupos anti-derechos, ultra-conservadores o fundamentalistas católicos y evangélicos alrededor de la denominación “*ideología de género*” está desarrollado en el artículo sobre Estado laico de este informe, así como se analizan otras implicancias negativas de la resolución ministerial citada en los artículos de los derechos a la educación, de defensores y defensoras de derechos humanos y de niños, de niñas, niños y adolescentes, por señalar algunos.

de diciembre, de 2016 y fue rechazada en mayo, de 2017, argumentando que para que la visita pueda otorgarse, tiene que tratarse de “cónyuges”, tal como está definido en el Código Civil y que por tanto, no podría otorgarse a parejas del mismo sexo. Este argumento realiza una distinción arbitraria hacia parejas del mismo sexo, ya que ni la ley, ni el reglamento requieren que la pareja tenga un vínculo legal.

Cambio de nombre para personas trans

Integrantes de la organización Panambí presentaron dos demandas, con el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)¹², solicitando el cambio de sus nombres ante el Juzgado civil y Comercial de la capital, basándose en el artículo 25 de la Constitución Nacional, los artículos 42 y 45 del Código Civil y los artículos 117 y 119, de la ley de Registro Civil, que establece que si una persona tiene un nombre con el que social o profesionalmente se identifique, estaba autorizada por ley a adquirirlo como nombre legal. En este caso ni siquiera se trataba de modificar nada de lo relativo al sexo. En el caso de Yren Rotela, la jueza Julia Rosa Alonso Martínez, resolvió hacer lugar a la solicitud de rectificación de nombre. Sin embargo, en la misma lógica antiderechos LGTBI de todo el gobierno, el Ministerio Público apeló el fallo judicial y el caso pasó a la Cámara de Apelaciones en lo Civil, por lo que está a la espera del estudio de dicha resolución.

En el segundo caso, la demanda presentada por Mariana Sepúlveda, el Juzgado solicitó un dictamen por parte de un psicólogo dependiente del Poder Judicial. Esta diligencia solicitada por autoridades judiciales es un claro signo de patologización de las identidades trans, ya que existe un prejuicio de que estas personas están enfermas y donde la voluntad individual de una persona, con todas sus facultades, no es suficiente y es necesaria la aprobación de un especialista médico. Asimismo, considerando que el cambio era relacionado al nombre, no se estila este tipo de pruebas, ya que lo único que se debe probar es el uso constante del nombre en la vida social. Se está a la espera del resultado de esta prueba

12 INECIP, 21 de diciembre 2016. Disponible en: <http://inecip.org.py/2016/12/21/demanda-de-cambio-de-nombre-de-yren-rotela/>

Casos

Abuso de poder por parte de la policía

El viernes 31 de marzo, se registraron varios atropellos contra ciudadanas y ciudadanos por parte de agentes de la Policía Nacional, a la salida de una discoteca del centro de Asunción, donde se encontraban, en el momento en que ocurrían los incidentes en las inmediaciones del Congreso¹³.

Los policías encargados de la represión, luego de las protestas y quema del Congreso, violentaron de forma verbal y física. Con balines de goma y armados de cachiporras, dos agentes abusaron de personas, entre los que se encontraban trans, lesbianas y gays.

Testimonios recogidos relatan lo sucedido:

Nosotras, como no teníamos nada que ver, pensamos que no nos iban a hacer nada, corrimos a la disco y el guardia de seguridad cerró la puerta de nosotros. Nos quedamos, en un grupo de 30 a 40 personas, afuera, con miedo. Pasaron con ese carro hidrante para derramar agua y nos bañaron a la mayoría, después se bajaron dos policías, imagínate si eran más, y empezaron con su balín y con hierro y le pegaron a todo el mundo, hasta a los gays que no tenían nada que ver, y a una lesbiana, le rompieron la cabeza con el hierro (T1).

Ordenaron a gritos “¡cuerpo al suelo, cuerpo al suelo!” y después, de todo nos gritaron, quilombo nos hicieron. “Nosotros no tenemos nada que ver”, le dije, y “no me importa un carajo, no te estoy preguntando”, nos gritaron, no querían saber nada ellos. Y otra amiga le dijo: “no te das cuenta de que estamos así vestidas y que venimos para entrar en la discoteca”, y cuando dijo eso, ya le empezaron a encañonar, y mi novio también habló y cuando habló le dispararon a él y le dispararon a ella. Los dos estaban en el suelo ya y tanta violencia no hacía falta. Y una loca, también, comió uno y corrió ella. Y vos sabes que, después, unas cuantas señoras estaban saliendo de sus casas, y hasta las señoras ligaron un balín sin nada que ver ahí. Parece que estaban drogados ellos, a todo el mundo le metían plomo, hasta un conejo si veían, le mataban (T2).

Las víctimas relatan que decidieron no acudir al hospital más cercano. Una de ella explica que *“en Asunción no nos podíamos quedar porque uno luego somos todos*

13 Hoy, 3 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/gays-denuncian-agresin-de-policas-tras-salida-de-disco-resistiremos-una-vez>

travestis, imagínate nos iban a atajar en el hospital e iban a llamar a la policía, porque [a] todo[s] lo que se le disparaba, llegaban al hospital y se le llevaba preso. Entonces le trajimos acá al centro de salud de Limpio” (T1).¹⁴

Discriminación a adolescente trans

Dani, un adolescente que asiste al Colegio Nacional Miguel Ángel Torales, de la ciudad de Ypané, sufrió varios actos de acoso escolar por su identidad de género, hasta llegar al punto de recibir amenazas, que a efectos de recibirse debía obligatoriamente asistir con el uniforme y utilizar el baño femenino, siendo que él se reconoce como masculino.

Además de visibilizar la violencia en la calle que sufren las personas trans, este caso pone en evidencia el problema de la educación, que, al fin y al cabo, es la que excluye a las personas trans (masculinas y femeninas) y no permite que puedan terminar sus estudios, dejándoles como única salida la calle y la prostitución donde se ven expuestas a la violencia que termina con los travestidios.

Conocer esta problemática es una oportunidad importante de ir ahondando en las trayectorias trans y no solo intervenir en los casos de violencia en las calles, sino ver cómo el acceso y la protección institucional de las personas trans, dentro del sistema educativo es fundamental para dar otras alternativas de desarrollo profesional posterior, que garanticen la calidad de vida de estas personas.

El repudio y el rechazo hacia las personas trans como consecuencia de la fuerte transfobia existente en nuestra sociedad, dificulta el acceso de estas personas a la condición de ciudadanía; y por lo tanto, los derechos básicos como el derecho a la salud, a la educación, al trabajo, entre otros que se ven menoscabados, posicionándolas en un lugar de vulnerabilidad e inseguridad excesiva.

14 Agradecimientos a Florencia Falabella por las entrevistas realizadas y cedidas amablemente para este informe.

Violencia y crímenes de odio contra mujeres trans

Andrea González¹⁵ fue asesinada de 6 tiros, el pasado 6 de diciembre de 2016, en Ciudad del Este, Departamento de Alto Paraná. La fiscalía imputó a Narciso Melgarejo Benítez por homicidio doloso y solicitó su prisión preventiva. La jueza Cinthia Garcete del Juzgado de garantías N° 5, de Ciudad del Este, no tuvo en cuenta lo establecido en el artículo 245, del Código Procesal Penal, otorgando la prisión domiciliaria del imputado. La Fiscalía apeló tal resolución ordenando nuevamente la prisión preventiva, pero el imputado se dio a la fuga y hasta hoy no se tiene información sobre su paradero. Varias mujeres trans, principales testigos de hecho, señalan recibir constantemente amenazas de muerte por parte de Narciso.

Discursos de odio legitiman la violencia hacia personas LGBTI

Durante el mes de septiembre, se registró una serie de declaraciones incitando al odio hacia las personas LGBTI, que fueron emitidos por grupos conservadores antiderechos y difundidos por varios medios de prensa y por redes sociales. Ante estos hechos, autoridades, tanto locales como nacionales, respaldaron dichos discursos, situación que legitima la violencia producida hacia los cuerpos disidentes. En este contexto se explicitan varios casos de violencia, donde las mujeres trans recibieron la mayor agresividad registrada. A continuación, se presenta un resumen con los casos de violencia registrados:

- **16 de septiembre:** En la ciudad de San Lorenzo, 4 hombres agredieron verbalmente e intentaron golpear a la activista trans de la organización Panambí, Yren Rotela, quien pudo refugiarse en un vehículo y así escapar de sus agresores.
- **17 de septiembre:** Nicol Rojas, una joven trans trabajadora sexual, fue agredida por un desconocido. Recibió un fuerte golpe en la cara y para evitar mayores consecuencias, tuvo que correr de su lugar de trabajo. El responsable no fue aprehendido.

¹⁵ Fuente: registro de denuncias recibidas por Panambí, asociación de travestis, transexuales y transgénero del Paraguay.

- **25 de septiembre:** Maira Bordón, una mujer trans, fue atacada con arma blanca por un desconocido, que dejó como secuela un corte a la altura del cuello.
- **27 de septiembre:** un joven desconocido agrede verbal y físicamente a tres mujeres trans, que se encontraban en la vía pública.
- **3 de octubre:** Maira Bordón nuevamente fue atacada y herida de dos puñaladas, una en el abdomen y otra en el tórax, a las 20:00 h., aproximadamente, en la vía pública, en la intersección de las calles Coronel Bogado y Gaspar Rodríguez de Francia, al costado de la iglesia de la Ciudad de San Lorenzo. Maira fue derivada hasta el Hospital Materno Infantil de Calle'i.¹⁶
- **6 de octubre:** a las 20:00 h., aproximadamente, en la ciudad de San Lorenzo, específicamente sobre las calles Defensores del Chaco y España, Sheyla, una mujer trans, fue apuñalada y posteriormente derivada hasta el Hospital Materno Infantil, de Calle'i, pero ante la gravedad de su estado de salud fue trasladada enseguida al Hospital de Trauma Manuel Giagni. El autor identificado por la víctima es Blas Enrique Amarilla Bobadilla, de 21 años de edad.
- **15 de octubre:** aproximadamente a las 15:00 h., en la ciudad de San Lorenzo, apuñalaron a Romina Vargas (28 años), quien fue derivada hasta el Hospital Materno Infantil, de Calle'i, lugar donde se constató su deceso. El autor confeso del crimen es Blas Enrique Amarilla Bobadilla, de 21 años de edad, quien está con prisión preventiva y se encuentra recluido en el penal de Tacumbú. Éste sería también responsable de otros ataques hacia personas trans, como el ocurrido a Maira Bordón y a Sheyla. Ante varios medios de prensa, el autor reconoció su autoría y justificó su odio hacia las mujeres trans *“Amarilla es conocido por su fobia hacia l[a]s travestis, a tal punto que ya en varias ocasiones atacó a este tipo de personas a tal punto que lo llaman ‘cuchillero de travestis’”*¹⁷.

Ninguno de los hechos fue denunciado por la falta de garantías del sistema, cuando las personas trans son víctimas de agresiones. Blas Enrique Amarilla fue identificado después del asesinato de Romina Vargas.

16 Crónica, 5 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.cronica.com.py/2017/10/05/travesti-ligo-dos-punaladas/>

17 Hoy, 16 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/matan-a-travesti-por-supuesta-fobia>

Resumen de casos recibidos por organizaciones de la sociedad civil

El Estado, al no reconocer la discriminación hacia LGTBI, ni disponer de una ley contra toda forma de discriminación, carece de mecanismos de denuncia y de instancias del estado, que se ocupen de los casos de discriminación o violencia como, por ejemplo Fonoayuda (147) de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) para los casos de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, o el Servicio SOS Mujer (137) del Ministerio de la Mujer, para los casos de violencia contra las mujeres.

Las organizaciones de la sociedad civil, como Aireana, a través de servicio Rohendu¹⁸ o el Centro de Denuncias¹⁹, se ocupan de canalizar las demandas de discriminación a LGTBI, apelando muchas veces a redes comunitarias o soluciones creativas a falta de propuestas o instancias del Estado.

Este es un resumen de los 203 recibidos, de noviembre 2016 a noviembre de 2017, en el servicio Rohendu.

18 Rohendu ("Te escucho" en guaraní) es una línea de atención telefónica gratuita de Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas que recoge denuncias de discriminación hacia LGTBI. El número es 0800110108 y 0981110108 y atiende de lunes a viernes de 13hs a 20hs.

19 Centro de Denuncias Tel.: (021) 448 058 Tel.: (0985) 64 91 19 TIGO al *3535 Horarios de atención de lunes a viernes: 09:00 a 16:00 horas.

Temas	Número de casos
Discriminación y violencia familiar: casos de aislamiento, prohibición de comunicación, violencia física, psicológica y sexual a adolescentes y jóvenes LGTBI, dependientes de sus familias de origen.	20
Discriminación laboral y en sistema educativo: despidos y acoso por orientación sexual.	9
Afrontar la discriminación: búsqueda de herramientas para “salir del closet”, abordar la discriminación a LGTBI. En espacios educativos o laborales, ayudar a personas a superar la discriminación, entre otras.	53
Asesoría pedagógica: asesoría para trabajos prácticos, tesis sobre el tema de discriminación, lesbianas, LGTBI, orientación sobre temas, recomendaciones de bibliografía, etc.	10
Violencia en la pareja: casos de violencia en parejas gays, lesbianas o personas trans.	2
Violencia hacia LGTBI en la calle o espacios públicos.	4
Adopción y reproducción asistida.	2
Detenciones arbitrarias: casos de detenciones de la policía a parejas LG y a personas trans.	2
Consulta sobre cuáles son los servicios médicos sin discriminación por orientación sexual o identidad de género.	6
Pedido de información sobre actividades de la organización, otras organizaciones o de las redes que integra.	45
Otros.	14
TOTAL	203

El Centro de Denuncias de VIH –Sida y Derechos Humanos recibió, de enero a octubre de este año, 218 denuncias, de las cuales, 58 son de discriminación a personas trans y 27 a Hombres que tienen sexo con Hombres (HSH). Entre las dos instituciones se registran 421 denuncias, pedidos de información y consultas relacionadas con la discriminación por orientación sexual e identidad de género.

A continuación, se exponen tres casos representativos de los que se reciben en el servicio Rohendu:

Odio a pareja lesbiana y discriminación en la fiscalía de Hernandarias

M y N son una pareja de lesbianas que vivían en la ciudad de Hernandarias, Departamento de Alto Paraná, M es peruana y tiene dos niños, de 2 y 7 años de edad. Ella y su pareja planeaban ir a vivir a la Argentina, el 7 de mayo de 2017, la tía de N interpuso una denuncia falsa en su contra, por abuso sexual a sus propios hijos. Cuando toma intervención la fiscalía de Hernandarias, la fiscal argumenta que el hecho de decir que son lesbianas y besarse enfrente a los hijos era un exhibicionismo y por lo tanto, un tipo de abuso sexual. Es así, que M fue procesada por abuso sexual. Aunque su defensora pública presentó todos los documentos requeridos, solicitando medidas alternativas a la prisión preventiva, el Juzgado dictó prisión preventiva en contra de M, en el Centro Penitenciario “Juana María de Lara”, de Ciudad del Este, donde pasó más de un mes. Puesto que no se encontró ningún rastro de abuso en los niños, la fiscalía modificó la carátula a maltrato infantil. Su defensora pública, Emilia Santos, consiguió que quede libre, la fiscalía no pudo sostener la acusación y decretaron su expulsión del país, de forma totalmente irregular. El 23 de junio de 2017, la defensora pública realizó el trámite de nulidad de la expulsión. M manifestó que una vez que se solucione la nulidad del proceso, iniciaría una denuncia contra la persona que le denunció falsamente y contra la fiscalía por su mal desempeño. Este es un caso de penalización para las familias diversas.

Discriminación en los servicios de salud

Una joven de 25 años fue a realizarse estudios ginecológicos, en un hospital público del barrio Roberto L. Petit, de la ciudad Asunción. Ante las indicaciones del médico, sobre relaciones heterosexuales, ella le explicó que era lesbiana, por lo tanto, sus relaciones eran con mujeres; así solicitó información precisa sobre los cuidados que requiere. Sin embargo, el profesional de la salud comenzó a insultarla. Ella se retiró sin poder acceder al derecho a la información en salud, a causa de los prejuicios del médico. En este caso hay dos cuestiones, una vinculada con el maltrato de un profesional de la salud, y otra la falta de preparación y el desconocimiento del médico, ya que ese rechazo demuestra también que el profesional no estaba capacitado para dar la información a causa de sus prejuicios.

Detención arbitraria

El 22 de julio de 2017, una patrullera de la policía se acercó a una pareja de gays que iba caminando por la calle y les pidió sus documentos de identidad. Los policías subieron a los dos jóvenes, de 19 y 23 años de edad, a la patrullera para trasladarlos a la comisaría de Lambaré. En el camino, les amenazaban con llamar a sus familias para revelar su orientación sexual. El caso fue denunciado al servicio Rohendu del grupo Aireana y derivado al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP). Horas después, posterior a la intervención de ambas instituciones, los jóvenes fueron puestos en libertad. Los policías argumentaron que uno de los jóvenes no contaba con la cédula de identidad. No portar cédula de identidad no es delito, ni falta que justifique una detención o demora por parte de la policía.

Recomendaciones

- Aprobar el proyecto de ley contra toda forma de discriminación.
- Incorporar la recomendación general 35, de CEDAW.
- Cumplir las Recomendaciones del Comité, CEDAW.
- Facilitar los procesos internacionales de avance para los derechos LGTBI.
- Investigar los crímenes de odio, cometidos hacia las personas LGTBI, y con mayor urgencia los asesinatos de mujeres trans, acontecidos en este año.
- Aplicación del reglamento de visitas íntimas para personas privadas de libertad, vigente desde 2012, donde no diferencia ni sexo ni género de la persona visitante.
- Derogar la Resolución 29.664/17, del Ministerio de Educación y Ciencias; y adoptar la obligatoriedad de la perspectiva de género.
- Implementación de protocolo del Ministerio de Justicia para personas trans privadas de libertad.
- Implementación de la Resolución N° 695/16, del Ministerio de Salud, que establece el nombre social de las personas trans.

- Investigación formal e imparcial que esclarezca, lo sucedido la noche del 31 de marzo, y se sancione a los responsables.

Bibliografía

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015). *Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*. OEA/Ser.L/V/II. Rev.2.Doc. 36. Washington DC: CIDH. Disponible en <http://portal.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2017a). *Recomendación general num. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19*. CEDAW/C/GC/35. 26 de julio de 2017. Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhslDCrOIUtVLRFDjh6%2fx-1pWAeqJn4T68N1uqnZjLbtFuaxmiWrx1jUjNzYPr87ua2ohGvNRBQ%2bayMNPgBbE3limL-QkXlgC5L32gnWgfKigMPE>
- Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2017b). *Concluding observations on the seventh periodic report of Paraguay*. CEDAW/C/PRY/CO/7. 17 november 2017. *Advanced unedited version*. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fPRY%2fCO%2f7&Lang=en
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (2016). *Propuesta Directrices para una política de educación y cultura en Derechos Humanos en el Mercosur*. Buenos Aires: IPPDH. Disponible en: http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2016/11/Directrices-EDH-MERCOSUR_para-consulta-pública.pdf
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (2017). *Compendio Regional de Buenas Prácticas Gubernamentales de Garantía y Protección de los Derechos de la Población LGTBI*. Buenos Aires: IPPDH. Disponible en: <http://www.raadh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/05/Editorial-LGTBI-Digital.pdf>
- Organización de Estados Americanos (2014). AG/RES. 2863 (XLIV-O/14) *Derechos humanos, orientación sexual e identidad y expresión de género (Aprobada en la Cuarta Sesión Plenaria, celebrada el 5 de Junio de 2014)*. Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2014/AGO6712So4.doc>
- Organización de Estados Americanos (2017). AG/RES. 2908 (XLVII-O/17) *Promoción y protección de derechos humanos 99. AG/doc.5606/17 rev. 1*. Disponible en: <http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=AG/DOC.&classNum=5606&lang=s>
- Posa Guinea, Rosa; Robledo Desh, Carolina. (2013) “Con memoria y en protesta. Situación de los derechos humanos de lesbianas, gays, bisexuales, personas trans e intersexuales”, en Codehupy (2013) *Yvyypóra Derécho Paraguáiipe – Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción, Codehupy, pp. 127-135.
- Reunión de las Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados (RAADH) (2017). *Acta de la N° XXX/17 de la Comisión Permanente LGTBI de la RAADH, 31 de mayo y 1 de junio de 2017*. Disponible en: <http://www.raadh.mercosur.int/wpdm-package/acta-xxix-comision-permanente-lgbit/?wpdmdl=4934>

LA LEY SOLA NO BASTA: EL ESTADO Y SUS COMPROMISOS CON EL DERECHO A VIVIR UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DE GÉNERO

DERECHO DE LAS MUJERES



“Es fundamental que las leyes no solamente contengan medidas jurídicas de sanción, sino también incluyan acciones de educación, concientización y campañas de sensibilización y prevención. Deben establecer los mecanismos de protección a las mujeres y acceso a la justicia. Asimismo, contribuir a la transformación cultural, social y, luchar contra actitudes y estereotipos discriminatorios y abordar conocimientos e investigaciones para apoyar el diseño y desarrollo de políticas públicas.

Finalmente, en el marco de los derechos humanos, los Estados y las leyes deben asegurar el derecho a vivir una vida libre de violencia. Sin estas medidas necesarias los Estados pueden ser omisos ante la ley” (Memorias, Exposición en el 14º Encuentro Feminista Latinoamericano y el Caribe, EFLAC, Montevideo, 23 al 25 de noviembre de 2017).

Myrian González Vera¹

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (CDE)

¹ La información utilizada en este artículo ha sido recolectada y sistematizada por Ofelia Martínez y Mirna González Vera. Agradezco a las instituciones públicas que me brindaron la información sobre los casos de violencia denunciados y en proceso judicial.

Introducción

El año 2017 se inauguró con la Ley N° 5.777/2016, “De protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia”, que incorpora importantes avances en materia de prevención, atención y sanción para la violencia contra las mujeres, entre ellos el feminicidio, como un tipo de acción penal pública, lo que implica el reconocimiento de que muchos asesinatos de mujeres no solo son simples homicidios, sino que ocurren en el marco de relaciones desiguales de poder y de género.

La vigencia de esta ley que se hará efectiva en diciembre de este año se da en un contexto de tinte conservador, como resultado de la fuerte presión e incidencia que están ejerciendo grupos fundamentalistas, machistas y patriarcales sobre distintos organismos del Estado paraguayo a los que exigen la eliminación de la perspectiva de género en las políticas públicas y ya han logrado que se emita una solución en el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) “Por la cual **se prohíbe la difusión y teoría y/o ideología de género**, en instituciones educativas dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias”². A este grave retroceso se sumó el pedido hecho por grupos autodenominados provida y profamilia, al presidente de la República Horacio Cartes, de revisar la actuación del Ministerio de la Mujer, que según ellos, “promociona la ideología de género en distintos entes públicos”. De la respuesta del mandatario se desprende que tomaría medidas similares a las adoptadas por el MEC, pues “el gobierno tiene que terminar teniendo una sola posición [...] y la posición del gobierno es a favor de la familia”³, entendiéndose imponer un modelo tradicional de familia, negar derechos a personas, discriminar a quienes eligen formar familias diversas, y sobre todo, imponer a las mujeres los roles asignados por la cultura patriarcal, esto es, estar prestas a conformar la familia monógama, ser madres y cuidadoras, sometidas a la ley del patriarca, como fuera en tiempos ya pasados.

Esta ola conservadora y fundamentalista no es nueva ni aislada, las campañas de estos grupos se están dando en toda la región y sus acciones siguen una agenda común, con discursos acerca de la “ideología de género”, la supuesta agenda del Nuevo Orden Mundial, los peligros de permitir la educación sexual en escuelas y colegios, y una serie de ideas falaces, con las cuales intentan confundir a quienes no tienen acceso a informaciones precisas respecto a la

2 El resaltado es propio. Resolución N° 29.664, firmado por el ministro Enrique Riera el 5 de octubre de 2017.

3 Las frases entrecomilladas fueron transcritas de un audiovisual difundido por YouTube el 26 de octubre de 2017, bajo el título Profamilia con el presidente Cartes. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=KIsobYk1eks>

perspectiva de género⁴. En Paraguay las Iglesias (especialmente la católica) siempre tuvieron injerencia en los asuntos del Estado⁵ y el año pasado lograron que el Congreso Nacional eliminara la perspectiva de género para aprobar la Ley N° 5.777/16 de “Protección Integral a las mujeres contra toda forma de violencia”.

El presente artículo abordará las principales políticas vigentes, las leyes en curso, los datos oficiales referidos a los casos de violencia contra las mujeres, y finalmente recomendaciones al Estado que apunten a ampliar las garantías constitucionales de vivir una vida libre de violencia, sin discriminaciones y en igualdad plena entre mujeres y hombres.

Marco legal: Una nueva ley para combatir la violencia hacia las mujeres

El Paraguay cuenta con un marco legal amplio que garantiza el derecho a vivir una vida libre de violencia, en tres niveles: la Constitución Nacional, los instrumentos normativos internacionales adoptados por nuestra legislación y las leyes nacionales⁶:

- I) Constitución de la República del Paraguay (1992)⁷: garantiza el derecho a la vida, la integridad física y psicológica (artículo 4), la libertad y seguridad (artículo 9), la igualdad y la no discriminación (artículo 46), la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer (artículo 48), el derecho a la salud (artículos 7, 61 y 68), a la educación (artículo 73) y la protección contra la violencia en el ámbito familiar (artículo 60).
- II) Principales instrumentos internacionales ratificados por el Paraguay e incorporados a la legislación nacional:
 - Ley N° 1.215/86: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW por sus siglas en inglés): En 1994 el Comité que supervisa el CEDAW (conocido como Comité

4 El discurso de los grupos “pro familia” se encuentra desarrollado en mayor profundidad en el artículo sobre el Estado Laico, dentro del capítulo de temas del año de este informe.

5 La injerencia de la iglesia dentro del Estado está desarrollada, al igual que el punto de arriba, como uno de los temas del año en el artículo sobre Estado laico.

6 Se incluyen solo aquellas normativas que específicamente se refieren a la protección, prevención, sanción y eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer. Aspectos jurídicos y/o casos relativos a la trata y explotación sexual de mujeres son abordados en los artículos sobre trata de personas, laboral, sexual de niños, niñas y adolescentes, derechos de las trabajadoras sexuales y en el artículo sobre garantías de igualdad y no discriminación a las mujeres de este informe.

7 Artículos referidos en el Decreto N° 6073 de reglamentación de la Ley N° 5.777.

CEDAW o simplemente CEDAW) adoptó la Recomendación General N° 19 que sugiere a los Estados Partes la adopción de “medidas apropiadas y eficaces para combatir todo tipo de violencia basada en el sexo, ejercida mediante actos públicos o privados” (Comité CEDAW, 1992, párr. 24).

- Ley N° 605/95: Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (más conocida como Belém do Pará): Establece una serie de medidas de protección a las mujeres y la eliminación de todos los factores que atenten contra sus derechos humanos y libertades fundamentales, exigiendo al Estado la adopción de “políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar” los diversos tipos de violencia que sufren las mujeres.

III) Principales leyes nacionales vigentes (aprobadas desde 1989 a la actualidad):

- Ley N° 5.777/16 De protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia y su Reglamentación según el Decreto N° 6.973 (Presidencia de la República del Paraguay, Ministerio de la Mujer, 27/03/2017): El objeto principal de esta ley es: “establecer políticas y estrategias de prevención de la violencia hacia la mujer, mecanismos de atención y medidas de protección, sanción y reparación integral, tanto en el ámbito público como en el privado (artículo 1). Los avances relevantes de esta ley son: la prohibición de conciliación o mediación (artículo 44), incorporación de principios procesales para la denuncia de casos de violencia como la verosimilitud, celeridad, reserva y deber de informar (artículo 46), la inclusión del feminicidio como figura de acción penal pública (artículo 50), así como el planteamiento de un trabajo coordinado, la definición de las responsabilidades de cada una de las instituciones involucradas y la designación del Ministerio de la Mujer como órgano rector (Capítulo II, artículos 10 al 26).
- La Ley N° 4.675/1, Que eleva a rango de Ministerio a la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (Ley N° 34/92) mantiene los mismos objetivos de la Secretaría de la Mujer que establece, entre otros, la elaboración de “planes, proyectos y normas para erradicar la violencia contra la mujer” (artículo 2, inciso “e”, de la anterior ley N° 34).

- Ley N° 1.600/00: Contra la violencia doméstica. Es la primera ley de carácter civil que *“establece las normas de protección para toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; asimismo, en el supuesto de parejas no convivientes y los hijos y las hijas, sean o no comunes”* (artículo 1°), además de varias medidas de protección para la víctima.
- Ley N° 496/95: Modificación del Código del Trabajo (Ley N° 213/93): Incluye dos artículos referidos al acoso sexual: i) artículo 81, que establece como causa justificada de cese del contrato de trabajo, por parte del empleador, la existencia de *“actos de acoso sexual consistentes en amenaza, presión, hostigamiento, chantaje o manoseo con propósitos sexuales hacia un trabajador de uno u otro sexo, por parte de los representantes del empleador, jefes de empresa, oficina o taller o cualquier otro superior jerárquico (inciso “w”); en tanto el artículo 84 permite al trabajador o a la trabajadora rescindir el contrato de trabajo, si fuera víctima de “actos de violencia, acoso sexual, amenazas, injurias o malos tratos del empleador o sus representantes, familiares o dependientes[...]”*.
- Ley N° 1.160/97 “Código Penal”: Que sustituyó al código penal de 1914 e introdujo avances relevantes para la igualdad de las mujeres, aunque mantuvo la penalización del aborto. Entre los años 2008 y 2014, se modificaron varios artículos, entre ellos los referidos a la violencia sexual y violencia familiar:
 - Ley N° 3.440/08: establece el aumento de la pena por homicidio doloso (de 25 a 30 años de prisión) cuando la persona *“matara a su padre o madre, a su hijo, a su cónyuge o concubino, o a su hermano”* (artículo 105, inciso 2°); y también establece el aumento de las penas por los hechos de coacción sexual y violación (artículo 128).
 - Ley N° 4.628/12 que modifica el artículo 229 de violencia familiar por la cual aumenta la pena privativa de libertad de hasta tres años o multa para quien ejerciera violencia física o síquica en forma reiterada a otro con quien conviva, *“siempre que no surjan lesiones, en cuyo caso no se requerirá de la reiteración”*.

- Ley N° 5.378/14 que modifica nuevamente el artículo 229 y elimina la reiteración del hecho de violencia familiar y castiga con pena privativa de libertad de 1 a 6 años por dicho delito. Además, establece que “cuando el hecho de violencia provocara los resultados de la lesión grave, se aplicará la sanción prevista en el artículo 112 del Código Penal”⁸.
- Ley N° 1/92: Modificación parcial del Código Civil de 1985: Que contempla la eliminación de varios artículos discriminatorios, para las mujeres y las familias, e incluye como causal de separación la violencia en el matrimonio.
- Ley N° 45/91: Del divorcio y su posterior modificación por Ley N° 5.422/15: Establece como causales de divorcio varios tipos de violencia ocurridos dentro del matrimonio. La modificación introducida en 2015 amplía como causales de divorcio otras situaciones de violencia (art. 4 inc. a) como “hechos punibles contra el otro cónyuge”, además del “atentado de uno de los cónyuges contra la vida del otro”, ya establecido en la anterior ley.

El Estado y las principales institucionales encargadas de promover políticas públicas y acceso a la justicia

Las instituciones del Estado responsables de implementar políticas de prevención y atención, así como el seguimiento de las denuncias, procesos judiciales y aplicación de sentencias son el Ministerio de la Mujer (MINMUJER), el Ministerio del Interior (MI), a través de la Policía Nacional (PN), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), el Poder Judicial (PJ) y el Ministerio Público (MP).

8 Artículo 112 del Código Penal.- Lesión grave.

1° Será castigado con **pena privativa de libertad de hasta diez años** el que, intencional o conscientemente, con la lesión:

1. pusiera a la víctima en peligro de muerte;

2. la mutilara considerablemente o la desfigurara por largo tiempo;

3. la redujera considerablemente y por largo tiempo en el uso de su cuerpo o de sus sentidos, en su capacidad de cohabitación o de reproducción, en sus fuerzas psíquicas o intelectuales o en su capacidad de trabajo; o

4. causara una enfermedad grave o afligente.

2° El que dolosamente maltrata físicamente o lesionara a otro y con ello causara uno de los resultados señalados en el inciso 1°, habiéndolos tenido como posibles, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años. Será castigada también la tentativa [Énfasis en negritas propio].

En los últimos 20 años, se ha registrado importantes avances respecto a la instalación de oficinas o secretarías de género en diversas instancias del Estado, así como también se vienen implementando protocolos de actuación en casos de violencia de género, doméstica e intrafamiliar.

Entre 2008 y 2012, estuvo vigente el Comité Interinstitucional de atención integral de la violencia por razones de género que llevó adelante un trabajo coordinado entre cuatro ministerios mencionados anteriormente, en cuyo marco se generaron importantes políticas, como las comisarías especializadas y planes y programas específicos de atención a víctimas de violencia de género, doméstica e intrafamiliar.

También, en los últimos años, se incorporaron protocolos de actuación que tienen una aplicación parcial debido a que las instituciones no cuentan con los recursos presupuestarios y humanos adecuados para cumplir adecuadamente con dichas directrices; no obstante, en los distintos organismos estatales se notan esfuerzos para ir avanzando en una política de atención con perspectiva de género, rápida y eficiente en los casos de violencia. El MSPBS cuenta con el Manual de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar y de Género desde 2012; el 1 de diciembre de 2014 el MP suscribió el “Protocolo para la investigación de la violencia contra la mujer en el ámbito familiar desde una perspectiva de género” en coordinación con el MP, la PN y el MIN-MUJER. Y desde el año 2015 el MP también implementa el Protocolo para la investigación de la violencia contra la mujer en el ámbito familiar, desde una perspectiva de género. Por su parte, la Secretaría de Género de la Corte Suprema de Justicia presentó en julio de este año el Protocolo de Acción Interinstitucional ante la muerte violenta, tentativa de muerte y violencia de alto riesgo contra mujeres (Promuvi-Mujer)⁹. Y el Ministerio de la Mujer cuenta,

9 Cf. Judiciales Derecho desde el Paraguay, 10 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.judiciales.net/paraguay/128-sociedad/2195-presentaron-protocolo-para-erradicar-el-feminicidio>. Entiendo que se cambió su denominación inicial –en el marco de elaboración se denominaba “Protocolo de Acción ante el Femicidio, su tentativa y la violencia de alto riesgo contra mujeres, realizada por su pareja o ex pareja” (según información consignada en Corte Suprema de Justicia, 14 de marzo de 2017. Disponible en <http://www.pj.gov.py/notas/13650-trabajan-sobre-protocolo-de-accion-ante-el-feminicidio>)– para incluir otros tipos de asesinatos violentos de mujeres, y no solo el feminicidio, tipificado como delito de acción penal pública en la nueva Ley 5.777. No obstante, al detectar el cambio de nombre quedé con la duda. ¿Será no se quiere nombrar el feminicidio porque ello supone asumir que se refiere al asesinato de mujeres por el hecho de ser mujeres, incorporando la perspectiva de género en su conceptualización? Dice Rita Laura Segato que la utilización de esta categoría sirve para “[...] desenmascarar el patriarcado como una institución que se sustenta en el control del cuerpo y la capacidad punitiva sobre las mujeres, y mostrar la dimensión política de todos los asesinatos de mujeres que resultan de ese control y capacidad punitiva, sin excepción. La relevancia estratégica de la estratégica politización de todos los homicidios de mujeres en este sentido es indudable, pues enfatiza que resultan de un sistema en el cual poder y masculinidad son sinónimos e impregnan el ambiente social de misoginia: odio y desprecio por el cuerpo femenino y por los atributos asociados a la feminidad. En un medio dominado por la institución patriarcal, se atribuye menos valor a la vida de las mujeres y hay una propensión mayor a justificar los crímenes que padecen [...]”. (Segato, 2006).

desde el año 2016, con el Manual para el abordaje de la violencia basada en género, intrafamiliar y trata de personas que responde al Plan Nacional de Violencia hacia las Mujeres 2015 - 2020. En noviembre de este año, el MP dispuso la vigencia del “Protocolo para la investigación de la violencia contra la mujer en el ámbito familiar desde una perspectiva de género”.

Varias instituciones públicas cuentan con Oficinas o Secretarías de Género que implementan, entre otras funciones, diversas acciones (atención de denuncias, asesoramiento jurídico y psicológico, seguimientos de casos judiciales, entre otras) dirigidas a la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. En la Corte Suprema de Justicia, funcionan la Secretaría de Género y la Oficina de Atención Permanente de casos de violencia doméstica desde el año 2010; en el Ministerio de la Mujer está el Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur); en la Policía Nacional funcionan las Divisiones Especializadas de Atención a Víctimas de violencia de género, doméstica e intrafamiliar, y en noviembre de 2017, el Ministerio Público creó la Oficina Técnica de Género con el fin de “brindar a las mujeres que necesiten asistencia y orientación en todos los casos de violencia de género: maltrato, violencia familiar, abusos y acosos; asimismo acompañar a las víctimas durante el proceso, en un trabajo conjunto con las Unidades Fiscales, el Centro de Atención a Víctimas y la Dirección de Derechos Humanos, para informarles acerca de sus derechos como garantía de acceso a la justicia” (Resolución F.G.E. N° 6220/2017). La creación de esta Oficina en el Ministerio Público es uno de los avances más importantes en la lucha contra la violencia hacia las mujeres, ya que tiene bajo su responsabilidad llevar adelante la denuncia y seguimiento de los procesos judiciales en estos casos, desde la perspectiva de género¹⁰.

La falta de un registro único de casos de violencia contra las mujeres, doméstica e intrafamiliar impide medir la magnitud del problema

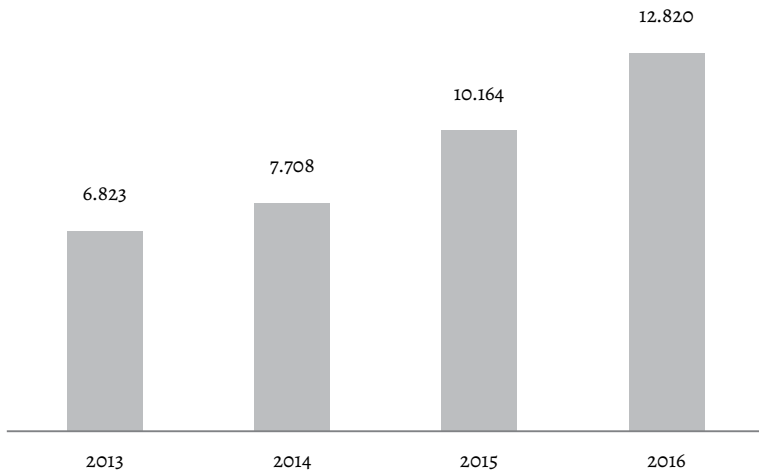
Hasta hoy el Estado no ha podido implementar un registro único de casos de violencia, aun cuando se haya propuesto en varias ocasiones y desde distintos organismos públicos. Con la entrada en vigencia de la Ley N° 5.777 –que establece la obligatoriedad del Estado, a través del Ministerio de la Mujer de crear el Sistema Unificado y Estandarizado de Registro de Violencia contra las Mu-

10 Léase artículo de garantías de igualdad y no discriminación hacia las mujeres de este informe.

jeros, en coordinación con la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) de la Secretaría Técnica de Planificación (artículo 29) –, se daría un gran paso en este sentido, pues los actuales registros de las distintas instancias solo pueden ser comparados entre sí, año a año.

Por ejemplo, el Ministerio Público presenta los siguientes datos comparativos entre los años 2013 a 2016:

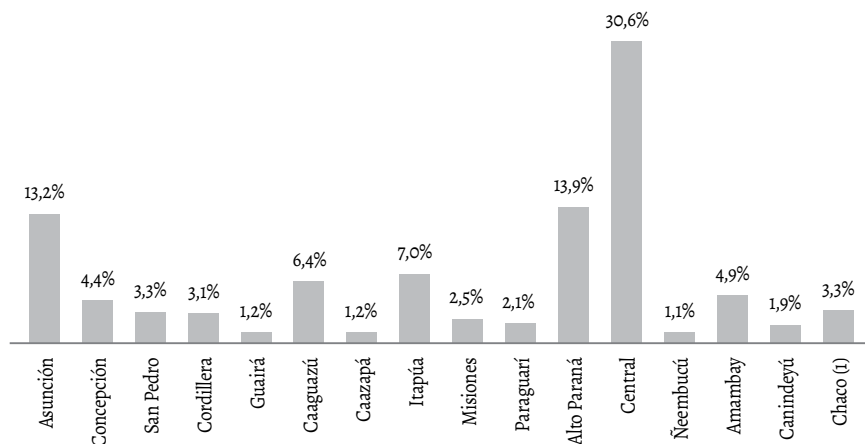
GRÁFICO N°1: TOTAL DE CAUSAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA E INGRESADAS AL MINISTERIO PÚBLICO. 2013 - 2016



Fuente: Ministerio Público. Dirección de Planificación. Departamento de Estadística e Información Fiscal.

El siguiente gráfico muestra la distribución geográfica (por Departamentos) de los casos denunciados; el departamento Central, la capital Asunción y el Alto Paraná son las zonas con más cantidad de denuncias presentadas al Ministerio Público, lo que no indicaría precisamente que son lugares donde la violencia doméstica e intrafamiliar es mayor, sino probablemente el acceso a la justicia es más fácil, pues son zonas donde el Estado tiene mayor presencia con sus instituciones.

GRÁFICO N° 2: TOTAL DE CAUSAS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA DISTRIBUIDAS POR DEPARTAMENTOS INGRESADAS AL MINISTERIO PÚBLICO. AÑO 2016



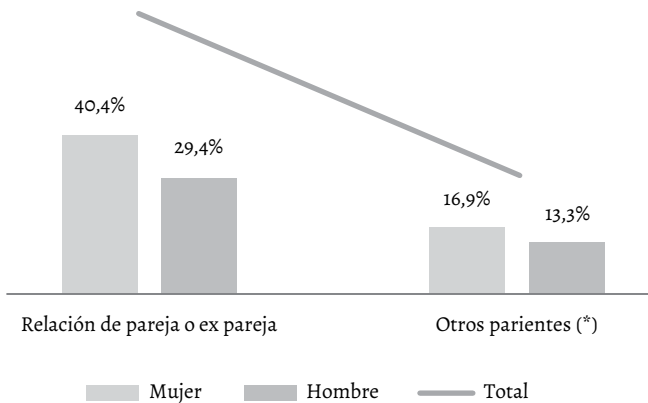
En tanto, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) que implementa, desde el año 2011, el Formulario de Recopilación de Información Estadística (FRIE) según la Acordada N° 705, registró en el año 2016, 5.164 casos denunciados en los Juzgados de Paz de todo el país, en el marco de la Ley N° 1.600 contra la violencia doméstica, y la Oficina Permanente de Atención a víctimas de violencia doméstica, que trabaja en conjunto con los Juzgados de Paz, registra la atención de 94 casos, de los cuales el 88% de las víctimas son mujeres. Según informaciones recogidas, esta Oficina ofrece una buena atención, está abierta las 24 horas del día, pero solo cuenta con un local en la capital.

El Ministerio de la Mujer puso en marcha, en el año 2013, el Registro Único de Violencia Intrafamiliar y de Género (RUVIG), pero el trabajo no tuvo continuidad y tampoco logró la unificación de los registros existentes; este año el Servicio de Atención a Mujer (Sedamur), dependiente de dicho ministerio atendió a 1.215 mujeres y recibió 9.216 llamadas telefónicas a través de la Línea 136 SOS Mujer.

El Departamento de Asuntos Familiares de la Policía Nacional registró de enero a septiembre de este año 5.119 casos denunciados, de los cuales el 70% corresponde a violencia de pareja o expareja (esposo/a, concubino/a, pareja), en tanto aproximadamente el 30% corresponden a hechos de violencia entre otros parientes. Estos datos sustentan que las relaciones desiguales de poder en la pareja y en la familia son el factor principal de la violencia de género.

Estos datos aluden exclusivamente a denuncias policiales referidas a violencia familiar que pasan a los Juzgados de Paz para su tratamiento sobre la base de la ley 1.600 contra la violencia doméstica. La proporción de hombres y mujeres víctimas de estos registros responde en parte a una alta proporción de niñas y niños que son víctimas de violencia en sus casas y en sus familias. No obstante, la diferencia entre mujeres víctimas y hombres agresores se ensancha en las denuncias de violencia donde la relación de parentesco es la pareja, expareja, concubino/a o esposo/a. Dicho de otro modo, la violencia familiar afecta en similar proporción a niños y niñas, en tanto en las relaciones de pareja, son las mujeres las que sufren violencia en mayor grado que los hombres.

GRÁFICO N° 3: TOTAL DE CASOS DE VÍCTIMAS VIOLENCIA FAMILIAR SEGÚN RELACIÓN DE PARENTESCO Y SEXO. POLICÍA NACIONAL. ENERO A SEPTIEMBRE 2017



Fuente: Policía Nacional. Dirección de Apoyo Técnico. Departamento de Asuntos Familiares. Datos de Enero a Septiembre de 2017.

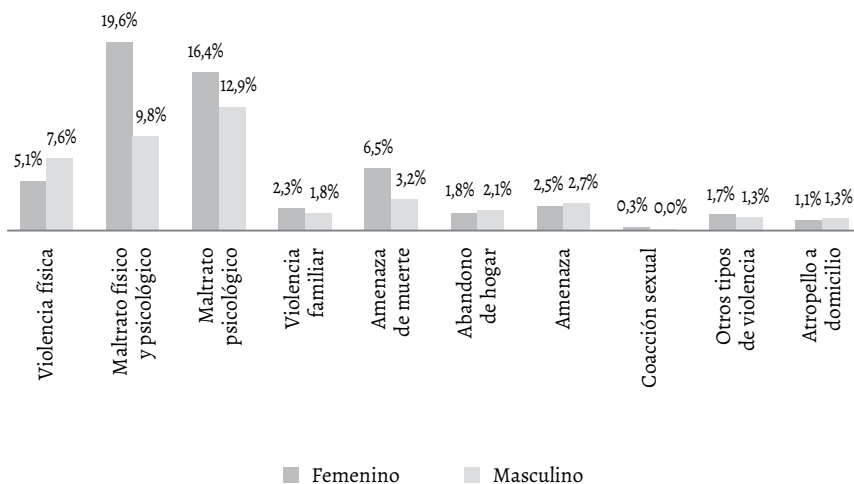
El siguiente gráfico muestra que la violencia física y la violencia psicológica son los tipos de violencia más recurrentes, pero tengáse en cuenta que los casos de violencia denunciados a la Policía Nacional responden a la ley civil N° 1.600 (aunque han incluido 19 casos de coacción sexual que son delitos de acción penal).

Si bien la mayoría de las víctimas de violencia son mujeres, cuando se observan los datos desagregados por tipo de violencia se visualiza una ligera

diferencia en el caso de la violencia física donde los hombres representan el 7,6% en comparación al 5,1% de mujeres. Esto indicaría una mayor exposición de los hombres específicamente a este tipo de violencia, y/o la práctica más habitual de denunciarla al Estado. No obstante, el porcentaje de denuncias de maltrato físico y psicológico es mayor en mujeres, a quienes además les cuesta romper el círculo de la violencia y encuentran muchas trabas para denunciar, ya sea porque no siempre tienen el apoyo su familia, o porque dependen económicamente de sus parejas.

La distribución de casos, según tipos de violencia, denunciados en esta dependencia policial es la siguiente:

GRÁFICO N° 4: TOTAL DE CASOS DE VÍCTIMAS VIOLENCIA FAMILIAR POR SEXO Y TIPO DE VIOLENCIA .POLICÍA NACIONAL. ENERO A SEPTIEMBRE 2017



Fuente: Policía Nacional. Dirección de Apoyo Técnico. Departamento de Asuntos Familiares. Datos de Enero a Septiembre de 2017.

Casos de violencia publicados en la prensa muestran que una mujer es víctima de feminicidio cada semana

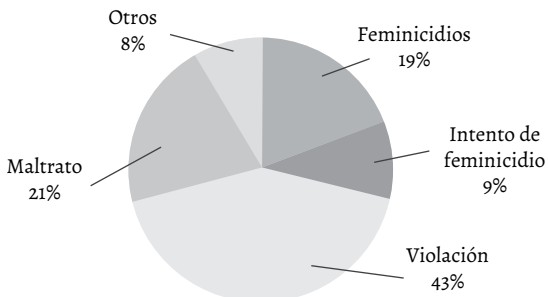
Los principales diarios de alcance nacional (ABC Color y Última Hora) han publicado 302 casos de violencia de género, doméstica e intrafamiliar, según el registro elaborado por el Centro de Documentación y Estudios (CDE), en el lapso de 12 meses (de noviembre de 2016 a octubre de 2017). En dicho registro, las mujeres víctimas representan el 82% de los casos publicados.

GRÁFICO N° 5: TOTAL DE CASOS DE VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO, DOMÉSTICA E INTRAFAMILIAR PUBLICADOS EN LA PRENSA (12 MESES). NOVIEMBRE 2016 – OCTUBRE 2017



Según el tipo de violencia sufrido por las 249 mujeres, niñas y adolescentes (del total de 302 casos) la violación representa el 43%, seguido por el maltrato (21%); en tercer lugar, ocupa el feminicidio (19%), en tanto el intento de feminicidio llega al 9% y otros tipos de violencia de género suman el 8%.

GRÁFICO N° 6: TOTAL DE CASOS DE MUJERES, NIÑAS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO, DOMÉSTICA E INTRAFAMILIAR PUBLICADOS EN LA PRENSA (12 MESES). NOVIEMBRE 2016 – OCTUBRE 2017



En un lapso de 12 meses, hubo 48 feminicidios, según los datos publicados en la prensa¹¹; si se considera solo el año 2017, de enero a octubre, la prensa publicó 41 casos de feminicidio, lo que indica que cada semana una mujer es asesinada por razones de género. Es preocupante relevar que el índice de feminicidios ha aumentado abruptamente (o quizá se tiene un mejor registro o hay mayor disposición para denunciar), pues en los últimos cinco años, el número de feminicidios oscilaba entre 25 y 32 casos por año.

Al no haber registros unificados sobre la violencia de género, doméstica e intrafamiliar, es imposible determinar si la violencia ha aumentado o lo que ha crecido es la cantidad de denuncias, debido a que hay una mayor difusión de los derechos y las leyes. Más allá de estas interrogantes, se espera que el Estado paraguayo pueda dar cumplimiento cabal a los mandatos de la ley de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia que entrará a regir a partir de diciembre de este año porque, aunque no se tengan datos exactos sobre la dimensión de la violencia de género, las páginas de los diarios, las pantallas de televisión y las ondas de radio difunden todos los días casos de violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes, siendo el género el principal factor de vulneración de derechos.

Justamente, uno de los aspectos que deberá ser abordado por el Estado es el modo en que se difunden los casos de violencia de género, tal como se establece en el artículo 14 que ordena a la Secretaría de Información y Comunicación a “sensibilizar sobre la naturalización de la violencia hacia las mujeres, el uso no sexista de su imagen, su cosificación y el manejo adecuado de la información sobre hechos de violencia, a los medios de comunicación, agencias de publicidad y anunciantes” (inciso b), entre otros mandatos. Sin duda, el cambio de patrones culturales patriarcales y discriminatorios se produce también cuando se ofrece a la población información que considere el contexto en el cual ocurre la violencia y cuando se respeta la vida privada y la intimidad de las personas, desde una perspectiva de género. Un reciente caso, que conmocionó a la opinión pública, ha sido la difusión por distintos medios, incluidos las redes sociales, de las imágenes de una joven de 21 años que fuera víctima de maltratos físicos por su pareja, en las que se ven las torturas a las que fue sometida. Hechos como éste revictimizan una y otra vez a la víctima.

11 Fuentes: Diarios ABC Color y Última Hora—Noviembre de 2016 a Octubre 2017.

La ley sola no basta: Cómo romper con las prácticas tradicionales que someten a las mujeres

La judicialización de las relaciones personales, en este caso, la violencia doméstica y de género trae aparejada una serie de aspectos que deben ser tomados en cuenta, pues ya se ha demostrado que las leyes en sí mismas no bastan para cambiar los comportamientos humanos que derivan en violencia hacia las mujeres; “por ejemplo, los celos siendo formas legitimadas para interpretar las agresiones físicas contra las mujeres” (Garriga Zucal, 2011). En los casos de violencia de pareja y especialmente, en los feminicidios, la información se centra en la motivación masculina para justificar su acción e incluso las carátulas judiciales legitiman esta motivación al denominar como crimen pasional la mayoría de los asesinatos de mujeres en manos de sus parejas o ex parejas. El Estado debe garantizar un abordaje más amplio al problema no solo a tratar los casos ocurridos sino a prevenir el comportamiento violento de hombres buscando fomentar un nuevo tipo de masculinidades no violentas.

Así también, las disputas por la pervivencia de una cultura patriarcal y la instauración de una cultura igualitaria de género, producen tensiones constantes tanto en el seno de las familias como en las instituciones encargadas de la aplicación de las leyes; es frecuente que policías, jueces de paz e incluso personal médico y de enfermería aconsejen a la mujer golpeada o abusada que retire la denuncia, o incluso la misma denunciante desiste de la acción judicial porque en el seno de su familia no encuentra el apoyo necesario para litigar. Pero ya se ha avanzado: la violencia doméstica es un asunto público y es responsabilidad del Estado ofrecer las garantías necesarias para que las víctimas de género pueden ser protegidas y recibir justicia.

Recomendaciones

- El Estado tiene la obligación de dar cumplimiento irrestricto a las leyes y es de esperar que incorpore, en el Presupuesto General de Gastos de la Nación 2018, las partidas presupuestarias necesarias para que el Ministerio de la Mujer ponga en marcha el Sistema Unificado y Estandarizado de Registro de Violencia contra las Mujeres e instale “la Mesa Interinstitucional integrada por instituciones públicas y representantes de organizaciones y redes de la sociedad civil, que tendrá por función asesorar al órgano rector

y recomendar estrategias y acciones adecuadas para enfrentar la violencia”, tal como establece el artículo 12, inciso “c” de la Ley N° 5.777/16.

- Dotar de presupuesto propio a la División Especializada de Atención a víctimas de violencia de género, doméstica e intrafamiliar de la Policía Nacional, que actualmente no cuenta con los recursos necesarios para el funcionamiento de las comisarías especializadas que se crearon, en el 2011, mediante la cooperación internacional.
- Exigir al Ministerio de Educación y Ciencias que suspenda la Resolución N° 29.964/17 por la cual dispuso la eliminación de la enseñanza con perspectiva de género en escuelas y colegios públicos.
- Extender los servicios públicos de atención para los casos de violencia de género, doméstica e intrafamiliar en todo el país, ya que actualmente la mayoría de las instituciones que brindan estos servicios están concentradas en la capital y en algunas ciudades cabeceras de Departamentos.

Bibliografía

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1992). *La violencia contra la mujer 29/01/92. Recomendación General N° 19*. Disponible en: http://archive.ipu.org/splz-e/cuenca10/cedaw_19.pdf

Garriga Zucal, José (2011). Reseña de “Antropología, violencia y justicia. Repensando matrices de sociabilidad contemporánea en el campo del género y de la familia” de Rifiotis, Theophilos y Castelnuovo, Natalia (comp.). *Avá. Revista de Antropología [en línea] 2011, (Enero-Junio)*: Disponible en: http://argos.fhycs.unam.edu.ar/bitstream/handle/123456789/238/ava18_resgarrigazucal.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Segato, Rita (2006) “Qué es un feminicidio. Notas para un debate emergente”, en *Antropología*, 401, *Brasília-DF, Universidade de Brasília*, 2006. Disponible en: <https://www.nodo50.org/codoacodo/enero2010/segato.pdf>

AVANCES NECESARIOS, PERO INSUFICIENTES

DERECHOS DE LAS TRABAJADORAS DOMÉSTICAS



En términos legislativos, la Ley N° 5.407/15, “Del Trabajo Doméstico”, significó un avance en el reconocimiento de derechos laborales de las trabajadoras domésticas, sin embargo, persiste la discriminación salarial, donde las mismas tienen derecho a ganar solo el 60% del salario mínimo legal. Esta es una disposición discriminatoria que urge modificar.

Marcella Zub Centeno

CENTRO DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA PARA EL DESARROLLO - CIMDE

Introducción

El trabajo doméstico ha sido y es un trabajo discriminado y no valorado. El Código del Trabajo, de 1996, establecía una categoría especial para el trabajo doméstico, en perjuicio de las mujeres trabajadoras: jornada laboral mayor a las 8 horas, 40% del salario mínimo, excepciones al régimen de preaviso y despido, no cobertura de seguro social, entre otros detrimentos a sus derechos. Esta normativa gravemente discriminatoria fue modificada por la Ley N° 5.407/15 “Del Trabajo Doméstico”, sin embargo, en la misma persiste la discriminación salarial de las trabajadoras domésticas, con una base mínima del 60% del salario mínimo general.

El presente artículo se centra en describir los principales problemas, tanto normativos como diarios de las trabajadoras domésticas, haciendo una especial referencia a la protección a la maternidad y lactancia.

Marco jurídico

La Constitución Nacional establece el derecho a la igualdad de las personas (artículo 46), las garantías de la igualdad (artículo 47) y la igualdad entre hombres y mujeres (artículo 48), comprometiéndose a crear los “mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten (...)”. En el mismo sentido, el artículo 88 establece que “no se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales (...)” y el artículo 89 sobre el trabajo de las mujeres señala que:

Los trabajadores de uno y otro sexo tienen los mismos derechos y obligaciones laborales, pero la maternidad será objeto de especial protección, que comprenderá los servicios asistenciales y los descansos correspondientes, los cuales no serán inferiores a doce semanas¹. La mujer no será despedida durante el embarazo y tampoco mientras dure los descansos por maternidad. La ley establecerá el régimen de licencias por paternidad.

En el marco del derecho internacional, el Estado paraguayo ha suscrito marcos normativos de derechos humanos, como la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por

1 De acuerdo a la Ley N° 5.508/15 de lactancia materna referida más abajo el permiso de maternidad se extiende a 18 semanas ininterrumpidas (art. 11) y se establece un régimen progresivo de aplicación del mismo hasta llegar al 100% de concesión luego del tercer año de vigencia de la ley (art. 20).

sus siglas en inglés) ratificada por Ley N° 1.215/86 y su protocolo facultativo, ratificado por la Ley N° 1.683/01; igualmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N° 5/92) y sus protocolos facultativos (Ley N° 400/94 y Ley N° 596/01) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley N° 4/92).

Entre los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el ámbito que compete al presente artículo, podemos destacar el Convenio N° 156 sobre igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras (Ley N° 3.338/07), el Convenio N° 100 sobre igualdad de remuneración y su recomendación N° 90, el Convenio N° 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) y la recomendación N° 111 vinculada a dicho convenio y por último, el Convenio N° 189 sobre trabajadoras y trabajadores domésticos y la Recomendación N° 201, ambas ratificadas por el Estado mediante la Ley N° 4.819/12.

Sobre este marco constitucional e internacional se sustenta la legislación nacional. En materia de trabajo doméstico son aplicables la Ley N° 5.407/15 “Del Trabajo Doméstico” y la Ley N° 5.508/15 de “Promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna”, junto a sus respectivos decretos y/o resoluciones reglamentarias². Sobre seguridad social, es aplicable la Resolución N° 100-006/15 del Instituto de Previsión Social (IPS).

Marcos legales discriminatorios contra las mujeres trabajadoras

Si bien la Ley N° 5.407/15, “Del Trabajo Doméstico”, equiparó los derechos de las trabajadoras domésticas al resto de los y las trabajadores/as del país, persistió en dicha norma una de las más graves discriminaciones legales del Estado paraguayo, la cual se refiere al mantenimiento de una discriminación salarial, que fijó en 60% del salario mínimo (artículo 10) el salario de las trabajadoras domésticas. Es decir, por cada **10 guaraníes que gana cualquier trabajador o trabajadora en el país, una mujer en servicio doméstico gana 6. Esto está permitido y regulado por la legislación nacional.**

El artículo 10 de la Ley N° 5.407/15 constituye una violación al derecho a la igualdad y no discriminación reconocido en los artículos 46, 48 y 89 de la Constitución Nacional. Esta discriminación legal se sustenta en prejuicios de género y de clase. De género, porque se naturaliza como mandato y se evita

2 Resolución N° 233/16 sobre Trabajo Doméstico y Decreto No. 7.550/17 sobre Lactancia Materna.

valorizar económicamente las tareas tradicionales en el ámbito privado o del hogar (lavar, planchar, repasar, cocinar, cuidar niños, niñas o personas adultas mayores, etc.) que históricamente han realizado y realizan las mujeres, de manera invisible y sin remuneración³. Y por razones de clase, ya que son mujeres en situación de pobreza o que provienen de áreas rurales quienes realizan este trabajo⁴ y no se las considera sujetos de derecho en el mismo nivel que los demás trabajadoras y trabajadores.

El artículo 92 de la Constitución Nacional reconoce ese derecho de los y las trabajadores/as: “El trabajador tiene derecho a disfrutar de una remuneración que le asegure, a él y a su familia una existencia libre y digna. La ley consagrará el salario vital mínimo y móvil [...]. Corresponde, básicamente, igual salario por igual trabajo”.

El salario mínimo se considera una base necesaria para cubrir necesidades vitales⁵; reducir los estándares de estas condiciones mínimas a las trabajadoras domésticas, constituye una discriminación, exponiéndolas además a condiciones de pobreza a ellas y su grupo familiar.

Por ello que urge que el Poder Legislativo apruebe el proyecto de ley que modifica el artículo 10 y garantiza la igualdad salarial de las trabajadoras domésticas, como el resto de los y las trabajadores/as del país. Sobre el punto, el Comité que supervisa el cumplimiento de la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), en sus últimas recomendaciones al Estado paraguayano mostró su preocupación por el hecho de que el salario mínimo legal, para trabajadoras domésticas, sea 40% más bajo que el salario mínimo para otros trabajadores, afectando desproporcionadamente a las mujeres que se concentran en el trabajo doméstico. Asimismo, que el incumplimiento de la ley que promueve y protege la maternidad, especialmente con respecto a la protección de la maternidad y la distribución no equitativa del trabajo doméstico y de cuidado

3 El tiempo promedio semanal dedicado por las personas de 14 años y más de edad de ambos sexos a actividades domésticas no remuneradas es alrededor de 12,6 horas semanales, con una brecha importante por sexo, mientras los hombres dedican en promedio de 5,3 horas a la semana, las mujeres reportan un promedio de 18,3 horas. La carga de tiempo que dedican a actividades de cuidado a miembros del hogar de manera exclusiva (no se considera el tiempo de cuidado mientras hacía otra actividad) es alrededor de 10,6 horas semanales, siendo la carga horaria de las mujeres casi el doble de los hombres, 12,9 y 7,5 horas semanales, respectivamente (Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos, 2016).

4 Se estima que el 30,3% de las trabajadoras domésticas viven en situación de pobreza, ganando menos del mínimo necesario para llevar una vida digna, y a diferencia de la población total tienen una distribución similar entre indigentes y pobres no extremos (14,5% y 15,8% respectivamente). Respecto a la procedencia, los datos muestran un alto porcentaje de migración interna. En 2010, el 64,8% de las trabajadoras domésticas residía en un distrito distinto a su lugar de nacimiento, valor que se eleva a 94,5% en el caso de las trabajadoras sin retiro (Fondo de Población de las Naciones Unidas –UNFPA, 2013).

5 Ministerio del Trabajo, Empleo y la Seguridad Social, (s/f). Disponible en: <http://www.mtess.gov.py/index.php/noticias/pago-obligatorio-del-salario-minimo>

entre mujeres y hombres, fuerza a muchas mujeres a participar en trabajos de bajos ingresos en el sector informal, por lo que recomienda en su párrafo 35, inciso a):

...reducir la brecha salarial de género, revisando regularmente los salarios en sectores en los que se concentran las mujeres y estableciendo mecanismos efectivos de supervisión y regulación de las prácticas de empleo y contratación para garantizar que se respete el principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, en todos los sectores, y aplicar el mismo salario mínimo a las trabajadoras domésticas, como a todos los demás trabajadores (CEDAW, 2017)⁶.

Creciente aumento de denuncias de servicio doméstico

El debate parlamentario sobre los derechos laborales de las trabajadoras domésticas ha contribuido a difundir en medios de comunicación los derechos de las trabajadoras, sumado al esfuerzo estatal y el trabajo de organización a través de los sindicatos de trabajadores/as domésticas y asociaciones. Las consultas de orientación sobre derechos de las trabajadoras/as, ante el Servicio de Atención de Asuntos Laborales de la Dirección General de Promoción a la Mujer Trabajadora, dependiente del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) de Asunción, han aumentado de manera tal como se observa del Cuadro N° 1. Entre enero y octubre de 2017, solo la oficina en Asunción recibió un promedio de 14 consultas diarias.

CUADRO No. 1. CUADRO COMPARATIVO DE ATENCIONES. AÑOS 2014, 2015, 2016 Y 2017 (PARCIAL)

Año	Atenciones en General	Atenciones en Trabajo Doméstico
2014	470	470
2015	1.063	790
2016	3.589	3.053
2017 (Enero a Octubre)	4.557	4.084

Fuente: Datos proporcionados por el Servicio de Atención de Asuntos Laborales de la Dirección General de Promoción a la Mujer Trabajadora, Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). Noviembre 2017. Asunción

⁶ Al momento del cierre del informe solo se encontraba disponible la versión en inglés de estas recomendaciones, la traducción es propia.

En general, solo en 2017, el Servicio de Atención del MTESS atendió, entre enero y octubre, un total de 2.462 casos entre empresas y servicio doméstico, de los cuales el 52,3% fueron asesoramientos respecto a derechos laborales a trabajadoras domésticas y 47,67% a trabajadoras de empresas⁷. Los datos de atención en asesoramiento, respecto a la Ley N° 5.508/15 de Promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna, caen estrepitosamente: de 1.473 consultas, solo el 14,9% son de trabajadoras domésticas.

El derecho de las trabajadoras domésticas a los permisos de maternidad y lactancia es un derecho recientemente reconocido, con la incorporación plena de las trabajadoras al régimen general de contribución del IPS y la Ley N° 5.508/15; sin embargo, aún existe un desconocimiento de las mismas sobre estas obligaciones legales, sumado al bajo porcentaje de patronales y empleadoras que aportan al IPS, debido al alto costo que este tiene para ambas partes, junto a las resistencias, prejuicios y discriminación histórica que ha sufrido el trabajo doméstico en el país.

La falta de inscripción de las trabajadoras domésticas al régimen de contribución del IPS, a los efectos de tener acceso a salud y jubilación es un gran problema. Solo en 2015, con la aprobación de la ley y el paso del servicio doméstico al régimen general, hubo una mengua de más de 10 mil personas que fueron dadas de baja del régimen de servicio doméstico. Se estima que muchas de ellas no eran de hecho, patronales ni trabajadoras domésticas, sino familiares, pero como la contribución era relativamente baja –y el acceso al seguro social limitado al no ser de carácter universal– permitía el acceso a la salud⁸. Con el aumento del porcentaje de pago, que hoy alcanza la suma de Gs. 312. 292 (9% paga la trabajadora, 14% la patronal, más el 2,5%) muchas patronales no quieren absorber el pago, y quieren descontar del salario de las trabajadoras domésticas dicho monto. Del total de casos atendidos por el Servicio de Atención a la Mujer trabajadora, entre enero y octubre de 2017, de las 1.410 consultas de trabajadoras domésticas, solo el 9,9% (140) contaba con seguro social del IPS. La multa por el incumplimiento de estas disposiciones legales es tan baja, que muchas patronales prefieren pagar la multa, a pagar de manera mensual el IPS.

7 Datos proporcionados por el Servicio de Atención de Asuntos Laborales de la Dirección General de Promoción a la Mujer Trabajadora del MTESS). Noviembre 2017. Asunción

8 La Nación, 28 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/2016/05/28/mas-de-10-000-empleados-domesticos-salieron-de-ips-tras-aumento-de-aporte/>

Las condiciones de funcionamiento del IPS tampoco conciben con el aporte patronal y obrero, pues existen reiteradas quejas de falta de medicamentos, de insumos para análisis laboratoriales, y de precariedad o falta de servicios médicos, aparatos tecnológicos, prótesis, etc., además del retardo o imposibilidad para cobrar el subsidio correspondiente por maternidad, que las mujeres trabajadoras llegan a cobrar tras meses de espera y gestión.

Conclusiones y recomendaciones

Persiste la discriminación salarial de las trabajadoras domésticas en la Ley N° 5.407/15; por lo tanto, urge su modificación conforme al Proyecto de Ley “Que modifica el artículo 10 de la Ley N° 5.407/15 Del Trabajo Doméstico” presentado ante la Cámara de Senadores el 30 de marzo de 2016. Actualmente, el proyecto tiene dictamen favorable de dos comisiones: Equidad y Género y, Derechos Humanos. Urge el tratamiento y aprobación de este proyecto de ley, ya que eliminaría una de las discriminaciones legales más importantes que mantiene el país, similar a la de los trabajadores y trabajadoras rurales, también discriminados por ley y que cobran montos que apenas alcanzan el 40% del salario mínimo vigente.

Por otro lado, es fundamental seguir trabajando por la difusión de los derechos de las trabajadoras domésticas, principalmente de lo que hace a la incorporación en el IPS y los derechos que les amparan bajo la Ley de Lactancia Materna.

Para garantizar el derecho de las trabajadoras domésticas, es fundamental:

- Tratamiento y aprobación del Proyecto de Ley “Que modifica el artículo 10 de la Ley N° 5.407/15 Del Trabajo Doméstico”.
- Difusión y fiscalización de la Ley N°5.407/15 Del Trabajo Doméstico.
- Difusión y fiscalización de la Ley N° 5.508/15 de Promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna.
- Mejorar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios del IPS.
- Establecer políticas públicas de cuidado para la ciudadanía en general, con cobertura para las trabajadoras domésticas.

Bibliografía

Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (2016). Encuesta del Uso del Tiempo (EUT 2016).

Encuesta sobre sobre Actividades Remuneradas y No Remuneradas. Fernando de la Mora: DGEEC-BID.

Disponible en: http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eut2016/Presentacion_EUT%2014%2011%202016.pptx

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2013). *Características y condiciones del trabajo doméstico remunerado en el Paraguay. Conociendo una realidad invisible*. Asunción: Paraguay.

Disponible en: http://www.unfpa.org.py/download/documento_10_UNFPA.pdf

Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2017). *Concluding observations on the seventh periodic report of Paraguay. CEDAW/C/PRY/CO/7. 17 November 2017. Advanced unedited version*. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fPRY%2fCO%2f7&Lang=en

PERSISTENCIA DE TODAS LAS FORMAS DE VIOLENCIA POR SER MUJERES Y TRABAJADORAS SEXUALES

**DERECHOS DE LAS MUJERES
TRABAJADORAS SEXUALES**



La violencia hacia las trabajadoras sexuales fue evidenciada durante el año a partir de hechos de asesinatos y abusos de autoridad por parte de las fuerzas policiales. Ambos aspectos denotan que el Estado paraguayo debe hacerse eco de la realidad cotidiana de muchas mujeres por el solo hecho de ejercer el trabajo sexual.

UNIDAS EN LA ESPERANZA (UNES)

Introducción

La persistencia de diferentes formas de violencia hacia las mujeres trabajadoras sexuales, se constituye en una de las máximas expresiones de vulneración de derechos humanos en el país. La falta de una disposición legal de carácter general, que permita contar con reglas claras para el ejercicio del trabajo sexual, favorece la clandestinidad, la confusión del trabajo sexual con trata de personas, la precarización de las condiciones de trabajo y actuaciones cada vez más arbitrarias por parte de las fuerzas de seguridad y agentes de justicia.

El estigma social imperante hacia las trabajadoras sexuales, por ser mujeres y el trabajo que realizan, se cristaliza fuertemente en las mentalidades de aquellos funcionarios del Estado cuya responsabilidad es garantizar la seguridad y el acceso a justicia a toda la ciudadanía. Todo ello muchas veces impide o restringe las posibilidades de incrementar las denuncias de vulneración de derechos por parte de las trabajadoras sexuales y, por ende, los casos terminan impunes o directamente invisibles.

A pesar que el trabajo sexual en Paraguay no está penalizado, las consecuencias de su ejercicio para las mujeres se intensifican a diario y la violencia institucional todavía resulta la más predominante de las formas de violencia sufridas por las trabajadoras sexuales.

Marco jurídico

El trabajo sexual en Paraguay se constituye en una actividad lícita, sin ninguna prohibición legal. El Código Penal Paraguayo (Ley N° 1.160/1997), en su art. 1, dispone que *“nadie será sancionado con una pena o medida sin que los presupuestos de la punibilidad de la conducta y la sanción aplicable se hallen expresa y estrictamente descritos en una ley vigente con anterioridad a la acción u omisión que motive la sanción”*.

Así también, el trabajo sexual como actividad laboral puede ser realizada por personas adultas, mayores de edad, de forma autónoma y, a su vez, encuentra respaldo en la Constitución Nacional (CN) en su art. 9, que estipula *“nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe”*. La prohibición explícita por la ley solo refiere a *“rufianería”* que no debe ser

1 Código Penal, Ley N° 1160/1997 conforme a modificación por la Ley N° 3.440/08, art.129°. Rufianería. El que explota a una persona que ejerce la prostitución, aprovechándose de las ganancias de ella, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años.

confundida con el trabajo sexual, como trabajo autónomamente elegido, porque el mismo no se encuentra contemplado como un delito y su ejercicio está permitido.

La CN reconoce además, en su art. 86, la no discriminación, ampliada en otros dispositivos generales relacionados a la igualdad ante la ley (art. 46). Asimismo, el Estado paraguayo ha ratificado instrumentos internacionales que estipulan garantías para el ejercicio de derechos, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).

En el plano normativo uno de los avances significativos gracias al trabajo organizativo, como se indicó en el informe pasado (Unidas en la Esperanza-UNES, 2016), fue la sustitución de la Ordenanza N° 278/13, de la Municipalidad de Asunción, por la Ordenanza N° 573/15 “*Que establece las condiciones de habilitación de casas de citas, clubes nocturnos y moteles urbanos de la ciudad de Asunción y de las personas trabajadoras del sexo*”. Dicha ordenanza permitió introducir la definición de “*trabajo sexual*” como aquel que es realizado de forma voluntaria y para beneficio propio por las trabajadoras sexuales. Sin embargo, aún están vigentes otras normativas municipales que continúan obstaculizando el ejercicio pleno de derechos de las trabajadoras sexuales como la Ordenanza Municipal N° 2/91, de la ciudad de Luque, la Ordenanza Municipal N° 10/93, de Ciudad del Este y la Ordenanza N° 240/14, de la ciudad de Encarnación².

La falta de una disposición con carácter de ley general y alcance nacional, que reconozca el trabajo sexual como trabajo, contribuye a que los derechos humanos de las trabajadoras sexuales sigan vulnerados tanto en normativas, como en el ejercicio cotidiano del trabajo sexual, en Paraguay.

Casos

Trabajadora sexual fue asesinada durante su trabajo

Fátima Domínguez, de 23 años, quien vivía en la ciudad de Mariano Roque Alonso, fue brutalmente asesinada por uno de sus clientes en el predio de uno de los hangares ubicados al costado del aeropuerto internacional, en Luque. Sufrió 18 puñaladas y su cuerpo fue abandonado entre la basura³. El cuerpo

² De las cuatro ordenanzas municipales referidas, solo una se encuentra disponible en el sitio de internet de la institución respectiva, la de Asunción, no estando disponible las otras tres: Luque, Ciudad del Este y Encarnación.

³ ABC Color, 1 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresajudiciales-y-policiales/arrestana-sereno-por-crimen-de-una-trabajadora-sexual-en-luque-1636700.html>

pudo ser encontrado gracias a la intervención de sus compañeras, que fueron hasta el lugar de encuentro cuando la víctima no atendió su teléfono, una vez que terminó el servicio. Las investigaciones siguieron su curso y el supuesto autor fue detenido e imputado por homicidio doloso, se expone a una pena de entre 10 y 30 años⁴.

Este caso da cuenta de que las mujeres trabajadoras sexuales también son víctimas de feminicidios y hacen parte de los 39 hechos registrados, en el año 2017, de acuerdo a datos relevados por el Centro de Documentación y Estudios⁵. El ensañamiento y la clara expresión de odio por parte de agresores, como el del caso narrado, son una consecuencia de una cultura machista que todavía considera a las mujeres como objetos de propiedad y condena a las trabajadoras sexuales por su trabajo.

Se hace evidente, además, que la carga social depositada en las trabajadoras sexuales es más intensa con relación a otras mujeres trabajadoras, debido a la doble moral que aún persiste en nuestra sociedad. Es decir, por un lado el trabajo sexual es una actividad lícita y por ende permitida, pero al mismo tiempo, es condenada socialmente en todos los ámbitos de acción de las mujeres que lo ejercen.

Asimismo, se señala que el acceso a justicia por parte de las mujeres en general está caracterizado por dilataciones de procesos judiciales, muchas veces por la intencionalidad de los propios funcionarios/as de justicia. Por ello, el papel de la organización de las trabajadoras sexuales ha servido de impulso sustancial en el incremento de denuncias y la visibilidad de los casos para sus esclarecimientos.

4 Diario Hoy, 1 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/crimen-de-trabajadora-sexual-sereno-ira-a-tacumbu-se-expone-a-30-anos-de-pr>

5 Centro de Documentación y Estudios (CDE), noviembre de 2017. Disponible en: <http://www.cde.org.py/casos-de-feminicidios-2016-2017/>

Véase artículo sobre derecho de las mujeres en este informe para profundizar en la situación de la violencia contra las mujeres en nuestro país.

Violencia institucional

Por parte de policías

Las actuaciones de las fuerzas de seguridad, con relación a las trabajadoras sexuales, están caracterizadas por situaciones de abuso de poder e incluso, por el pedido de coimas, durante el ejercicio de su trabajo. De acuerdo a un Estudio realizado por UNES⁶, la mayoría de las intervenciones se dan de forma irregular y por fuera de la ley, hecho que se intensifica por la falta de una legislación específica que garantice el trabajo sexual como trabajo.

En cuanto a las denuncias, se presentó un avance importante a partir del juramento de referentes trabajadoras sexuales, como “facilitadoras judiciales”, teniendo en cuenta que el hecho permitió un acompañamiento más focalizado a denuncias de trabajadoras sexuales a quienes la policía muchas veces no recibe o desestima sus denuncias. Asimismo, en el caso de aquellas denuncias que sí son recibidas por la policía, se torna difícil sobre todo por aquellas trabajadoras sexuales que no cuentan con un acompañamiento, que queden con la especificación clara de “trabajadora sexual” en los registros oficiales, debido a la resistencia de los policías⁷.

Estigma y Discriminación en Servicios Públicos y una mirada de Salud Integral

Se han dado avances colaborativos, entre el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y la organización de trabajadoras sexuales, con el fin de impulsar acciones de sensibilización a profesionales de la salud. Sin embargo, persisten situaciones de estigma y discriminación.

Todavía se torna difícil para las trabajadoras sexuales develar su trabajo en los servicios públicos ya que muchas veces tiene como consecuencia tratos desiguales, demoras innecesarias e incluso cuestionamientos morales por parte de profesionales durante las consultas.

6 UNES/RedTraSex (2017) Estudio sobre sobre Violencia Institucional hacia trabajadoras sexuales en 13 países de América Latina y el Caribe. Informe Paraguay.

7 Radio Nandutí, disponible en: <http://www.nanduti.com.py/2017/10/24/las-trabajadoras-sexuales-acusan-a-los-policias-no-nos-toman-las-denuncias/>

“Existimos más allá de la cintura para abajo”⁸

Así también, es importante mencionar que a pesar de ser la población con menos prevalencia del VIH en el país, y a su vez, caracterizarse por utilizar preservativos durante el ejercicio de su trabajo a diferencia de otras mujeres adultas, solo son consideradas desde políticas de salud que no son integrales y establecen acciones desde una mirada restrictiva de su derecho a la salud.

El acceso a salud integral no debería constituirse en privilegios para ciertos grupos sociales sobre otros, y en el caso específico de las trabajadoras sexuales, debe reflejarse en una política más sistemática y menos sesgada de doble moral. Además, se hace pertinente avanzar en políticas públicas que incluyan otros aspectos más allá de las Infecciones de Transmisión Sexual (ITS) y el VIH/Sida.

Recomendaciones

- Impulsar una ley de reconocimiento legal del Trabajo Sexual en Paraguay.
- Derogar y/o modificar normativas municipales que vulneran derechos de las mujeres trabajadoras sexuales.
- Aprobar el proyecto de ley contra toda forma de discriminación.
- Fortalecer instancias y mecanismos de denuncias para garantizar el acceso a justicia de las trabajadoras sexuales.
- Promover protocolos de intervenciones policiales y funcionarios de justicia.
- Promover protocolos de atención integral de la salud que contemplen las especificidades de las trabajadoras sexuales, desde una mirada de integralidad.
- Erradicar la corrupción policial, mediante controles más sistemáticos, de los entes responsables del Estado.
- Dar seguimiento oportuno a todos los casos de feminicidios, en Paraguay, y que ninguno quede impune.

8 Mención de Lucy Esquivel, presidenta de UNES.

Bibliografía

- Asociación de Mujeres Trabajadoras Sexuales del Paraguay, Unidas en la Esperanza (UNES) y Red de Mujeres Trabajadoras Sexuales de Latinoamérica y el Caribe (RedTraSex) (2017). *Estudio sobre Violencia Institucional hacia trabajadoras sexuales en 13 países de América Latina y el Caribe. Informe Paraguay*. Asunción: UNES-RedTraSex.
- Municipalidad de Asunción (2015). *Ordenanza N° 278/13 (Doscientos Setenta y Ocho / Trece) Ordenanza de habilitación de casas de citas, clubes, nocturnos y moteles urbanos de la ciudad de asunción*. Asunción: Municipalidad de Asunción. Disponible en: <http://www.asuncion.gov.py/wp-content/uploads/2016/11/ord-2013-278.pdf>
- Unidas por la Esperanza (2016) "Entre avances organizativos y una doble moral institucionalizada que favorece el estigma social de las trabajadoras sexuales para el acceso efectivo a todos sus derechos. Derechos de las Mujeres Trabajadoras Sexuales" en Codehupy (2016). *Yvyópa Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2016*. Asunción: Codehupy, pp.117-125

GRAVE RETROCESO DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR MOTIVOS DE GÉNERO, CONQUISTADOS POR LAS MUJERES EN TRES DÉCADAS DE LUCHA EN PARAGUAY

**GARANTÍAS DE IGUALDAD Y NO
DISCRIMINACIÓN HACIA LAS MUJERES**



Paraguay presenta actualmente un escenario de grave riesgo de retroceso de las garantías de igualdad y no discriminación de género, legalmente conquistadas y plasmadas en políticas públicas, a raíz de la decisión adoptada por el Ministerio de Educación al prohibir la enseñanza de la teoría de género en la educación, asimilándola a una supuesta “ideología de género”. Con esta medida adoptada, se sienta un grave precedente para la persecución a todas las políticas, planes y programas y mecanismos que tengan perspectiva/igualdad de género, amenazando fuertemente la vigencia y el efectivo acceso de los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes del país.

Elba Núñez

COMITÉ DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA LA DEFENSA
DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES (CLADEM PARAGUAY)

Introducción¹

El presente artículo busca recuperar en parte las conquistas legales, las políticas públicas de igualdad y otros mecanismos institucionales adoptados por el Paraguay para garantizar el principio de igualdad y no discriminación por razones de género conforme a las obligaciones establecidas en el marco constitucional vigente y en los instrumentos internacionales de carácter vinculante y por tanto de cumplimiento irrestricto, ratificados por el Estado paraguayo.

Busca también evidenciar algunas violaciones persistentes de los derechos humanos de las mujeres, niñas y adolescentes, en el periodo de noviembre 2016 a noviembre del año 2017, así como describir algunas de las medidas restrictivas adoptadas por organismos estatales, que hoy por la falta de garantías del Estado laico², ponen en riesgo las conquistas logradas en las últimas tres décadas en materia de igualdad y no discriminación de género en el país. En tal sentido, se observan principalmente políticas públicas relacionadas con el ejercicio de los derechos humanos de la mencionada población femenina.

Paraguay no escapa a la tendencia regional de la presión fundamentalista religiosa, que a pesar de la laicidad constitucionalmente reconocida, se convierte en el primer país de la región que por Resolución N° 29.664/17³, expresamente prohibió la difusión y utilización de materiales impresos como digitales referentes a la teoría o “ideología de género” en las instituciones dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC). Esta medida sin dudas representa un signo de retroceso del principio de igualdad y no discriminación por motivos de género, y tiene efectos en los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes del Paraguay.

El Estado paraguayo ha sido examinado este año por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (“CEDAW” por sus siglas en inglés) en el cumplimiento de sus obligaciones con los derechos humanos de las mujeres y recibió expresas recomendaciones para restituir la enseñanza del marco rector de la educación y la teoría de género en el sistema educativo. En la misma línea del Comité, refrendamos aquí éstas y otras recomendaciones necesarias para sostener y fortalecer políticas públicas acordes a las

1 Agradecemos la colaboración de Claudia Vallejos para la recolección de información y María Graciela Mendoza y María De Jesús Caballero por la corrección de estilo.

2 Véase artículo sobre estado laico de este informe para mayor información sobre la temática.

3 Ministerio de Educación y Ciencias, 5 octubre de 2017. Disponible en: <https://mec.gov.py/sigmec/resoluciones/29664-2017-RIERA.pdf>

conquistas de derechos que las mujeres han logrado a lo largo de la transición democrática paraguaya.

Marco jurídico y políticas públicas

En América Latina y el Caribe, las desigualdades de todo tipo se han visto exacerbadas por la crisis económica y financiera mundial, y amenazan con socavar los progresos logrados respecto a reducir la pobreza y aumentar el bienestar en los países. El Informe del Secretario General de las Naciones Unidas (ONU, 2017), señala que la persistencia de la desigualdad entre los géneros en todo el mundo, priva a las mujeres y niñas de sus derechos y oportunidades fundamentales. Además afirma que “el logro de esa igualdad y el empoderamiento de las mujeres y niñas requieren esfuerzos más enérgicos, incluso en los marcos jurídicos, para combatir la discriminación profundamente enraizada, que a menudo es consecuencia de actitudes patriarcales y de las normas sociales que éstas conllevan”. Las garantías de igualdad y no discriminación son parte de las bases del Estado de derecho y están garantizadas en la propia Declaración Universal de Derechos Humanos que en sus artículos 1 y 7.

En el Paraguay, el principio de igualdad y no discriminación, se encuentra garantizado en la propia Constitución de la República del Paraguay, que en su artículo 46 en el apartado sobre la igualdad de las personas establece que:

...todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios.

En el artículo 47 de las garantías de la igualdad, contempla que el Estado garantizará a todos los habitantes de la República:

1. la igualdad para el acceso a la justicia, a cuyo efecto allanará los obstáculos que la impidiesen; 2. la igualdad ante las leyes; 3. la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad; y 4. la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura.

Así mismo en el artículo 48, De la igualdad de derechos del hombre y de la mujer, la Constitución Nacional indica que “el hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva”.

En relación a la protección contra la violencia, el artículo 60 de la Constitución Nacional contempla que “El Estado promoverá políticas que tengan por objeto evitar la violencia en el ámbito familiar y otras causas destructoras de su solidaridad” mientras el artículo 88 contempla que “no se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales”. Por último es relevante mencionar que la laicidad del Estado paraguayo está contemplada en el artículo 24 expresamente.

Facio y Fries (2005) afirman que el “concepto de género alude, tanto al conjunto de características y comportamientos, como a los roles, funciones y valoraciones impuestas dicotómicamente a cada sexo a través de procesos de socialización, mantenidos y reforzados por la ideología e instituciones patriarcales”, las autoras agregan que “la atribución de características, comportamientos y roles dicotómicos a cada uno de los sexos es un problema de discriminación contra las mujeres...”, convirtiendo lo masculino en el modelo de lo humano.

En cuanto a mecanismos institucionales creados para promover la igualdad de género, por Ley N° 34/92 se crea la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República como instancia rectora, normativa y articuladora de las políticas públicas con perspectiva de género, dirigidas a promover el pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, y acciones específicas para la disminución de las brechas de género y la prevención de la violencia contra las mujeres. Esta Secretaría, en el año 2012 por Ley N° 4.675/12, se convierte en Ministerio de la Mujer (MINMUJER) para entre otros, fomentar la plena participación de las mujeres en condiciones de igualdad en el ámbito político, económico, social, cultural y civil, o en cualquier otro ámbito.

El III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2007-2017 (III PNIO), vigente reconoce que para mejorar la situación social de las mujeres, es preciso promover la aplicación del principio de igualdad como garantía de una sociedad más justa y equitativa (MINMUJER, UNFPA,

2017). Por otro lado, el II Plan Nacional contra la Violencia hacia las Mujeres 2015-2020⁴ tiene por finalidad;

...constituirse en una herramienta que guíe las acciones, que contribuyan al pleno respeto de los derechos humanos de las mujeres, a través de una respuesta integral y coordinada entre las instituciones del Estado y la sociedad, para la prevención, la atención, seguimiento de casos y protección a mujeres en situación de violencia.

De manera inexplicable, sin embargo, el propio MINMUJER consultó con tres iglesias para el diseño del Plan mencionado, lo cual demuestra que no existe claridad respecto a la laicidad del Estado.

A pesar de los avances, el mecanismo institucional para promover la igualdad de género en Paraguay, presenta aún muchas debilidades en cuanto al diseño de políticas públicas, presupuesto y gestión. Sólo a modo de ejemplo a la fecha, debido al veto presupuestario presidencial, no se ha podido crear el Fondo Nacional de Inversión en la Prevención y Atención a víctimas de la trata de personas que por Ley N° 4.788/12 integral contra la trata de personas, que dependería de manera transitoria del Ministerio de la Mujer. Tampoco se ha logrado que la Ley de Protección Integral para Mujeres contra toda forma de Violencia, tuviera enfoque de género y recogiera medidas para una adecuada prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, tal como dispone la Convención Belém do Pará. Igualmente el MINMUJER mantiene una escasa asignación presupuestaria y de manera específica en su plan de mejoramiento institucional se menciona que la subvención no reembolsable de la Comunidad Europea al ministerio, no se incluyó en el Presupuesto General de Gastos de la Nación, trasgrediendo la Ley N° 1.535/99 y el Decreto 127/00 (MINMUJER, 2017).

Si bien se han anunciado planes innovadores de este ministerio con otras entidades estatales, a la fecha del cierre del artículo no se ha podido acceder a información sobre los resultados de su concreción: el Plan de Acción Nacional de Género -alineado al Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030⁵, para el empoderamiento y autonomía de las mujeres, así como también el Proyecto de Ciudad Mujer⁶. Ciudad Mujer es un Proyecto regional que viene siendo

4 Ministerio de la Mujer, aprobado por Decreto N° 5.140, del 13 de abril de 2016. Disponible en: http://www.mujer.gov.py/application/files/4914/6177/0403/PLAN_NACIONAL_CONTRA_LA_VIOLENCIA_HACIA_LAS_MUJERES_SET_2015.pdf

5 Secretaría Técnica de Planificación, 21 de octubre de 2010. Disponible en: <http://www.stp.gov.py/v1/proyectan-plan-de-accion-nacional-sobre-genero/>

6 Ciudad Mujer, (s/f). Disponible en: <http://www.ciudadmujer.gov.py/>

apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en otros países, y en Paraguay además se desarrolla conjuntamente entre el Ministerio de la Mujer y la Unidad Técnica de Gabinete Social, tiene entre sus objetivos dar una respuesta integral para el mejoramiento de las condiciones de vida y el empoderamiento de las mujeres y contempla proporcionar múltiples servicios a las mujeres en una misma ubicación para aumentar la calidad del servicio y permitir una coordinación interinstitucional efectiva⁷.

En cuanto a la protección de niñas y adolescentes, la Constitución Nacional señala la obligación de garantizar el desarrollo armónico e integral de las/os niños/as, así como el ejercicio pleno de sus derechos protegiéndolos contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación (Art. 54); el derecho a la atención de su salud física y mental (Art. 13), como de estar protegidos/as contra toda forma de explotación contra el desempeño de cualquier actividad que pueda ser peligrosa o entorpezca su educación, o sea nociva para su salud o para su desarrollo armónico e integral (Art. 25). A nivel internacional la Convención de los Derechos del Niño (CDN) garantiza el derecho a la no discriminación, el derecho a la educación, a la salud y a vivir una vida libre de violencias. Institucionalmente el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) y el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) son las encargadas de aplicar las políticas públicas para velar por los derechos de niñas y adolescentes.

El desmonte del programa de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la educación

El Estado paraguayo carece de institucionalidad y apego a las normas constitucionales, obligaciones internacionales asumidas de brindar educación sexual integral, sin ningún tipo de discriminaciones a todas las personas. Cabe señalar que en el año 1995 con el Programa de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la Educación (PRIOME) se lograron incorporar algunos principios y contenidos de igualdad y no discriminación de género, que en su momento generó algún tipo de reacción conservadora por parte de grupos fundamentalistas sobre todo en temas relacionados con la educación integral de la sexualidad.

7 MINMUJER, 24 de abril de 2015. Disponible: <http://www.mujer.gov.py/index.php/noticias/programa-ciudad-mujer-llegaria-paraguay-traves-del-bid>

En año 2011, con la Resolución N° 35.635, el MEC había suspendido la vigencia del Marco Rector de la Educación de la Sexualidad⁸. En mayo del año 2017 aprobó, a través de la resolución N° 11.646, el *Programa Naneñe'eke de prevención educativa de la no violencia sexual y el embarazo en la adolescencia para los distintos niveles/modalidades del sistema educativo nacional y crea la coordinación del mencionado programa*⁹, donde reconoce expresamente que es una obligación constitucional del Estado garantizar la educación sexual integral. Sin embargo, el 5 de octubre del mismo año, el mismo ministerio emitió la Resolución N° 29.664¹⁰, prohibiendo la difusión y utilización de materiales impresos como digitales referentes a la teoría o “ideología de género”¹¹.

Expresiones de grupos fundamentalistas tales como “...queremos que el currículum...responda al deseo de los padres que tiene mucho que ver con los materiales sobre la sexualidad que queremos que los padres aprobemos”¹². Es una muestra clara de la concepción del niño desde el enfoque de la doctrina de la situación irregular de niño objeto, desconociendo el derecho de los niños y las niñas a acceder a educación científica y con enfoque de derechos contemplados en la Convención de los derechos del Niño e incluidas posteriormente en el Código de la Niñez y la Adolescencia¹³.

Además de reacciones estudiantiles contra esta medida¹⁴, diversas organizaciones de la sociedad civil conformaron una articulación y remitieron una nota al Ministro de educación, exigiendo la derogación de la citada resolución y que se ofrezca garantías para la enseñanza de la teoría de género en el sistema educativo paraguayo¹⁵. También se conformó una Articulación “Igualdad de Género Sí” integrada por una treintena de organizaciones y redes de la sociedad civil que se ha propuesto defender la incorporación, transversalidad e importancia de la perspectiva de género en las políticas públicas. Las organizaciones que integran la articulación sostienen que la resolución no

8 Ministerio de Educación y Ciencias, 21 de septiembre de 2011. Disponible en: https://www.mec.gov.py/cms_v2/resoluciones/384-resolucion-n-35635

9 Mira que te miro, 8 de mayo 2017. Disponible en: <http://data.miraquetemiro.org/sites/default/files/documentos/26%20Resoluci%C3%B3n%2011646-2017-RIERA.pdf>

10 Ministerio de Educación y Ciencias, 5 octubre de 2017. Disponible en: <https://mec.gov.py/sigmec/resoluciones/29664-2017-RIERA.pdf>

11 Véase artículo sobre derecho a la educación de este informe para mayor información.

12 La Nación. (2017). 5 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/pais/2017/10/05/grupos-pro-vida-se-movilizan-en-contra-de-la-ideologia-de-genero/>

13 Véase artículo sobre derechos de niños, niñas y adolescentes de este informe para mayor información.

14 Véase artículos sobre derecho a la reunión, manifestación y asociación, derecho a la educación y derecho de las juventudes de este informe para mayor información sobre el caso.

15 Centro de Documentación y Estudios, 31 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.cde.org.py/wp-content/uploads/2017/11/RESOLUCION-RIERA-PRONUNCIAMIENTO.pdf>

sólo constituye un grave retroceso en la adopción de políticas de derechos humanos sino que además es inconstitucional en lo que atañe a la garantía de igualdad y no discriminación.

Las organizaciones integrantes de la articulación consideran asimismo que la perspectiva de género es una herramienta clave para asegurar el avance de los derechos humanos y ha contribuido a la reducción de las desigualdades existentes y exigen avanzar en políticas públicas que promuevan la igualdad y modifiquen los patrones culturales discriminatorios y violentos que ponen en riesgo a las familias.

El Comité de la CEDAW, en su observación final plantea su preocupación por:

... los movimientos anti-género que desea excluir la referencia al género de la política, la educación y el discurso social en el Estado parte. También le preocupa la prohibición por parte del ministro de Educación de la difusión y uso de materiales educativos en referencia a la “teoría de género / ideología”, según la decisión 29.664, y en la ausencia completa del término “género” de la Ley de protección integral de las mujeres contra todas las formas de violencia” (CEDAW, 2017, párr. 8)¹⁶.

Adicionalmente resulta muy preocupante la propuesta de modificar la naturaleza del MINMUJER, eliminando su mandato de transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas; y el Proyecto de Ley de protección de la familia¹⁷, que hoy está en estudio en el Parlamento, que incluye propuestas que podrían llevar a un retroceso de género reforzando las actitudes estereotipadas sobre los papeles y responsabilidades de mujeres y hombres en la familia.

Carencia de políticas públicas con perspectiva de género: embarazo forzoso de niñas y adolescentes

Un gran fracaso del Plan nacional de salud sexual y reproductiva 2014 – 2018 del MSPBS y de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia 2014-2024 (POLNA) de la SNNA es la persistencia de casos de embarazo adolescente e infantil. Se han seguido denunciando los casos de embarazo infantil en Paraguay,

16 La traducción del inglés, idioma en que se encuentra la versión avanzada sin editar de las recientes observaciones del CEDAW al Estado, es propia.

17 ABC Color, 18 de octubre de 2017. Disponible: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/presentan-proyecto-de-proteccion-a-la-familia-1641561.html>

luego de haberse hecho público el caso Mainumby, en el año 2015. A la fecha el Estado paraguayo no ha cumplido con la Medida Cautelar 178/2015 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En Paraguay se registran cada año aproximadamente 600 partos en niñas de entre 10 y 14 años, cuyos embarazos en su mayoría son producto de abuso sexual, o por lo menos hacen suponer un trasfondo de violencia¹⁸.

Conforme a datos oficiales proveídos por nota del MSPBS del 29 de noviembre del 2016 hasta el 31 de octubre de 2017 se registraron 501 niñas de 10 a 14 años con partos. Igualmente la nota del MSPBS se señala que 19% de las niñas de 10 a 14 años ningún control prenatal, el 62% tuvo control prenatal completo y el 29% control prenatal insuficiente¹⁹. Esto revela el alto riesgo y escasas posibilidades de evitar complicaciones durante el parto, aunque aún no sea reconocido por las políticas públicas.

Entre los casos que se dieron a conocer por los medios de comunicación: una niña de apenas 9 años, quien producto del abuso sexual, quedó embarazada y dio a luz en el Hospital de la Cruz Roja; una niña de 11 años estuvo internada en el Hogar Rosa Virginia, con seis meses de gestación, dependiente de la Cruz Roja, donde el embarazo forzado de niñas está naturalizado²⁰; una niña de 13 años tuvo un parto prematuro en el Hospital de Ypané. El recién nacido se encontraba en grave estado y fue derivado de urgencia hasta un hospital privado de Fernando de la Mora donde se encontraba internado. En este último caso, el hombre que abusó sexualmente de la niña fue imputado por el fiscal Nicasio Galeano²¹.

Existe un patrón recurrente: en varios casos ya existen previas denuncias de abuso sexual ante los cuales los sistemas de protección fallan y el sistema de justicia no investiga, quedando los casos impunes. Como producto de este patrón muchas niñas y adolescentes quedan embarazadas y forzadas a ser madres, mientras que no se desarrolla una educación sexual integral y tampoco se previene el abuso sexual en las mismas.

18 Véase artículo sobre derechos reproductivos para mayor información acerca de la temática.

19 MSPBS. Nota de Dirección General de Información Estratégica en Salud (DIGIES) del MSPBS de respuesta para actualizar el trabajo sobre Embarazo Infantil Forzado en América Latina y el Caribe.

20 Última Hora, 23 de enero de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/nina-11-anos-y-embarazada-6-meses-esta-internada-la-cruz-roja-m1057373.html>

21 Crónica, 6 de junio de 2017. Disponible en: Una niña de tan solo 13 años dio a luz un bebé Disponible en: <http://www.cronica.com.py/2017/06/06/una-nina-tan-solo-13-anos-dio-luz-bebe/>

¿Caza de brujas?: Amenazas y persecución a defensoras de derechos humanos

Faltando al II Plan Nacional contra la Violencia contra las mujeres, en Paraguay han aumentado los actos de intimidación y hostigamiento contra defensoras de los derechos humanos y no existe un adecuado marco legal ni de políticas públicas para prevenir, sancionar y erradicar esta práctica²².

Varios casos de amenazas y hostigamientos a defensoras de derechos humanos de las mujeres se han dado en el periodo y las instancias públicas no han investigado efectivamente estos hechos. Entre los casos de amenazas y hostigamientos se puede citar las amenazas vertidas contra Amnistía Internacional, integrantes del Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM Paraguay) a raíz de su participación en la Audiencia pública sobre “Ideología de género”. Igualmente amenazas contra Lilian Soto de Kuña Pyrenda, a raíz de su participación en una charla en el Colegio Técnico Nacional e Yren Rotela, activista trans²³. También se suman las amenazas contra periodistas como el caso Menchi Barriocanal que fue amenazada de ser encarcelada junto a su esposo por el presidente Horacio Cartes. Éste les acusó falsamente de incitar a la violencia durante las manifestaciones anti-reelección que tuvieron lugar en marzo del 2017²⁴.

Este patrón de hostigamiento ha sido igualmente observado por el Comité CEDAW, incluyendo las prácticas abusivas denunciadas por el personal de seguridad y de aplicación de la ley contra mujeres indígenas y rurales (como la detención de mujeres presentes en la masacre de Curuguaty en 2012, sin pruebas de su participación efectiva) ha recomendado al Estado “...combatir la impunidad garantizando una investigación oportuna, exhaustiva y transparente de toda intimidación, hostigamiento y ataque contra las defensoras de los derechos humanos...” (CEDAW, 2017, párr. 28).

22 Véase artículo sobre derechos de los defensores y defensoras de derechos humanos y libertades fundamentales de este informe.

23 Véase artículo sobre derechos LGBTI para más información sobre el caso.

24 Amnistía Internacional Paraguay. Acción urgente. Disponible en: <http://www.amnesty.org.py/actual/acciones/paraguay-amenaza-contra-periodistas>

Políticas de género en el sistema de justicia

A nivel del Ministerio Público ha sido un gran avance la reciente creación de la Oficina Técnica de Género²⁵ creada por Resolución de la F.G.E N° 6.622/2017, dependiente del Fiscal General del Estado con el objetivo de:

... brindar información a las mujeres que necesiten asistencia y orientación en todos los casos de violencia de género, maltrato, violencia familiar, abusos y acosos; asimismo acompañar a las víctimas durante el proceso, en un trabajo conjunto con las Unidades Fiscales, el Centro de Atención a Víctimas y la Dirección de Derechos Humanos, para informales acerca de sus derechos como garantía de acceso a la justicia (Art. 2).

La citada resolución agrega entre las funciones de la Oficina Técnica de Género, entre otros:

... Trabajar conjuntamente con las unidades fiscales a fin de establecer mecanismos que allanen el acceso a la justicia de las mujeres víctimas, servir de enlace entre los agentes fiscales y las víctimas, así como también con organismos y organizaciones de la sociedad civil, establecer campañas comunicaciones de prevención y orientación, realizar talleres de concienciación y sensibilización interna y externa, organizar la información y estadística cuantitativa y cualitativa a fin de generar políticas institucionales que mejoren la calidad de servicio en la atención de estos hechos punibles* (Art. 2, Resolución F.G.E N° 6.622/17).

También se adoptó por Resolución N° 6.219, el Protocolo para la investigación de la violencia contra la mujer del Ministerio Público en coordinación con la Policía Nacional, desde una perspectiva de género²⁶, que tiene como objetivo incorporar dicha perspectiva en la investigación, sanción y atención de las víctimas. Presenta los principios de actuación para que las mujeres accedan a protección y justicia. Contiene una estrategia para incorporar la perspectiva de género y el principio de igualdad entre hombres y mujeres en la investigación, protección y seguridad de víctimas.

De todas formas aún queda pendiente, en primer lugar dotar de todos los recursos y la infraestructura necesaria para el adecuado funcionamiento de

25 MINMUJER, (s/). Disponible en: <http://www.mujer.gov.py/index.php/noticias/creacion-de-la-oficina-de-genero-y-aplicacion-en-todas-las-unidades-fiscales-del-protocolo-para-la-investigacion-de-la-violencia>

26 MINMUJER, (s/f) Disponible en: <http://www.ultimahora.com/presentaron-un-protocolo-que-busca-combatir-la-violencia-contra-la-mujer-n1120914.html>

la Oficina Técnica de Género y generar las bases para la creación de la Unidad Especializada de Género con alcance nacional para remover todos los obstáculos que hoy persisten para el acceso de las mujeres, niñas y adolescentes a la justicia.

Recomendaciones

Dado el patrón de violación de los derechos de las mujeres, a las niñas y adolescentes existentes se recomienda:

- Que el Estado asegure tomar medidas para que cese los ataques contra la igualdad de género en el discurso público, y la derogación de la Resolución n° 29.664 del MEC y asegurar la vigencia de la educación sexual integral en el sistema educativo.
- Que se asegure la vigencia de las políticas de género con presupuesto adecuado, incluyendo los mecanismos institucionales de género en todos los poderes del Estado.
- Que el Ministerio Público dote de todos los recursos humanos y financieros a la reciente Oficina Técnica de Género para el adecuado cumplimiento de sus funciones, y avance en la creación de una Unidad Especializada de Género con alcance a nivel de país, para asegurar derribar los obstáculos para el acceso de las mujeres a la justicia.
- Que el Estado adopte medidas eficaces para investigar efectiva los actos de intimidación, hostigamiento y ataques contra defensoras de los derechos humanos, incluyendo el enjuiciamiento de los autores y se garantice el acceso de las víctimas a una reparación efectiva.
- Que el Estado asegure la vigencia del Estado laico y cese de toda presión para la adopción de leyes y políticas públicas desde un enfoque de género y derechos humanos.
- Que el Estado asegure la adopción de protocolos de prevención y atención de la violencia sexual y el embarazo infantil forzado, que asegure una adecuada atención a las niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual.

Bibliografía

- Binstock, Georgina (2016). *Fecundidad y Maternidad Adolescente en el Cono Sur: Apuntes para la Construcción de una Agenda Común*. New York: UNFPA/LACRO
- CEDAW (2017). *Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women Paraguay*. Traducción no autorizada. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW-C-PRY-CO-6.pdf>
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2015). *Principales Resultados EPH 2015 Encuesta Permanente de Hogares*. Fernando de la Mora: DGEEC. Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph-2015/PRINCIPALES%20RESULTADOS%20EPH%202015.pdf>
- Facio, Alda & Fries, Lorena. (2005). "Feminismo, género y patriarcado", en *Revista sobre enseñanza el Derecho de Buenos Aires*. Año 3, N° 6. Buenos Aires: Academia pp. 259-294 Disponible en: http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev_academia/revistas/06/feminismo-genero-y-patriarcado.pdf
- Ministerio de Educación y Ciencias (2011). Resolución n° 35635 Por la cual se deja sin efecto el proceso de socialización del Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad, así como su implementación en el sistema Educativo Nacional. Asunción: MEC. Disponible en: https://www.mec.gov.py/cms_v2/resoluciones/384-resolucion-n-35635
- Ministerio de Educación y Ciencias (2017). Resolución 29664 Asunción: MEC. Disponible en: <https://mec.gov.py/sigmec/resoluciones/29664-2017-RIERA.pdf>
- Ministerio de Educación y Ciencias (2012). Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH). Fase inicial. Asunción: MEC. Disponible en: https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/6127
- Ministerio de la Mujer de la Presidencia de la República, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA (2017). *III Plan de Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres 2008-2017*. Asunción: MINMUJER-UNFPA. Disponible en: <http://www.unfpa.org.py/download/IIIPlanIgualdad.pdf>
- Ministerio de la Mujer de la Presidencia de la República (2017). *Plan de mejoramiento institucional*. Asunción: MINMUJER. Disponible en: http://www.mujer.gov.py/application/files/4014/9683/8641/Plan_de_Mejoramiento_Inst._1er_Trim._2017.pdf
- Ministerio de la Mujer de la Presidencia de la República. (2015). Plan Nacional de Violencia contra las Mujeres. Asunción: MINMUJER Disponible en: http://www.mujer.gov.py/application/files/4914/6177/0403/PLAN_NACIONAL_CONTRA_LA_VIOLENCIA_HACIA_LAS_MUJERES_SET_2015.pdf
- Nodal. (2017). Consultado: <http://www.nodal.am/2017/10/el-ministerio-de-educacion-de-paraguay-prohibe-material-sobre-ideologia-de-genero-y-estudiantes-exigen-educacion-sexual-integral/>
- Naciones Unidas (2012). 67/1. *Declaración de la reunión de alto nivel de la Asamblea General sobre el estado de derecho en los planos nacional e internacional. Resolución aprobada por la Asamblea General el 24 de septiembre de 2012*. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/67/1>

Naciones Unidas (2017). *Informe del Secretario General de la ONU. Progresos en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/2017/66&referer=http://www.un.org/es/documents/index.html&Lang=S

Secretaría Técnica de Planificación (2014) Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. Diciembre 2030. Asunción: STP. Disponible en: <http://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>

CAPÍTULO 2

DERECHOS **ECONÓMICOS,** **SOCIALES Y** **CULTURALES**



LA SALUD ES UN DERECHO HUMANO. SOLO SE ENTIENDE UNIVERSAL, PÚBLICA Y GRATUITA

DERECHO A LA SALUD



La salud es un derecho humano, y como tal, es responsabilidad del Estado. El imaginario de mal funcionamiento de la salud pública, de quiebra, de insostenibilidad, de ineficiencia, a través de la deliberada precarización de los servicios, realizando desabastecimientos programados en todos los servicios, que pretenden justificar su privatización a través de recetas de cofinanciamiento, son estrategias de mercado. Hoy más que nunca requerimos fortalecer el sistema público de salud porque la salud es un derecho y no una mercancía.

Mariluz Martín Martínez

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE MEDICINA SOCIAL Y SALUD COLECTIVA (ALAMES)

Introducción

Hablar del derecho humano a la salud es hablar de calidad de vida. En este informe el derecho a la salud es analizado desde la perspectiva de la justicia social, ya que la probabilidad de vivir, vivir bien, enfermarse o incluso morir no es igual para unas personas que para otras, ni para unos pueblos que para otros. No tiene la misma probabilidad de morir de cáncer un argentino que un paraguayo, ni tampoco una mujer tiene la misma probabilidad de morir en el parto en Canindeyú que una mujer campesina en Paraguarí. Tampoco tiene la misma probabilidad de enfermarse y acceder a tratamiento un adolescente de 15 años en San Lorenzo que un adolescente de 15 años en Bahía Negra.

En este sentido, cuando la vida, la enfermedad y la muerte no significan lo mismo para todos y todas, es porque estamos hablando de la determinación de la salud¹ y de las expresiones de la inequidad sanitaria². En Paraguay la expresión de esta inequidad la encontramos fundamentalmente en desigualdades territoriales, de clase, de género y de etnia.

Si bien el Estado ha generado diversas herramientas jurídicas y ha desarrollado documentos que recogen una visión basada en los determinantes sociales³, las políticas no han tenido grandes avances para superar la visión biologicista, basada en la relación salud/enfermedad.

En este contexto pervive un modelo extractivista, que expulsa a los campesinos y a los indígenas de sus tierras, que deforesta, que envenena los cauces hídricos con agrotóxicos, que menoscaba la biodiversidad y las semillas nativas con cultivos transgénicos. Además, el 73,4%⁴ no tiene ningún tipo de seguro y, por lo tanto, solo puede acceder a salud directamente a través de la red de ser-

1 Para la medicina social, el concepto de determinación social refiere que los sujetos están subsumidos en los modos y condiciones de vida impuestas por un todo social, en el cual son fundamentales las fuerzas en tensión y relaciones de poder de la sociedad que están relacionadas a tensiones dialécticas, de formas de producción y reproducción de la vida colectiva de las personas. Dichas relaciones enajenan al sujeto de sus posibilidades de realización vital, en tanto configuran una matriz de "triple inequidad" conformada por la inequidad de género, de etnia y de clase social.

2 Según la OMS/OPS, las inequidades sanitarias son las desigualdades evitables en materia de salud entre grupos de población de un mismo país o entre países. Esas inequidades son el resultado de desigualdades en el seno de las sociedades y entre sociedades. Las condiciones sociales y económicas, y sus efectos en la vida de la población, determinan el riesgo de enfermar y las medidas que se adoptan para evitar que la población enferme, o para tratarla.

3 El concepto de los determinantes sociales, promovido desde la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), refiere que los sujetos están expuestos a un medio ambiente externo a ellos y reciben el efecto de factores de riesgo contenidos en este ambiente, por lo que los resultados en salud están relacionados con un contexto social donde la posición social del individuo genera exposición y vulnerabilidad diferencial que explica la distribución de las inequidades en salud (Morales-Borrero, et al, 2013).

4 Organización Panamericana de la Salud sobre Paraguay. Disponible en: http://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/?post_t_es=paraguay&lang=es

vicios del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). Un sistema de salud en el cual la cobertura alcanza a menos de 30%⁵ de la población con la estrategia de atención primaria, estrategia que no creció durante el 2017, a pesar de ser el caballo de batalla de la Política Nacional de Salud 2015/2030, que establece los lineamientos que rigen la política actual.

Durante el 2017, el Gobierno realizó algunos avances, pero también hubo retrocesos, retrasos y deudas con el derecho a la salud de la población, que aún requieren de muchos y mayores esfuerzos, particularmente en el enfoque de derechos, de género e interculturalidad.

Marco jurídico

El derecho a la salud es un bien jurídico, un derecho humano inherente a toda persona, reconocido en la Constitución Nacional de 1992. “El Estado protegerá y promoverá la salud como derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad” (Art. 68) en conformidad con los instrumentos jurídicos internacionales ratificados por el Paraguay.

La Constitución Nacional establece las bases del sistema a partir de un piso de protección universal: nadie será privado de asistencia pública para prevenir o tratar enfermedades, pestes o plagas, y de socorro en los casos de catástrofes y de accidentes (Art. 68). Además, en el artículo 6 establece que “la calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad”. Esto está en consonancia con el reconocimiento de determinantes de la salud, que van más allá de la relación de salud-enfermedad desde lo biológico y reconoce la necesidad de remover estructuras que hacen a la desigualdad social.

De acuerdo con el espíritu de universalidad de la salud reconocida en la Constitución Nacional, la Ley N° 1.032/96, que crea el Sistema Nacional de Salud (SNS), garantiza la plena vigencia del derecho a la salud de toda la población, distribuyendo de manera equitativa y justa los recursos nacionales en el sector salud. Reconoce explícitamente que su finalidad primordial es prestar servicios a todas las personas de manera equitativa, oportuna y eficiente, sin discriminación de ninguna clase, mediante acciones de promoción, recupe-

5 Ibidem.

ración y rehabilitación integral del enfermo. Por tanto, la ley obliga a que el Estado sea el garante del derecho a la salud a través de sus políticas públicas con un enfoque de integralidad y de acceso universal.

En el 2015, el Ejecutivo aprobó el Decreto N° 4.541/2.015 “Por el cual se aprobó la Política Nacional de Salud” con el objeto explícito de garantizar el derecho a la salud de toda la población del Paraguay. El énfasis de la política, según establece el documento, es el de garantizar el acceso y la cobertura universal, haciendo frente a los determinantes sociales, y particularmente al determinante de los servicios de salud que tienen el potencial de mejorar la inequidad sanitaria a través del financiamiento público progresivo, el fortalecimiento de la estrategia de la atención primaria de salud y el fortalecimiento de la Red Integrada e Integral de Servicios (RIIS) para dar respuesta a la demanda poblacional.

A través de este marco legal, en el cual rigen los principales elementos de protección del derecho a la salud de la población paraguaya, se reconocen la universalidad⁶, la integralidad, la no discriminación y la equidad sanitaria.

Inversión en salud pública y gratuidad

Inversión y ejecución presupuestaria

El presupuesto destinado a la salud pública es fundamental para entender el paradigma de la salud que subyace desde el Estado como garante de derechos, así como el alcance de sus políticas públicas, ya que en virtud de esto se pueden delinear los avances y retrocesos hacia algunos de los elementos que hacen al derecho a la salud: universalidad, gratuidad⁷, integralidad, no discriminación y equidad sanitaria.

En el 2017 Paraguay alcanzó una inversión en programas sociales del 54% del presupuesto total, crecimiento que comenzó en el 2008 con la alternancia en el gobierno.

6 La exigencia de universalidad, en definitiva, es una condición necesaria e indispensable para el reconocimiento de derechos inherentes a todos los seres humanos (Pérez, 2007).

7 La gratuidad es un elemento vertebrador de la universalidad. El objetivo debe ser la disminución de la barrera económica al acceso para el ejercicio del derecho a la salud. Se requiere de la reducción significativa del gasto de bolsillo de las familias para posibilitar el ejercicio de este derecho.

En términos presupuestarios, Paraguay tiene un gasto *per cápita* en salud intermedio con respecto al resto de la región. Si bien estos datos podrían hacernos pensar en algunas garantías sobre la gratuidad y el proceso de universalización, lo cierto es que aproximadamente el 54,1% del gasto corresponde a gasto privado, mientras que el 45,9% corresponde al gasto público, situándose Paraguay como uno de los países con menor gasto público per cápita en salud en toda la región (Benítez, 2017).

Año	Presupuesto en Salud	Ejecución presupuestaria
	Presupuestado	Ejecutado
2013	3.967.853.783.044	71,8%
2014	4.500.049.796.127	77%
2015	4.608.943.681.953	84%
2016	4.560.995.979.202	84%
2017	4.574.797.097.806	En proceso

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera, Ministerio de Hacienda.

El Informe de Gasto Social 2017 del Ministerio de Hacienda, hasta el 30 de setiembre del 2017, señala que:

La inversión en el sector de salud fue de G. 2,9 billones, con un crecimiento de 3,3% que significó la disponibilidad de recursos adicionales por G. 92 mil millones con relación al mismo periodo del año 2016. Los programas de las 18 regiones sanitarias del país, junto con el programa de Atención Primaria de la Salud (Medicina Familiar), absorbieron el 20% de dicho total (Ministerio de Hacienda, 2017: 3).

En este sentido, la ejecución presupuestaria a la fecha del corte disponible ha sido prácticamente la misma que el año anterior y con los mismos resultados.

¿Existe la gratuidad? Avances y retrocesos

La política de gratuidad comenzó en el 2008 con la Resolución S.G. N° 140, por la cual se dispuso la “Gratuidad universal de las internaciones hospitalarias, así como las cirugías de urgencias, y programas de las diferentes especiali-

dades; en todos los hospitales y centros de salud dependientes del MSPBS⁸. Este hito marcó desde el Estado una política tendiente a la gratuidad y a la universalización, creando condiciones para incrementar el acceso a la salud en la red de servicios públicos.

En el 2013, con la asunción del gobierno de Horacio Cartes, el ministro de Salud, Dr. Antonio Barrios, declaró en repetidas ocasiones que no podría sostenerse la gratuidad⁹, aunque reconocía que era un derecho conquistado por la población¹⁰. A pesar de su expreso desacuerdo, entró en vigencia la Ley N° 5.099/2013 “De la gratuidad de aranceles de las prestaciones de salud de los establecimientos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)”. El objetivo de esta iniciativa de los partidos de oposición fue preservar algunas de las conquistas en este proceso. Las presiones del Ejecutivo sobre la gratuidad dieron fruto y se produjo la fórmula legal que limita y reasegura el alcance de esta política, ya que en la ley se estableció que la implementación se realizará de manera progresiva y sostenida, conforme a las previsiones del Presupuesto General de la Nación (PGN) aprobado para el ejercicio fiscal correspondiente. Esto supone que queda a criterio del gobierno de turno el progreso de la inversión a realizarse. El presupuesto de este año implicó un estancamiento en la materia.

En este sentido, en el año 2014 quedó patente la estrategia del gobierno con respecto a la previsión presupuestaria, ya que observando el comportamiento de la inversión según los programas se nota el retroceso en la gratuidad, ya que se registró una caída del gasto ejecutado en los programas de Atención Primaria en Salud (APS)¹¹ (-4%) y Emergencias Médicas (3%)¹².

Estos programas tienen mayor demanda poblacional comunitaria, llegando a poblaciones vulnerables, rurales e indígenas en situación de pobreza, gracias a la cobertura de las Unidades de Salud Familiar (USF) en estas zonas, así como en la zona urbana. El Hospital del Trauma atiende a la población vícti-

8 En el 2009 se implementó la Resolución S.G. N° 1074/09 que ratifica la gratuidad para todas las prestaciones médicas, odontológicas, medicamentos, insumos, biológicos y servicios de ambulancia (MSPyBS, 2015).

9 ABC Color, 16 de agosto de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/explicar-que-es-gratis-y-que-no-607497.html>

10 HOY, 4 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/ministro-asegura-gratuidad-en-salud-es-derecho-adquirido>.

11 La estrategia de atención primaria, y la posterior derivación de los pacientes de mayor complejidad, contribuye no solo a incrementar el acceso a la salud de la población más vulnerable, sino que también disminuye los costos en salud, promoviendo acciones preventivas y disminuye la sobrecarga en los servicios hospitalarios para este tipo de atenciones.

12 Normalmente, ante la enfermedad crónica, grave o los accidentes, las familias incrementan su vulnerabilidad y la probabilidad de entrar en situación de extrema pobreza.

ma de accidentes de tránsito y violencia social (Molinier, 2017). Ambos programas corresponden a las políticas que desde el paradigma de la universalidad promovieron condiciones para eliminar las barreras de acceso a través de la gratuidad del servicio. Con esta reducción en la inversión se dieron además los desabastecimientos de insumos y medicamentos (y se incrementó el gasto de bolsillo)¹³.

Durante el 2017, a 4 años de la aprobación de la Ley de Gratuidad, y con estos hitos en el camino, continuó la misma tendencia presupuestaria, así como el debilitamiento de la estrategia de APS. No hubo crecimiento en el número de las USF¹⁴, se reportó un número indeterminado de USF sin personal suficiente de salud¹⁵ y desabastecimientos, entre otros problemas relacionados a la precarización de la estrategia.

Uno de los avances al 2017 fue el crecimiento progresivo registrado desde el 2013 en la inversión del MSPBS con la compra de un 267% más de medicamentos e insumos hospitalarios. Esto contribuyó a mejorar el acceso a salud de la población.

En el 2015 se aprobó la política de medicamentos (Resolución S.G. N° 826/2015), cuyo propósito es “contribuir a mejorar el estado de salud y la calidad de vida de la población mediante la garantía en el acceso equitativo y efectivo de servicios farmacéuticos y medicamentos esenciales de calidad y eficaces, seguros y asequibles, promoviendo el uso racional de los mismos”, y se creó una comisión interinstitucional (Equipo Técnico Interinstitucional) con el objeto de hacer cumplir y realizar el seguimiento a esta política.

No obstante, si bien ha habido avances, mejorando entre otras cosas el acceso a la información sobre medicamentos disponibles a través del portal de Internet del MSPBS¹⁶, durante el 2017 se recibió denuncias en varias zonas del país por falta de insumos y medicamentos en USF, en el Hospital de Clínicas y en el Instituto Nacional del Cáncer (Incan)¹⁷. De esta manera, la gratuidad se

13 El gasto de bolsillo en salud comprende todo tipo de gastos sanitarios realizados en el momento en que el hogar se beneficia del servicio de salud. Normalmente se trata de honorarios de médicos, compras de medicamentos y facturas de hospital. Los gastos en medicina alternativa y tradicional se incluyen en el cálculo de los gastos de bolsillo, pero no así los gastos de transporte efectuados para recibir asistencia ni los concernientes a alimentación (Benítez, 2017).

14 En el Balance Anual de Gestión Pública se registran 800 USF, solo 5 USF más que el 2015 (MSPBS, 2016a).

15 Esta información no está disponible por parte del MSPBS. El acceso a estas informaciones se da a través de los reportes públicos de medios de comunicación y las denuncias privadas que llegan a las organizaciones sociales.

16 ABC Color, 6 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/msp-usara-fondos-de-urgencia-para-adquirir-medicamentos-1638056.html>

17 ABC Color, 1 de noviembre de 2017. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/faltante-en-incan-no-alcanza-el-presupuesto-1645835.html>

vio afectada, ya que se incrementó el gasto de bolsillo y, por ende, se afectó el acceso a la salud. Esto nos obliga a analizar aspectos no solo de disponibilidad de recursos, sino también de su ejecución, tales como problemas de gestión, de redistribución de medicamentos, problemas de administración y compras tardías que generan desabastecimientos en ciertos momentos limitando el alcance de la política de gratuidad.

La gratuidad es sostenible. Insuficiencia presupuestaria y baja ejecución

La presión tributaria en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) del Paraguay es una de las más bajas de la región, en torno al 12% y 13%, mientras que la relación de ingresos tributarios-PIB de Brasil y Argentina ronda el 25%. La media sudamericana es del 20%¹⁸.

El sistema tributario paraguayo se basa fundamentalmente en la aplicación de impuestos al consumo como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), y muy poco en tributos sobre la ganancia como el Impuesto a la Renta a las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios (Iracis), un tributo pagado sobre la ganancia de las empresas privadas, públicas o mixtas, sean estas empresas del sector comercial, industrial o de servicios. Los ingresos provenientes del Iracis han venido creciendo en los últimos años, lo cual ha contribuido al aumento de las recaudaciones. Sin embargo, el tributo es de tan solo el 10% sobre las ganancias de las empresas. El IVA tiene un carácter regresivo y todos pagan el 10% de lo que consumen, independientemente de lo que ganan, cargando de igual manera al trabajador con salario mínimo y a las grandes rentas del país.

A pesar de que no se tienen datos exactos sobre el uso del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide), la ley establece que debe tener como beneficiario permanente al Fondo Nacional para la Salud (FNS), con el 10% del total de los recursos disponibles. La existencia del Fonacide y su asignación por ley para el FNS es fundamental para sostener la gratuidad de los servicios y llegar a la universalidad.

18 Resumen Latinoamericano, 27 Diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.resumenlatinoamericano.org/2016/12/27/paraguay-y-su-presupuesto-2017-deuda-gasto-social-y-disputas/>

También se pueden extraer impuestos al alcohol y al tabaco, que además de ser una forma eficiente en la recaudación, contribuye a disminuir el consumo y, por ende, los factores de riesgos para la salud. Según datos el Banco Mundial, Paraguay tiene el tabaco más barato del mundo y el impuesto¹⁹ más bajo de la región y uno de los más bajos del mundo. El daño del tabaquismo en costos directos al sistema de salud y al bolsillo de la gente supera el 10% del total de gasto en salud y cerca del 1% del PIB²⁰.

Deudas que permanecen y se traducen en muertes nominadas

Mortalidad Materno-infantil y violencia obstétrica

ESTIMACIONES DE LA RAZÓN DE MORTALIDAD MATERNA (RMM; MUERTES MATERNAS POR 100.000 NACIDOS VIVOS)

Año	1990	1995	2000	2005	2010	2015
Mujeres muertas	150	147	158	159	139	132 [*]

** Se debe tener en cuenta que los datos de la OMS aquí consignados difieren de los MSPBS. Es importante considerar esto para mejorar el registro de los datos oficiales.*

Fuente: Evolución de la mortalidad materna: 1990-2015. Estimaciones de la OMS, el UNICEF, el UNFPA, el Grupo del Banco Mundial y la División de Población de las Naciones Unidas (OMS, 2015).

Según algunos reportes internacionales (OMS, 2015), Paraguay tuvo en 25 años un avance prácticamente nulo en la reducción de la mortalidad materna. Si bien se hicieron algunas mejoras a través de la estrategia de la APS y de los controles prenatales, seguimos teniendo un alto índice de muertes prevenibles, entre otros motivos, por violencia obstétrica y/o negligencia médica²¹. Así, cerrábamos diciembre del 2016 con la muerte de Edith Hermosilla²², de 35 años de edad, y sus gemelos, por supuesta negligencia médica. Además, en

19 La Ley N° 5.538/15 del tabaco en su artículo 21 dice que el 40% debe ir a salud, pero no hay registro de cumplimiento.

20 Dirección de Vigilancia de Enfermedades no Transmisibles. Disponible en: http://www.iecs.org.ar/wp-content/uploads/Flyer_tabaquismo_Paraguay-Final.pdf

21 Existe un importante subregistro en el caso de la mortalidad por causas prevenibles, ya que la mala praxis tiene consecuencias penales y el personal de salud se muestra hermético antes ciertas situaciones.

22 ABC Color, 13 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/denuncian-negligencia-por-muerte-de-madre-y-sus-gemelos-1546360.html>

noviembre de 2017 Aracelly Nohemí Velázquez²³, de 19 años de edad, falleció, según las denuncias, a raíz de la negligencia médica²⁴.

Por otro lado, a comienzos del 2017, se hizo un avance importante en el reconocimiento de la violencia hacia la salud de las mujeres, al entrar en vigencia la Ley N° 5.777/16 de “Protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia” y su Decreto Reglamentario N° 6.973/17. En esta ley, que fue impulsada por organizaciones de la sociedad civil con el apoyo de algunos partidos de la oposición, quedaron tipificadas por primera vez la violencia contra los derechos reproductivos²⁵ y la violencia obstétrica.

La violencia obstétrica se reconoció en el artículo 5 inciso j) como “la conducta ejercida por el personal de salud o las parteras empíricas sobre el cuerpo de las mujeres y de los procesos fisiológicos o patológicos presentes durante su embarazo, y las etapas relacionadas con la gestación y el parto. Es al mismo tiempo un trato deshumanizado que viola los derechos humanos de las mujeres”.

En el proyecto de ley la definición era más explícita: “Aquella que ejerce el personal de salud sobre el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres, expresada en un trato deshumanizado, un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales”. De esta manera, al igual que en otros casos, en el debate parlamentario y su aprobación final se limitó el alcance de la ley y la conceptualización quedó circunscripta al trato deshumanizado, limitando temas fundamentales como la autonomía de las mujeres en lo relacionado a la decisión sobre sus cuerpos durante el proceso reproductivo y la interculturalidad.

Según el decreto, el MSPBS debió crear un protocolo de denuncia y atención, y presentarlo al Ministerio de la Mujer²⁶, en el cual se establecieran cuáles son las conductas que se configuran como sancionables. La entrada en vigencia de este protocolo será fundamental para la aplicabilidad real de la ley. Asimismo, el diseño de sus mecanismos será fundamental para la eliminación de

23 LACLAVE, 1 noviembre de 2017. Disponible en: <http://www.laclave.com.py/2017/11/una-joven-de-19-anos-fallecio-tras-parto-en-el-hospital-los-angeles/>

24 Existen otras muchas muertes nominadas, que si bien no son nombradas en este informe por falta de espacio, están presentes en cifras.

25 Véase más información en los artículos sobre derechos sexuales y derechos reproductivos del presente informe.

26 El decreto estableció un periodo de 6 meses para que el MSPBS creara el protocolo. Este plazo se cumplió en setiembre de 2017.

barreras de acceso y el incremento de la equidad por cuestiones relacionadas al género y la violencia obstétrica.

El cáncer, segunda causa de muerte en Paraguay

A finales del 2016 se emitió el informe oficial del MSPBS sobre indicadores básicos de salud del país (MSPBS, 2016b). Los datos revelan que los tumores son la segunda causa de muerte y la primera causa de muerte prematura, es decir, muerte antes de los 70 años.

En los últimos 25 años, el cáncer ha pasado a ser de la tercera a la segunda causa de muerte. Del 12% de la población, ha pasado a afectar al 19%. El incremento de la mortalidad por esta enfermedad registra un crecimiento paulatino en todos los países de la región, aunque se observan marcadas diferencias en ciertos índices entre unos países y otros.

Desde un análisis de la determinación de la salud, es importante decir que la principal causa de este crecimiento está relacionada al modelo de producción y de vida de las últimas décadas. Este modelo se ha caracterizado por el uso intensivo de los recursos naturales, el uso de agrotóxicos, deforestación, y particularmente la contaminación del aire con las emisiones de dióxido de carbono (CO₂), el envenenamiento de la tierra y de los cauces hídricos. Así también por estilos de vida relacionados a las condiciones laborales, inocuidad de los alimentos, el tabaquismo, la ausencia de políticas públicas de prevención, promoción y control, etc.

En este sentido, si se analiza la estructura del país, podremos ver que el cáncer ha crecido en simultáneo al aumento de la producción de soja transgénica y el incremento de la ganadería como forma de producción. Además, alrededor del 64% de la población se encuentra en condiciones de trabajo informal, lo cual implica precariedad laboral, falta de seguro médico y de acceso a la salud de manera de poder realizar controles preventivos o de temprana detección del cáncer para hacer frente a la enfermedad y al tratamiento posterior.

No obstante, no son los únicos elementos que determinan el cáncer como segunda causa de muerte, ya que los datos actuales indican que el riesgo de morir de cáncer es en realidad mayor entre las personas de niveles socioeconómicos bajos. En nuestro caso, campesinos, indígenas y poblaciones urba-

nas ubicadas en cinturones de pobreza. Estos grupos sociales no tienen las mismas capacidades que las personas ubicadas en las clases más altas para hacer cambios en su forma de vida. También tienen menor acceso a servicios de salud, incluidos servicios de prevención y diagnóstico, tratamiento y medicamentos esenciales.

Si realizamos un análisis territorial, podemos encontrar otra de las inequidades del sistema: las desigualdades territoriales. Se registra casi el doble de muertes en unos departamentos frente a otros. A modo de ejemplo, en el 2015 la tasa de mortalidad por cáncer en Caazapá fue de 42,9%, mientras que en Paraguari fue de 94,3% (Ibídem).

En los últimos años se informó que se estaban realizando avances en los registros de cáncer de la población, los cuales son fundamentales para diseñar un control efectivo del cáncer y evaluar el impacto de las iniciativas en materia de políticas. En cambio, hasta 2017 esta información no está disponible y Paraguay ocupa el penúltimo lugar²⁷ en cuanto a las políticas relacionadas de control del cáncer de la población. Es, además, el país con menor acceso a prevención y detección temprana, medicamentos oncológicos, acceso a radioterapia y el segundo peor calificado en cuanto al desempeño de sus políticas públicas.

Actualmente, el cáncer del pulmón es la principal causa de muerte en los hombres que padecen esta enfermedad. El 75% de los casos está relacionado con el tabaco²⁸, por lo que se deberían tomar medidas para combatir el consumo. En tanto, el cáncer de cuello uterino es la principal causa de muerte por cáncer en las mujeres. Ambos tipos de cáncer son prevenibles con políticas públicas eficientes.

27 La LACCS examina los esfuerzos de los países en una gama de áreas pertinentes al acceso al control del cáncer. Entre ellos se incluyen la planificación, las iniciativas de prevención, la disponibilidad del tratamiento, los gastos y el monitoreo (Roche, 2017).

28 En el 2015 se aprobó la Ley N° 5.538/2015 y durante el 2017 se aprobó una reglamentación sobre la parte impositiva, ambas con alcance muy limitado para la reducción real del consumo. "El presidente de Paraguay, Horacio Cartes, es propietario de una de las empresas tabacaleras de mayor envergadura del país, por lo cual los resultados de las iniciativas antitabaco resultan predecibles" (Roche, 2017).

Casos

María Rivarola. Defensora por el derecho a la salud pública universal gratuita y de calidad

En el 2017 falleció María Rivarola, líder del Movimiento por el Derecho a la Salud, a causa de un cáncer colorrectal. En el 2014 tuvo los primeros síntomas de cáncer. Fue internada en 3 ocasiones por dolores agudos y por deficiencias del sistema nunca fue diagnosticada con esta enfermedad. El 21 de abril del 2017, a través de una ecografía ordinaria, le diagnosticaron metástasis de hígado en el Hospital de Clínicas, donde fue internada y operada de urgencias, ya en estado terminal. Falleció el 21 de julio. El Hospital de Clínicas tiene un sistema de aranceles que permitió sostener parte del proceso, internación, operación colorrectal, etc.

No obstante, se requirió un promedio de recursos por día de G. 400.000 durante la primera semana y de unos G. 150.000 a G. 350.000 durante las siguientes para acceder a medicamentos (no se pudo realizar quimioterapia por el estado avanzado de la enfermedad), antibióticos, análisis específicos, análisis comunes que algunos días no estaban disponibles por falta de reactivos, entre otros.

Debido al gasto de bolsillo, la familia de María Rivarola, mujer jefa de hogar, con tres hijas y una nieta a su cargo, y debido a la ausencia de políticas integrales de salud, tuvo que apoyarse en una red de cuidados cívico-sociales (organizaciones sociales, personas cercanas, comisiones vecinales, etc.)²⁹ para sostener este proceso.

El suicidio como síntoma de un sistema en retroceso. Precarización de la salud del personal sanitario y precarización de la atención en salud

Suicidio de Francisco Damián Rodríguez

Francisco tenía 27 años. Se suicidó, según expresó su madre, debido al estrés que padecía por la cantidad de horas de trabajo en el Hospital de Clínicas. En una carta abierta, su familia pidió intervención de la justicia y de los

²⁹ Red de cuidados cívico-sociales. Se organizaron múltiples acciones comunitarias: venta de comidas, rifas, donaciones privadas, etc. Estas actividades en Paraguay son constituyentes de la cohesión social para el acceso a los derechos frente a la vulneración de los mismos por parte del Estado.

diferentes poderes del Estado para cambiar el reglamento de residencia de la Facultad de Ciencias Médicas (FCM). Esto a raíz de que los personales de blanco deben soportar una sobrecarga horaria que atenta contra sus vidas y sus pacientes. Por ello pidieron mayor presupuesto para el rubro de los médicos residentes de Clínicas.

Doce suicidios de profesionales de blanco

Doce suicidios de profesionales de la salud se registraron en los últimos 2 años. En octubre del 2017, las enfermeras y enfermeros llamaron a movilización para hacer frente al alto índice de suicidios en este sector debido, fundamentalmente, a la precarización laboral. Según la Asociación Paraguaya de Enfermería (APE), en el país existen aproximadamente 14.000 enfermeras y enfermeros que trabajan con sobrecarga laboral y que requieren de reajustes salariales, tanto en el sector público como en el privado. Además, se necesitan 4.000 contratados más para hacer frente a nuevos servicios de salud públicos y al menos 1.000 contratados más en IPS³⁰.

Suicidio de Eduardo Irala Jara

Eduardo Irala Jara, de 30 años de edad, murió tras tirarse del cuarto piso del Hospital de Clínicas, donde su esposa se encontraba internada por una afección oncológica en estado grave. La joven requería de un medicamento oncológico que tenía un costo de 2 millones de guaraníes, más la realización de quimioterapia, servicios muy costosos para una familia pobre de una compañía de Encarnación. El marido recorrió instituciones y solicitó todo el apoyo que pudo de su familia. Ante la desesperación, la falta de recursos y la vulneración del derecho a la salud universal y gratuita decidió suicidarse.

Conclusiones

Durante el 2017 persistieron las inequidades sanitarias. No hubo crecimiento en la cobertura ni en el acceso y se siguen produciendo desabastecimientos de medicamentos e insumos médicos, lo que genera un alto gasto de bolsillo.

30 Última Hora, 12 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/enfermeros-su-dia-piden-un-20-aumento-salarial-m1085115.html>

Además, hay déficit de personal de salud en toda la red de servicios y muchos de los contratados tienen sobrecarga laboral y requieren de reajuste salarial³¹, en consecuencia hay una tendencia a la precarización de todo el sistema de salud³². El gobierno continuó la lógica de años anteriores, con un presupuesto limitado y una ejecución ineficiente afectando el proceso de universalización y a la gratuidad como cualidad vertebradora.

ALAMES y el Movimiento por el Derecho a la Salud “María Rivarola”, así como otras organizaciones nacionales y de la región, han denunciado en diversas ocasiones que existe una estrategia tendiente a la privatización de los servicios de salud, basada en la precarización del sistema a través de la generación de desabastecimientos programados. La estrategia pretende establecer un sistema de cofinanciamiento público-privado, que reoriente la demanda de servicios de salud pública hacia los servicios privados de atención, partiendo de una visión de la salud como mercancía a la que se accede en virtud de la capacidad de pago y que profundiza las inequidades en salud.

Recomendaciones

- Garantizar la cobertura universal a través de un mayor presupuesto público, basado en políticas de justicia social y redistribución tributaria, incrementando los impuestos directos con carácter progresivo, así como un mayor control institucional para una eficiente ejecución presupuestaria por parte del MSPBS.
- Crear canales de participación social y decisión sobre el uso del Fonacide en salud, con el objetivo de mejorar la comunicación poblacional y garantizar su uso público.
- Cumplir con el carácter presupuestario público-progresivo, que garantice el criterio de universalización de la Ley N° 5.099/2013 “De la gratuidad de aranceles de las prestaciones de salud de los establecimientos del Ministe-

31 ABC Color, 7 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/claman-por-medico-en-la-usf-de-paraguari-1581975.html>; ABC Color, 21 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/interior/exigen-contratacion-de-una-doctora-ad-honorem-1575961.html>

32 ABC Color, 6 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/interior/puestos-de-salud-de-cordillera-estan-desabastecidos-y-sin-profesionales-1570849.html>, ABC Color, 27 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/interior/miserable-servicio-del-ministerio-de-salud-publica-en-puerto-pinasco-1568639.html>, ABC Color, 28 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/interior/prohibido-enfermarse-los-fines-de-semana-y-feriados-en-paso-yobai-1568929.html>

rio de Salud Pública y Bienestar Social” y establecer una planificación no superior al quinquenio para llegar a la cobertura nacional.

- Fortalecer la Estrategia de APS, con la apertura de nuevas USF para cubrir a toda la población, según lo previsto, con al menos 1.300 USF a nivel nacional, con los equipamientos e insumos, y profesionales de salud suficientes para la atención con calidad y calidez.
- Garantizar la disponibilidad y el acceso a medicamentos e insumos en toda la Red de servicios del MSPBS, otorgando el presupuesto necesario, cumpliendo con lo establecido en la política de medicamentos (Resolución S.G. N° 826/15), cuyo principio rector es la universalidad, estableciendo controles y sanciones para aquellos centros de salud que por problemas de gestión y/o administración incumplan la normativa.
- Desprecarizar y garantizar los derechos laborales de todo el personal del Servicio Nacional de Salud. Crear partidas presupuestarias para contratar a personal de salud según lo requerido para la cobertura de servicios y los reajustes salariales pertinentes.
- Redoblar esfuerzos para disminuir la mortalidad materna-neonatal a fin de lograr los objetivos de llegar a cero muertes evitables.
- Incluir en el observatorio contra toda forma de violencia hacia la mujer la violencia obstétrica de manera de generar informes anuales y tomar las medidas pertinentes al interior del Servicio Nacional de Salud.
- Aprobar el protocolo del MSPBS sobre intervención en casos de violencia obstétrica, garantizando la accesibilidad, para que las mujeres y familias puedan realizar las denuncias y se canalicen las sanciones pertinentes³³. La entrada en vigencia de este protocolo será fundamental para la aplicabilidad real de la ley, así como el diseño de sus mecanismos será fundamental para la eliminación de barreras de acceso y el incremento de la equidad por cuestiones relacionadas al género y la interculturalidad.
- Crear una política de control del cáncer, garantizando el derecho a la salud, que tenga en cuenta criterios de planificación, iniciativas de prevención,

33 Si bien la violencia obstétrica no está reconocida en el Código Penal, ONUMJERES aconsejó en diciembre del 2016 que se podrían usar el Art. 123 de Tratamiento médico sin consentimiento y el Art. 148 sobre la revelación de secretos privados por funcionarios o personas con obligación especial, aunque no tengan la perspectiva de género (ONU Mujeres, 2016).

disponibilidad del tratamiento, gastos e inversión y el monitoreo, que supere las inequidades sanitarias, generadas por el propio sistema de salud, y por las desigualdades de clase, género y etnia.

- Crear impuestos al tabaco y al alcohol que desincentiven eficientemente el consumo y se redireccionen los recursos a la inversión en salud, así como el diseño e implementación de políticas de promoción y prevención del tabaquismo que incluyan etiquetados, control del *marketing* y publicidad, entre otros.

Bibliografía

- Benítez, Gerardo (2017) *Distribución del Gasto en Salud y Gastos de Bolsillo. Principales resultados. Paraguay*. Asunción: CADEP.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2016) *Principales resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso. Encuesta Permanente de Hogares 2016*. Fernando de la Mora, DGEEC. Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph2016/Boletin-de-pobreza-2016.pdf>
- Ministerio de Hacienda-Dirección General de Presupuesto, Subsecretaría de Estado de Administración Financiera (2017) *Informe de Ejecución Mensual. Gasto social por sector al 30/09/2017*. Disponible en: <http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/archivo.php?a=a9a9acb2bdb6bcb7bb777a-78797f77afa9bbcb768bbb7abb1a9b477afb757a78797f75788176b8acaea9048&x=7777016&y=b4b4053>
- Guillen, Cristina (2011) *Sistemas de salud en Sudamérica: desafíos hacia la integralidad y la equidad*. Asunción: MSPBS. Disponible en: <http://www.mspbs.gov.py/planificacion/wp-content/uploads/2012/07/SSS-PARAGUAY-2011.pdf>
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Hacienda (2016a). *Balance Anual de Gestión Pública. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social*. Disponible en: <http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/archivo.php?a=bababdc3cec7cdc8cc88bbbac098b898a-8f888a8b86899179c6c2c7c2ccdbecbc2c879bdbe79ccbac5ceb79c91d14bbc5c2bcb79d279bbc-2bec7beccdbac79cc8bcc2bac587c9bdbfbao59&x=6464003&y=6d6d00c>
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2016b) *Indicadores Básicos de Salud 2016*. Asunción: MSPBS. Disponible en: <http://www.mspbs.gov.py/digies/wp-content/uploads/2012/01/IBS-Paraguay-2016.pdf>
- Molinier, Lila (2017) *El gasto público en salud. Los recursos del Fonacide*. Asunción: Serpaj-Py.
- Morales-Borrero, Carolina; Borde, Elis; Eslava-Castañeda, Juan C.; Concha-Sánchez, Sonia C. diciembre (2013) ¿Determinación social o determinantes sociales? *Diferencias conceptuales e implicaciones praxiológicas*. Revista de Salud Pública, vol. 15, núm. 6, pp. 797-808. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- ONU Mujeres (2016) *Violencia contra las mujeres en Paraguay: Avances y Desafíos*. Asunción. Disponible en: <http://www.cde.org.py/publicacion/violencia-contra-las-mujeres-en-paraguay-avances-y-desafios/>
- Organización Mundial de la Salud Comisión de Determinantes sociales (2008) *Subsanar las desigualdades en una generación. Alcanzar la equidad sanitaria, actuando sobre los determinantes sociales de la salud*. WHO/IER/CSDH/o8.1. Ginebra: OMS. Disponible en: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/69830/1/WHO_IER_CSDH_o8.1_spa.pdf
- Organización Mundial de la Salud OMS (2011) *Cerrando la brecha: la política de acción sobre los determinantes sociales de la salud: documento de trabajo*. Disponible en: http://www.who.int/sdhconference/discussion_paper/Discussion-Paper-SP.pdf?ua=1
- Organización Mundial de la Salud (2015) *Evolución de la mortalidad materna: 1990-2015. Estimaciones de la OMS, el UNICEF, el UNFPA, el Grupo del Banco Mundial y la División de Población de las Naciones Unidas*. Ginebra: OMS. Disponible en: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/204114/1/WHO_RHR_15.23_spa.pdf?ua=1
- Pérez, Antonio (2007) “La universalidad de los derechos humanos” en *Derecho y Cambio Social*. Número 09, año IV. Lima: s/d. Disponible en: http://www.derechoycambiosocial.com/revista009/derechos%20humanos.htm#_ftn1
- Roche (2017) *Control del cáncer, acceso y desigualdad en América Latina. Una historia de luces y sombras*. Solicitud de Roche a The Economist Intelligence Unit Limited. Disponible en: http://www.eiuperspectives.economist.com/sites/default/files/images/Cancer_control_access_and_inequality_in_Latin_America_SPANISH.pdf
- Rodríguez, José Carlos y Villalba, Roberto (2016) *Gasto y gestión de la salud pública Situación y escenario materno infantil. Paraguay*. Asunción: Desarrollo, Participación y Ciudadanía – Investigación para el Desarrollo. Disponible en: <http://www.desarrollo.org.py/admin/app/webroot/pdf/publications/04-08-2016-10-09-56-1820147387.pdf>
- Serafini, Verónica (2016) “Derecho a la salud: necesidad de una reforma estructural”, en: *Análisis de coyuntura mensual. Economía y Sociedad*. N° 38. Asunción: CADEP, pp. 7-10. Disponible en: <https://mega.nz/#!dX5hVADA!25CXCPoylJzPMT1Kfx2BYeiGHNRglPziESXxAsgNTAc>
- Secretaría Técnica de Planificación (2014) *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. Diciembre 2030*. Asunción: STP. Disponible en: <http://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>

¡OVALEMA! ¡ORE ÑEMBYAHÝIMA! (¡BASTA! ¡YA TENEMOS HAMBRE!)

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN



Con casi 400.000 hambrientos, y 2.000.000 en riesgo de estarlo, Paraguay vive la extraña contradicción de producir comida para millones de personas, pero no logra la vigencia del derecho a la alimentación de sus propios habitantes.

Inés Franceschelli

HEÑÓI - FIAN PARAGUAY

Introducción

En el informe Derechos Humanos Paraguay 2015, el reporte sobre el estado del derecho a la alimentación (Imas, 2015: 173-184) se titulaba *El aumento de la indigencia en las zonas rurales*. El autor enfatizaba la vulnerabilidad alimentaria de los pueblos indígenas y el campesinado. Dos años después, es preciso informar que tal vulnerabilidad se evidencia en demandas concretas: el 12 de octubre 2017, día en el que se conmemora la llegada de colonizadores a América, los indígenas del Paraguay se manifestaron clamando “¡Ovalema! ¡Ore Ñembyahyima!” (¡Basta! ¡Ya tenemos hambre!). En mayo se había hecho necesario asistir con alimentos a más de siete mil familias de Ñeembucu que, afectadas por las inundaciones, habían perdido todos sus recursos alimentarios. En junio, la Municipalidad de San Lázaro (Concepción) había declarado emergencia alimentaria distrital, pues los fenómenos climáticos producían hambre en la población.

En 1966, las Naciones Unidas afirmó, mediante el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), Artículo 11, que:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, (...). 2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán (...) las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; (...) [Las cursivas son nuestras].

Nuestro país tardó más de 25 años para ratificar ese pacto, por medio de la Ley N° 4 de 1992. La contradicción actual entre el destino de millones de hectáreas de nuestras tierras y millones de litros de nuestras aguas, más abundantes créditos públicos y privados para la producción de *commodities* en condiciones favorables a la agroexportación, y el abandono del Estado a la agricultura campesina, productora de alimentos para la población local, ponen en evidencia que la ratificación del PIDESC no ha motivado que el país avance hacia la “explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales”.

En 1999, las Naciones Unidas consideraron necesarias algunas aclaraciones sobre la cuestión de la alimentación, ya que “se advierte una disparidad inquietante entre las formas que se fijan en el artículo 11 del Pacto y la situación que existe en muchas partes del mundo” (Naciones Unidas, Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1999, párr. 5). Es decir, aunque existiera el Pacto y estuviera ratificado, la cantidad de hambrientos en el mundo era demasiado alta. Por tanto, emitieron la Observación General N° 12 que, entre otros conceptos, dice:

El Comité considera que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende: la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos (Ibídem, párr. 8).

Han pasado 18 años desde estas aclaraciones, de carácter universal, consensuadas por la mayoría de los países del mundo. Sin embargo, el Paraguay aún está lejos de la plena vigencia del derecho a la alimentación adecuada. Según la medición oficial dada a conocer en 2017, crecieron la cantidad de pobres y la de pobres extremos. Las cifras oficiales indican que 387.242 personas viven en situación de pobreza extrema (5,73% de la población), es decir, no alcanzan un ingreso diario de Gs. 7.836 (U\$S 1,38) en la ciudad, y de Gs. 7.156 (U\$S 1,26) en el campo, montos que según el gobierno nacional son suficientes para poder satisfacer las necesidades alimentarias¹. Por otra parte, 1.949.272 personas son pobres (28,86% de la población), es decir, están en riesgo de padecer hambre (DGEEC, 2017).

Al inicio del periodo observado en el presente informe (noviembre de 2016), nuestro país recibió la Misión de la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Hilal Elver, quien emitió su Informe preliminar en enero de 2017, y el informe final en marzo de este año (Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos-CDH, 2017). La perspectiva observada por la relatora le permitió expresar una serie de recomendaciones al país, partiendo de un diagnóstico preocupante, que destaca: “La falta de acceso a una alimentación adecuada y nutritiva sigue siendo un desafío en el Paraguay para alrededor del 10% de la población, que sigue subalimentada” (Ibídem, párr. 9)². De acuerdo con el re-

1 Última Hora, 17 de junio de 2017. Disponible en <http://www.ultimahora.com/pobreza-crecio-22-pese-planes-del-gobierno-y-expansion-economica-11091557.html>

2 Cf. (FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, 2017).

cientemente publicado Índice Global de Seguridad Alimentaria, el Paraguay ocupa el lugar 59 de 113 países y el puesto 9 entre los 18 países del Caribe y Sudamérica³.

Marco normativo

El Paraguay, como Estado parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tiene el deber de respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación, y se ha comprometido a adoptar las medidas apropiadas para garantizar la realización del derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo el acceso a los alimentos adecuados. Es también parte en otros tratados internacionales de derechos humanos, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD, por su siglas en inglés), todos los cuales contienen disposiciones explícitamente vinculadas al derecho a una alimentación adecuada. En el Sistema Interamericano, el Paraguay es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). El Protocolo menciona expresamente que toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

La Constitución del Paraguay, en el artículo 137, resalta la importancia de los derechos fundamentales como componentes indispensables de un orden democrático y reconoce una amplia gama de derechos humanos. El derecho a la alimentación está consagrado en la Constitución solo indirectamente o en relación con grupos específicos como son los niños y las niñas y las personas mayores de edad. El derecho a la alimentación está además protegido indirectamente en la misma carta magna en relación con los derechos a la vida, a la educación y la salud.

Sin embargo, la Relatora Especial Hilal Elver, en el informe de la Misión realizado este año, con relación al marco normativo que permitiría la exigibilidad del derecho a la alimentación, subrayó:

3 The Economist, septiembre 2017. Disponible en: <http://foodsecurityindex.eiu.com/Index>

[...] la importancia del reconocimiento explícito en la legislación nacional del derecho a una alimentación adecuada. La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a una alimentación adecuada, permite a las personas que afirman ser víctimas de violaciones de estos derechos presentar una denuncia ante un órgano independiente e imparcial, solicitar remedios adecuados y hacer cumplir cualquier recurso. La Relatora Especial desea hacer hincapié en que, para proteger los derechos humanos, el recurso judicial es fundamental y que la ratificación de los Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño permitiría a las personas, incluidos los niños y las niñas, acceder a recursos eficaces. (Naciones Unidas, CDH, 2017, párr. 16).

Situación del derecho a la alimentación

En sucesivos informes acerca de la realización de los Derechos Humanos en Paraguay, se ha puesto en evidencia la contradicción que significa que el país, por un lado “produzca alimentos para 70 millones de personas” en la modalidad de monocultivo de organismos genéticamente modificados (OGMs), particularmente soja y maíz, y por otro lado sostenga a cientos de miles de hambrientos entre su población.

Es probablemente esta contradicción la raíz de la dificultad para la vigencia plena de este derecho, ya que se basa en el crecimiento sostenido de la superficie destinada a la producción de mercancías, y en contrapartida la disminución ininterrumpida de la producción campesina e indígena de alimentos. Esta contradicción pone al Paraguay ante un serio desafío de sostenibilidad. Según el principio de la sostenibilidad, los Estados deben garantizar, mediante el desarrollo de medidas adecuadas y la regulación de los actores privados, que las prácticas que influyen en la alimentación, la tierra o los recursos naturales no pongan en peligro la disponibilidad de los alimentos a largo plazo ni su accesibilidad (Ibídem, párr. 78). En este sentido, merece destacarse el comentario del párrafo 81 del Informe de la Relatora Especial que expresa:

En el contexto de la agricultura industrial a gran escala, es vital que los planes y las políticas de desarrollo tomen en cuenta el verdadero costo de los métodos de producción sobre los recursos como suelos y agua, así como el impacto de la degradación ambiental en las generaciones futuras, en vez de enfocarse solo en la ganancias de corto plazo y el crecimiento económico (Ibídem, párr. 81).

En el transcurso del periodo observado se produjeron evidencias de la inseguridad alimentaria en la que vive el país, fruto de esa contradicción, a saber:

Gestión institucional y de políticas públicas

En el informe de su Misión en Paraguay, la Relatora para el Derecho a la Alimentación, destacó que:

Una condición esencial para la adecuada implementación de los programas sociales es que los poderes legislativo y ejecutivo garanticen los recursos suficientes para su implementación y sostenibilidad. En este sentido, la Relatora Especial felicita al Paraguay por haber aumentado su gasto social del 12% a alrededor del 17% entre 2007 y 2014. De todas formas, en números absolutos, en 2014 la inversión en gastos sociales *per cápita* del Paraguay era menor a 500 dólares de los Estados Unidos *per cápita*, mientras que países vecinos como el Uruguay y Chile, invirtieron 2.200 y 3.000 dólares respectivamente *per cápita* (Ibídem, párr. 20)⁴.

Durante el periodo observado, el Ejecutivo nacional promulgó el decreto N°6.011/16, “Por medio del cual se declara situación de emergencia para refuerzo alimentario a los núcleos familiares que se encuentran en localidades rurales de la región Oriental con 50% o más de incidencia de pobreza cuyos hijos asisten a instituciones educativas de gestión oficial”. Una medida de urgencia para paliar la distancia entre las disposiciones normativas y la realidad alimentaria de la población.

Disponibilidad de alimentos: políticas agrícolas

En el informe ya mencionado, la Relatora Elver llama la atención acerca de que mientras Paraguay es el cuarto mayor exportador de soja y el sexto mayor exportador de carne bovina del mundo⁵, la disponibilidad local de alimentos disminuye sostenidamente, registrando en 10 años un incremento de 300% de la importación de hortalizas y legumbres, y más de 400% la importación de frutas (Benítez, 2016). La falta de apoyo a la agricultura campesina, productora de alimentos, ha motivado demandas del sector campesino, destacándose, durante el periodo observado, la manifestación de la Coordinadora Nacional

4 Cf. Cepal (2015).

5 Última Hora, 9 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/paraguay-es-el-sexto-exportador-carne-hace-dos-anos-m1061740.html>

Intersectorial, que mantuvo movilizadas en la capital a miles de personas durante más de seis semanas.

A resultas del esfuerzo demandante, el gobierno se vio obligado a acordar la sanción y aplicación de una Ley N° 5.868, “Que declara en emergencia nacional la agricultura familiar campesina en todo el territorio nacional”⁶, que contempla impulsar con recursos financieros la reactivación productiva de la agricultura familiar, incluyendo la adquisición de maquinarias e implementos agrícolas; la garantía de seguridad alimentaria de las familias, a través de la entrega de kits de 40 kilos de alimentos a todas las familias registradas en las listas elaboradas por la Coordinadora; y la implementación de un seguro agrícola de forma gradual para reducir los posibles riesgos que los pequeños agricultores puedan sufrir en sus cosechas por fenómenos climáticos y de otra índole.

Los proyectistas habían expresado que “en el Paraguay el 90% de la agricultura familiar, de menos de 50 hectáreas, y el 83% de menos de 20 hectáreas están en estado de descomposición, extrema pauperización, endeudamiento y acorralamiento por el proceso de la expansión del capital en el campo”⁷. Se pone de relieve que vastos sectores campesinos, no plegados a la Coordinadora Nacional Intersectorial (CNI), expresaron la relatividad de la conquista debido a que no resuelve el problema de fondo, que es la falta de políticas efectivas para el desarrollo de la pequeña agricultura y la captura de los esfuerzos estatales a favor de grandes latifundistas y empresas transnacionales, productoras de granos y carnes con modalidad extensiva y para la agroexportación⁸. Nuevamente en octubre, la CNI retomó la movilización por la falta de cumplimiento del Gobierno de la ley sancionada⁹.

La misma relatora Elver expresa: “No obstante, en vez de un esfuerzo por parte del Estado para fortalecer y estimular el sector (la agricultura familiar campesina), se ha observado una disminución en el gasto público destinado

6 Gaceta Oficial, 11 de agosto de 2017. Disponible en: <http://extwprlegis1.fao.org/docs/pdf/par168916.pdf>

7 La Nación, 17 de octubre de 2017. Disponible en: http://www.lanacion.com.py/politica_edicionimpresa/2017/08/12/ejecutivo-promulga-ley-de-emergencia-de-agricultura-familiar-campesina/

8 Declaración de Marcial Gómez, secretario general adjunto de la Federación Nacional Campesina (FNC), durante el mitin realizado frente al Ministerio de Agricultura el 11 de octubre de 2017: “La falta de una política de desarrollo productivo es un problema, mirando incluso solamente la producción hortícola. El 50% de los productos hortícolas de consumo básico nuestro país importa cada año por falta de una política de planificación, de acompañamiento crediticio y técnico, y de infraestructura, de manera a satisfacer el mercado interno de productos hortícolas durante todo el año. Además, materia prima industrializable tenemos en nuestro país gracias a nuestras pequeñas y pequeños productores...”. Disponible en: <https://www.facebook.com/pg/FederacionNacionalCampesina/posts/>

9 Última Hora, 17 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/campesinos-retomaran-movilizaciones-fracaso-dialogo-n113571.html>

a los programas dirigidos a la agricultura familiar. Este gasto representó alrededor del 0,14% del producto interno bruto en 2015, tasa muy inferior a la registrada en 2005 y 2012 con porcentajes de 0,42% y 0,41%, respectivamente¹⁰.

Fenómenos climáticos que producen emergencias alimentarias

El lunes 5 de junio de 2017, la Municipalidad de San Lázaro, localidad de 17.000 habitantes, del departamento de Concepción, declaró emergencia alimentaria distrital. Las familias de la zona padecían el aislamiento, producto de lluvias sostenidas que, tras acabar con los cultivos de subsistencia, impedían las labores y comunicaciones¹¹. En esa misma época, más de 30.000 damnificados del sur del país, de los departamentos de Ñeembucú (Distritos de Guazú Cuá, Laureles, Tacuaras y San Juan), Misiones (Distrito de Yabebyry) e Itapúa, fueron asistidos por la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN), debido a que las intensas lluvias generaron la pérdida de los cultivos de subsistencia y animales domésticos. El pasado 1 de octubre de 2017, una tormenta de pocas horas provocó graves daños a 3.500 familias y a 152 escuelas en varias localidades del este del país¹². Estos fenómenos climáticos extremos son cada vez más frecuentes, y aunque existe poca información crítica y nula intervención de las autoridades ambientales, diversas voces afirman que se deben a la completa deforestación padecida por la región Oriental del país, evidencia del cambio climático.

Es sabido que la población pobre (entre ellas, la rural) es la más vulnerable al impacto del cambio climático, y que es responsabilidad de los Estados adoptar medidas de mitigación a estos fenómenos. Las medidas adoptadas por el Estado paraguayo han sido reactivas, y consistieron exclusivamente en la entrega de alimentos no perecederos, que paliaron temporalmente el hambre, sin generar las condiciones para la resiliencia de estas mismas familias en periodos posteriores a las catástrofes.

10 OACDH, *s/f. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación acerca de su misión al Paraguay*. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/019/76/PDF/G1701976.pdf?OpenElement>

11 ABC Color, 7 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/san-lazaro-en-emergencia-alimentaria-1601457.html>

12 Última Hora, 6 de octubre de 2017. Disponible en <http://www.ultimahora.com/falta-politica-enfrentar-efectos-del-cambio-climatico-n1111749.html>

Disminución de la producción de alimentos, creciente pérdida de soberanía alimentaria

En junio de este año, el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE) divulgó que entre 2013 y 2016 se duplicó la importación de productos vegetales (hortalizas y frutas)¹³. La ausencia de políticas de distribución de la tierra y diversificación productiva, la falta de créditos para los pequeños productores, y la expansión sostenida de los monocultivos y la ganadería extensiva en propiedades cada vez más extensas, impactan directamente en la mesa de las familias del país, lo que deteriora progresivamente la soberanía alimentaria, en tanto que la población local depende de los alimentos que provienen de los países vecinos para sobrevivir.

Cambios en la dieta

La disminución de la disponibilidad de alimentos frescos, la oferta coercitiva de alimentos ultraprocesados, el alto precio de los alimentos, la creciente presión sobre el tiempo de las familias, en particular de las mujeres, son factores que, en el mundo, explican el incremento de enfermedades no transmisibles y lo que ya se considera en algunos países una pandemia de obesidad, sobrepeso y diabetes¹⁴. Según los datos del Sistema de Vigilancia Alimentario Nutricional (SISVAN), implementado por el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, entre 2015 y 2016 (MSPBS, INAN-SISVAN, 2016) la incidencia de sobrepeso en nuestro país se incrementó de 18,5% a 20,2%, y la de obesidad de 9,7% a 10,7%, en apenas un año.

Este incremento se acentúa en los niños y las niñas entre 5 y 9 años de edad, entre quienes el sobrepeso creció 2,9% y la obesidad 1%. Si bien el INAN no lo expresa, es razonable atribuir este fenómeno al incremento de alimentos ultraprocesados en la dieta: galletitas, fritos, refrescos, gaseosas, salchichas

13 Última Hora, 17 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/importacion-hortalizas-y-frutas-se-duplica-falla-politica-agricola-m1091797.html>

14 Algunas publicaciones al respecto: Louzada, María Laura da Costa *et al* (2015) "Alimentos ultraprocesados e perfil nutricional da dieta no Brasil", en *RevSaúde Pública* 2015;49:38. Disponible en: http://www.scielosp.org/pdf/rsp/v49/pt_0034-8910-rsp-S0034-8910201549006132.pdf / Crovetto, Mirta *et al* (2014), "Disponibilidad de productos alimentarios listos para el consumo en los hogares de Chile y su impacto sobre la calidad de la dieta (2006-2007)", en *Rev. méd. Chile* vol.142 no.7 *Santiago jul.* 2014:850-858., Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0034-98872014000700005&script=sci_arttext&tlng=pt / Organización Panamericana de la Salud (2015) *Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas*. Washington DC, OPS. Disponible en: http://www.ms.gov.ar/images/stories/bes/graficos/000000718cnt-2015-11_obesidad_OMS.pdf

y embutidos son opciones baratas para resolver la ingesta calórica familiar, aunque el exceso de grasas, sal y azúcares cause estragos en la salud de la población.

Acceso a la tierra del campesinado y los pueblos indígenas

El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia también son esenciales para que los pequeños agricultores puedan lograr un nivel digno de vida. El derecho a la alimentación impone a los Estados la obligación de no privar a los particulares del acceso a los recursos productivos de los que dependen. No nos extenderemos en el análisis del acceso a la tierra en nuestro país, debidamente abordado en el capítulo sobre la Reforma Agraria del presente informe. Sin embargo este factor es una barrera fundamental en la vigencia del Derecho a la Alimentación en el Paraguay, dado que es el país con la mayor concentración y desigualdad en la tenencia de la tierra del continente.

Uso excesivo de plaguicidas

La expansión del cultivo de soja en el Paraguay se ha visto acompañada por un uso excesivo de plaguicidas. De acuerdo al SENAVE, la importación de herbicidas aumentó en 500%, pesticidas en 300% e insecticidas en casi 1.400% entre 2009 y 2013¹⁵. Solamente en octubre de 2016, el Paraguay importó 78.000 toneladas de agroquímicos¹⁶. Al respecto, el informe de la Relatora Especial dice: “Teniendo en cuenta la indivisibilidad de los derechos humanos, el impacto adverso de los plaguicidas, además de violar el derecho de acceso a alimentos adecuados y seguros, viola otros derechos humanos. El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales otorga el derecho al más alto posible nivel de salud (párr. 1) y obliga a los Estados a tomar medidas para mejorar todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente (párr. 2, apartado b). La exposición a plaguicidas, ya sea en el trabajo o en casa o por medio de residuos encontrados en los alimentos o en el agua, violaría el derecho de una persona al más alto nivel de salud alcanzable”.

15 Informes estadísticos del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE). Disponible en: <http://www.senave.gov.py/boletin-estadistico.html>

16 Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), Boletín, octubre de 2016. Disponible en: <http://www.senave.gov.py/docs/boletin-estadistico/boletin-2016/BOLETIN-OCTUBRE2016.pdf>

Especulación con el precio de los alimentos

Ante la falta de regulaciones, controles y políticas públicas en torno a la producción de alimentos, el mercado genera especulación con fines de lucro, sobre la tierra, los créditos y los propios alimentos. Esta especulación ha llevado la priorización de la agroexportación, desabasteciendo el mercado interno de alimentos de buena calidad a bajos precios. Millones de paraguayos y paraguayas deben recurrir por ello a los productos ingresados al país de contrabando desde países vecinos, que llegan sin ningún tipo de control, incluyendo el control sanitario, por parte de los entes públicos responsables, y a precios relativamente elevados y de permanente oscilación.

Las familias en extrema pobreza terminan buscando alimentos por medio del reciclaje de basuras, consumiendo comida chatarra sin ningún valor nutricional, o dependiendo exclusivamente de la disponibilidad de comidas en comedores o escuelas públicas, las que no garantizan una provisión sostenida y permanente a la población. En estas condiciones, la población pobre, la mayoritaria del país, gasta actualmente gran parte de sus ingresos casi exclusivamente en la alimentación familiar, pues los sueldos alcanzan solo para eso.

Poblaciones más vulneradas

La relatora especial Hilal Elver ha destacado la necesidad de prestar atención especial a grupos de población más vulnerados en su derecho a la alimentación: los pueblos indígenas, las mujeres y las personas de edad.

En el caso de los pueblos indígenas, la pobreza y la pobreza extrema impactan al 65% y el 70%, respectivamente. La pérdida de territorio, la deforestación total de sus bosques (fuentes fundamentales de alimentos y medicamentos), el desplazamiento a las ciudades, los ponen en un lugar de extrema necesidad alimentaria.

Las mujeres, por su parte, productoras de alimentos, actoras fundamentales en la finca campesina tradicional, no son visibilizadas como tales, no tienen acceso a créditos ni a programas que favorezcan el aseguramiento de su alimentación.

Las personas de más de 60 años, que constituyen el 10% de la población nacional, son en su mayoría dependientes económicamente y resultan particularmente vulnerables a violaciones de derechos humanos en general, y del derecho a la alimentación en particular.

En los tres casos las políticas públicas que apuntan al aseguramiento de la vigencia de los derechos de estos grupos se caracterizan por su debilidad.

Conclusiones y recomendaciones

Durante el periodo observado, el Paraguay no ha logrado avanzar significativamente en la lucha contra el hambre y la malnutrición. Los esfuerzos gubernamentales apuntan a garantizar la expansión de un modelo productivo destinado a producir renta a partir de la riqueza de los bienes comunes del país, con alto impacto negativo sobre la población más pobre, generando así una creciente conflictividad social, y daños ambientales severos.

Ante esta situación, nos permitimos transcribir textualmente las recomendaciones realizadas por la propia Relatora Especial para el Derecho a la Alimentación, Hilal Elver, que suscribimos:

A fin de satisfacer plenamente sus obligaciones con relación a los derechos humanos en materia del derecho a la alimentación, el Paraguay debe:

- a) Ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- b) Elaborar y adoptar una ley marco nacional de derecho a la alimentación basada en derechos humanos y con puntos de referencia y planes de ejecución eficaces para cada región. El marco presupuestario debería incluir también las medidas presupuestarias y fiscales necesarias, sostenibilidad a largo plazo, autoridades y organismos responsables de la aplicación y la adecuada supervisión y rendición de cuentas de los mecanismos establecidos y la participación plena y activa de todos los actores interesados, incluidos los más vulnerables al hambre.

- c) Promulgar legislación pendiente, incluyendo la Ley contra Todas las Formas de Discriminación, la Ley de la Extensión de la Reforma Agraria Integral, la Ley de Semillas Nativas y Criollas, así como los proyectos de ley pendientes con relación al derecho a la alimentación y nutrición adecuadas, en particular acelerar el proyecto de Ley del Derecho a la Soberanía Alimentaria y la Nutrición, y asignar los recursos presupuestarios y humanos para su efectiva implementación.
- d) Establecer un marco jurídico eficaz para la protección del medio ambiente, que incluya, en particular, la protección contra el uso de productos agroquímicos tóxicos, que establezca sanciones apropiadas para los que infringen la ley y una compensación adecuada de las personas afectadas, y sistemas de monitoreo para su implementación.
- e) Promulgar una ley introduciendo impuestos sobre la exportación de granos, incluyendo la soya, ya que podría contribuir a aumentar el ingreso fiscal y por ende el gasto social.
- f) Proteger y promover la agricultura familiar como modelo productivo. El apoyo y los ingresos de los productores de alimentos a pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas y jóvenes, deberían ser aumentados, asegurando el acceso equitativo a la tierra y otros recursos productivos.
- g) Implementar la modalidad complementaria de contratación denominada proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar, en línea con el decreto gubernamental núm. 2000.
- h) Mejorar la protección contra los desalojos forzosos según los criterios establecidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- i) Velar por la aplicación del programa de reforma agraria en el marco de la Constitución del Paraguay y el Programa Amplio de Reforma Agraria, con enfoque sobre el derecho de la mujer rural, con carácter prioritario.
- j) Modernizar y actualizar el registro catastral, estableciendo un plazo fijo para su finalización. Hay que someter a revisión los títulos de propiedad

existentes, incluyendo el caso de tierras reclamadas por comunidades indígenas, con el objetivo de evaluar la legitimidad y resolver duplicaciones.

- k) Crear políticas de nutrición integrales, dirigidas a todas las formas de malnutrición, incluyendo la obesidad y la deficiencia de micronutrientes adecuadamente financiadas. Su impacto debe ser monitoreado y evaluado sobre la base de los indicadores de los derechos humanos pertinentes.
- l) Expandir la cobertura de la alimentación escolar para cubrir el 100% de los niños y las niñas con priorización en el área rural y aprovechando la modalidad de contratación denominada proceso simplificado (decreto gubernamental núm. 2000).
- m) Mejorar los sistemas de control y vigilancia contra el uso excesivo de plaguicidas.
- n) Implementar y monitorear cuidadosamente los reglamentos ambientales que protegen la salud humana, la degradación del suelo y la contaminación del agua que pueden ocurrir como resultado de la agricultura intensiva, así como la ganadería a gran escala.
- o) Crear bancos de semillas para mantener una diversidad genética de semillas y asegurar el acceso a la participación equitativa de los beneficios que surjan de la utilización de tales recursos genéticos.
- p) Promover la agricultura orgánica, así como la agroecología, y prestarle apoyo, incluyendo mecanismos financieros e iniciación de programas de capacitación para la agricultura agroecológica.
- q) Reforzar la integración de la perspectiva de género en el marco institucional, jurídico y normativo sobre el derecho a estrategias y programas adecuados de seguridad alimentaria y nutricional, así como sobre el desarrollo rural, y apoyar a las agricultoras con incentivos adicionales y acceso al crédito, y otros recursos agrícolas.

- r) Implementar las recomendaciones de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en el Paraguay según su informe presentado en 2015 al Consejo de Derechos Humanos.
- s) Expandir la cobertura de la pensión y ampliar los alimentos para cubrir el 100% de las personas mayores en la pobreza sin discriminación alguna.
- t) Adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y los derechos de los defensores y las defensoras de los derechos humanos, incluyendo a los que trabajan en favor de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.
- u) Implementar las directrices voluntarias de la FAO para las actividades relacionadas a establecer políticas agrícolas nacionales, específicamente las directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional; las directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional; y los principios para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios.
- v) Seguir esforzándose por aplicar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible, y establecer un sistema nacional de supervisión de la revisión con enfoque de derechos humanos (Naciones Unidas, CDH, 2017, párr. 106).

Y agregamos:

- w) Sancionar una ley de seguridad alimentaria, suministro de alimentos y de creación de una reserva estratégica de alimentos, que contemple la producción, el almacenamiento y la distribución de los alimentos básicos para la subsistencia de la población nacional para enfrentar situaciones de emergencia ante las catástrofes, incluyendo las derivadas del cambio climático local y global.

Bibliografía

- Benítez, Gerardo (2016). *Agricultura Familiar: ODM y Gasto Público*. Asunción, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015). *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P). Santiago: Cepal.
- Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999). *Observación General N° 12 sobre el derecho a la alimentación*. E/C.12/1999/5. 12 de mayo de 1999. Disponible en: <http://docs-tore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW%2bKyH%2bnX-prasyMzdze8mx4fouQpDVshj73SoMLU1JtdjNfzCJRYNTKDUSnkkj7dJxezbKAidGCm2EETna5G-cyHZoCi%2bhfUVLS8q%2bzF2LfdLs>
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2017). *Incidencia de pobreza por Departamento. Pobreza y Pobreza Extrema 1997 al 2016*. Fernando de la Mora: DGEEC. Disponible en: http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/pobreza_extrema/DATOS%20DE%20POBREZA%20POR%20DEPARTAMENTO.pdf
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), Sistema de Vigilancia Alimentario Nutricional (SISVAN) (2016). *Situación nutricional de escolares y adolescentes que asisten a las Escuelas Públicas. Año 2007 a 2016*. Asunción: MSBPS, INAN-SISVAN. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/oBoFO3oY7z_VPNDVTN1U5ZZ4akE/view
- Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (2017). *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación acerca de su misión al Paraguay*. A/HRC/34/48/Add.2. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/019/76/PDF/G1701976.pdf?OpenElement>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) o el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2017). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017. Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria*. Roma: FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-17695s.pdf>

CUANDO EN LA AGENDA LOS DERECHOS AMBIENTALES SON DEUDAS QUE SUMAN

DERECHOS AMBIENTALES



Es sabido que en la construcción de la agenda de la política pública, quien define es quien decide. Está visto que en materia socioambiental la agenda paraguaya no integra las voces de los colectivos más vulnerables, quienes permanecen afectados en el ejercicio efectivo de sus derechos.

Gladys Casaccia

GENTE, AMBIENTE Y TERRITORIO (GAT)

Introducción

La cuestión ambiental constituye una dimensión transversal de las políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible, y está ineludiblemente vinculada al ejercicio de los derechos humanos. En tal sentido, en 2016 el Consejo de Derechos Humanos (CDH) de la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha exhortado a los Estados a que, entre otras medidas, “tengan en cuenta las obligaciones y los compromisos de derechos humanos relacionados con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible en la aplicación y el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (OSD), tomando en consideración su carácter integrado y multisectorial” (Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 2016b), como también a “que tengan en cuenta, entre otros aspectos, los derechos humanos en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático” (Naciones Unidas, CDH, 2016c), indicándose entre otras obligaciones de los Estados “(...) la obligación primordial de no discriminar en la aplicación de sus leyes y su política ambientales. Además, las obligaciones de los Estados son mayores respecto de los miembros de determinados grupos que pueden ser especialmente vulnerables a los daños ambientales, en particular las mujeres, los niños y los pueblos indígenas (...)” (Naciones Unidas, CDH, 2016a).

Los informes y las resoluciones del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos en materia del ambiente, se corresponden con garantías constitucionales del país. Éstas no se ven confirmadas en la práctica durante el periodo anual que concluye. En efecto, fenómenos como el de la deforestación ininterrumpida en el Chaco paraguayo como en la región Oriental (a pesar de la “Ley de Deforestación Cero”¹ en ésta última), o la permanencia de las comunidades afectadas por acciones de los agronegocios, con la ausencia, o desregulación, de la aplicación de normas de protección a los derechos en materia socioambiental, han sido objeto en los últimos años de recomendaciones específicas al Paraguay sobre los mecanismos del sistema de derechos humanos. Antes que mostrar avances, tales recomendaciones enseñan tensión con la realidad-país, encontrándose a los sectores campesinos e indígenas entre los más afectados por la ausencia de medidas requeridas, como reiteradas.

1 La Ley N° 2.524/04 “De prohibición en la Región Oriental de las actividades de transformación y conversión de superficies con cobertura de bosques”, conocida como la “Ley de Deforestación Cero”, fue modificada por la Ley N° 3.139/06, ampliada por la Ley N° 3.663/08 y modificada nuevamente por la Ley N° 5.045/13.

Marco jurídico

“Toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado”, reza el Art. 7 “Del Derecho a un Ambiente Saludable” de la Constitución Nacional, en el título referente a Derechos, Deberes y Garantías (Tít. II). Establece asimismo que “Constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental pertinente.” El Art. 8 “De la Protección Ambiental” manifiesta que “las actividades susceptibles de producir alteración ambiental serán reguladas por la ley. Asimismo, ésta podrá restringir o prohibir las que califique peligrosas. (...) El delito ecológico será definido y sancionado por la ley. Todo daño al ambiente importará la obligación de recomponer e indemnizar.” A la vez, otros estipulados constitucionales refieren a “la defensa y la preservación del ambiente”, inc. c) “De las Bases de la Reforma Agraria y del Desarrollo Rural (Art. 15), como del deber y atribución del Ministerio Público (Art. 268) de “promover acción penal pública para defender el patrimonio público y social, el medio ambiente y otros intereses difusos, así como los derechos de los pueblos indígenas” (inc. 2). Tales postulados fueron instituidos en 1992, en tiempos de la Cumbre de la Tierra,² y son congruentes con el marco normativo internacional de antigua data sobre derechos humanos y medio ambiente³. Los mismos adquieren actualidad en el siglo XXI del Paraguay, colocando en la agenda desafíos abiertos y derechos que aguardan ser ejercidos.

Situación del derecho

Ya a inicios de la presente década, estudios específicos como el de José Luis Samaniego (2011) de la Comisión Económica para la América Latina (Cepal), alertaban sobre la vulnerabilidad socioeconómica y ambiental del Paraguay al cambio climático, indicándose que la situación analizada obligaría al país a:

“...redoblar las medidas para disminuir los impactos en la pobreza y la desigualdad, para aumentar la resiliencia y fomentar la capacidad adaptativa de las sociedades y los ecosistemas tras los cambios observados y esperados en el clima”,

2 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo realizada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, que da lugar al Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y a la Convención Marco sobre el Cambio Climático.

3 Declaración Universal de Derechos Humanos, Art. 22, 25 y 27; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 1, 6, 7, 11, 12, 13 y 15; Convención para los Derechos del Niño, Arts 24 y 27.

apuntándose que llevar a cabo procesos de adaptación eficientes “significará hacer modificaciones sustanciales en los patrones actuales de producción, distribución y consumo” (Samaniego, 2011).

Derroteros en sentido distinto tienen como indicadores adversos recientes informes y recomendaciones reportados por mecanismos diversos del Sistema de Derechos Humanos de la ONU, los que han puesto énfasis en necesidades y requerimientos para la situación ambiental en el país. Entre ellos puede mencionarse el Informe Final de 2017 de la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Hilal Elver, quien ha indicado con posterioridad a su visita al país la importancia de “Establecer un marco jurídico eficaz para la protección del medio ambiente, que incluya en particular la protección contra el uso de productos agroquímicos tóxicos, que establezca sanciones apropiadas para los que infringen la ley y una compensación adecuada de las personas afectadas y sistemas de monitoreo para su implementación”. También, “Implementar y monitorear cuidadosamente los reglamentos ambientales que protegen la salud humana, la degradación del suelo y la contaminación del agua que pueden ocurrir como resultado de la agricultura intensiva, así como la ganadería a gran escala.” (Naciones Unidas, CDH, 2017). A su vez, el deber de “Velar por la aplicación de normas ambientales para proteger el medio ambiente” fue indicado para el Paraguay en el Examen Periódico Universal (EPU) realizado en el mismo año.⁴ Por su parte, en 2015 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) reiteró al Estado paraguayo, sobre el análisis de la situación del sector campesino, que “tome las medidas necesarias para controlar el cultivo de soja a fin que éste no traiga aparejado el detrimento del disfrute de los derechos económicos sociales y culturales, particularmente, a un nivel de vida adecuado, a la alimentación y al agua y a la salud”, urgiéndole a ello e instando a “que adopte un marco legal efectivo de protección al medio ambiente, particularmente contra el uso indiscriminado de agrotóxicos, que prevea sanciones apropiadas para los responsables y una indemnización adecuada a las personas afectadas.” (Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – DESC, 2015.)

Respecto de la situación de los pueblos indígenas, en 2016 el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) instó al Estado parte a “Tomar las medidas necesarias para controlar el cultivo de soja y la tala de árboles a fin de que esto no traiga aparejado el detrimento de las condiciones de vida

4 Ministerio de Relaciones Exteriores. Sistema de Monitoreamiento de Recomendaciones en Derechos Humanos (SIMORE), (s/f). Disponible en: <http://www.mre.gov.py/mdhpy/Buscador/Home>

de los pueblos indígenas”. También: “Llevar a cabo evaluaciones del impacto social y ambiental que pueda tener la explotación de recursos naturales que se desarrolla en territorios de pueblos indígenas, con el objeto de proteger sus medios tradicionales de subsistencia, así como los recursos hídricos.”(Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial – CERD, 2016d).

De igual modo, en el EPU 2016 se instaba al Estado a “Proteger los derechos de las comunidades indígenas por lo que respecta a la explotación y el uso de sus tierras.”⁵ La Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, recomendaba en 2015, “La elaboración y adopción, con la plena participación de los pueblos indígenas, de un nuevo marco legal sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, consonante con el marco constitucional y con los estándares internacionales al respecto”; como “La efectiva aplicación de la legislación relativa a la protección de las tierras bajo reclamación de las comunidades indígenas, la elaboración, adopción de instrumentos y mecanismos adecuados, incluidos sistemas de alerta temprana, mecanismos judiciales de acción rápida y monitoreo territorial, para garantizar la seguridad en la tenencia de las tierras de los pueblos indígenas y evitar las intrusiones de terceros en las mismas” y “La investigación en profundidad de los efectos de las fumigaciones con pesticidas y otros productos químicos de uso agrícola en la salud y otros derechos humanos de las comunidades indígenas”. De manera específica indicaba que “hasta que se haya concluido un proceso justo de adjudicación de las tierras, el Estado debería adoptar las medidas necesarias para evitar más violaciones de los derechos de los ayoreo totobiegosode sobre sus tierras, territorios y recursos, incluso a través de la suspensión de cualquier licencia, obra, proyecto o actividad en las tierras reivindicadas, incluidas las propiedades privadas”, entre otras medidas (Naciones Unidas, CDH, 2015).

Asimismo, en 2011 el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) ya había recomendado al Estado paraguay, entre otros, que “redoble sus esfuerzos por hacer efectivo el derecho al agua y a una alimentación suficiente de manera consultiva y participativa, con la intervención de las mujeres indígenas a fin de conseguir resultados culturalmente adecuados”, y “realice un estudio amplio sobre las probables causas negativas del uso indebido de productos agrotóxicos en la

5 Ministerio de Relaciones Exteriores. Sistema de Monitoreamiento de Recomendaciones en Derechos Humanos (SIMORE), (s/f). Disponible en: <http://www.mre.gov.py/mdhpy/Buscador/Home>

agricultura, a fin de aplicar las medidas necesarias para erradicar su impacto en la salud de las mujeres y de sus hijos”⁶.

Tales recomendaciones tienen lugar frente a fenómenos ininterrumpidos en el país como el de la deforestación, proceso de relieve en el periodo, particularmente para el Chaco paraguayo. Datos oficiales del Instituto Forestal Nacional (Infona) indican que en 2016 se registró un promedio de 611 hectáreas afectadas por día⁷. A su vez, la organización local Guyra Paraguay reportó sus datos de monitoreo hasta julio de 2017. Informó que la deforestación chaqueña registrada es de 103.000 hectáreas, un promedio de 490 hectáreas por día, equivalentes a 9 veces la ciudad de Asunción⁸. Mientras tanto, en el mes de setiembre, el Viceministro de Ganadería, Marcos Medina, señalaba a la prensa que se espera para los próximos años la transformación de cuatro millones más de hectáreas en el Chaco, para destinarlas a la ganadería. Explicó que en consonancia con la planificación gubernamental, “se espera que Paraguay se posicione como quinto exportador de carne bovina. Para ello, el hato ganadero debe aumentar en cuatro millones de cabezas. La relación es una hectárea por cabeza, y el lugar para ello es el Chaco, porque en la región Oriental existe la Ley de Deforestación Cero”⁹.

La organización WWF indicó, por otra parte, que la deforestación prosigue en la región Oriental del país y reportó que, a través de mapeo satelital, fue identificado en el año 2016 el desmonte de 16.000 hectáreas de bosques, a pesar de la vigencia de la “Ley de Deforestación Cero”, afectando en mayor medida a las zonas de Amambay, Canindeyú y San Pedro, con origen especialmente en cultivos ilegales (marihuana) y en la agricultura mecanizada.¹⁰ Este escenario ha subido de tono a finales de año con la promulgación del Decreto N° 7.702 del 14 de setiembre, por el que pasó a reglamentarse el Art. 42 de la Ley Forestal N° 422/93. En virtud del mismo se brinda autorización para la deforestación de la reserva legal exigida para las propiedades rurales (Art. 3), se elimina el Art. 5 de la reglamentación anterior dando pie a la legalización de la transformación de las áreas de la reserva legal de bosques naturales a

6 Ministerio de Relaciones Exteriores. Sistema de Monitoreamiento de Recomendaciones en Derechos Humanos (SIMORE), (s/f). Disponible en: <http://www.mre.gov.py/mdhpy/Buscador/Home>

7 Última Hora, 12 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/peligro-ecologico-solo-2016-mas-200000-hectareas-fueron-deforestadas-el-chaco-n1112352.html>

8 Guyra Paraguay. *Informes Deforestación 2017*. Disponible en: <http://guyra.org.py/informe-deforestacion-2017/>

9 Última Hora, 18 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ganaderia-avanzara-el-chaco-4-millones-ha-n1108382.html>

10 Última Hora, 05 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/en-2016-echaron-mas-bosques-que-2015-cultivo-marihuana-n1094768.html>; Red Guarani, 3 de julio de 2017. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=TU1ywh64W-w>

cultivos forestales con fines comerciales como también el Art. 8, facilitándose así la deforestación de reservas legales y promoviendo las plantaciones forestales de especies exóticas, entre otros, de acuerdo a denuncias realizadas por diversas organizaciones ambientalistas, quienes solicitaron la intervención de la Cámara de Senadores en esta cuestión¹¹.

Otro de los componentes significativos del tablero de derechos ambientales es la liberación de nuevos cultivos transgénicos y el uso indiscriminado de agrotóxicos, denunciados en el periodo por instituciones de la sociedad civil y organizaciones sociales. Así, Base Is ha reportado en el mes de marzo que una nueva especie de maíz genéticamente modificado, que combina de forma apilada los eventos TC507, MON810, MIR162 y NK603, promovida por la empresa argentina Agar Cross, fue liberada a inicios del año, constituyéndose en el 22° transgénico en Paraguay desde 2004 y el 12° liberado por el gobierno actual¹².

De igual manera, a finales de año ha informado sobre trámites de la Monsanto para la aprobación de su nueva semilla transgénica de soja resistente al *dicamba* y al glifosato, soja conocida como Dicamba o DTRR2, la que estaría lista para su comercialización, alertándose sobre el riesgo potencial para la salud, principalmente para las comunidades rurales, dado que (como ya ocurriera en todos los eventos transgénicos anteriores) su cultivo dispararía el uso intensivo del herbicida, con riesgos múltiples para la salud. En este sentido, se ha indicado que las corporaciones del agronegocio fabricantes de la soja RR Xtend, resistente al *dicamba*, han sido demandadas por agricultores en Estados Unidos, dado los efectos nocivos de las fumigaciones con dicho químico, lo que llevara a la suspensión de esos tóxicos en los estados de Missouri y Arkansas, en tanto que otros restringieron su aplicación bajo condiciones muy estrictas de seguridad¹³. En el año se han registrado protestas, esfuerzos y movilizaciones del sector campesino en reclamo del cese del uso de agrotóxicos que afectan a sus comunidades, en procura de evitar cultivos cuya expansión y consecuente fumigación pongan en peligro la salud física de las personas como de sus propias siembras.

11 Última Hora, 03 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/senado-pedira-un-informe-y-una-mesa-trabajo-ley-forestal-n1111107.html>

12 Base-Is, 24 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.baseis.org.py/mas-agroquimicos-para-paraguay-con-la-liberacion-de-su-23cultivo-transgenico/>

13 Base Is, 13 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.baseis.org.py/agrotoxico-prohibido-en-ee-uu-amenaza-a-paraguay/>

Casos

Chaco. Deforestación en curso violenta derechos indígenas. Uno de los casos paradigmáticos, afectados por el escenario de la deforestación en el Chaco, es el de los indígenas Ayoreo Totobiegosode en el Alto Paraguay, pueblo que mantiene membresía en situación de aislamiento. El desmonte acelerado en todo el entorno de su territorio en trámite desde 1993 (Patrimonio Natural y Cultural Ayoreo Totobiegosode, PNCAT)¹⁴ como en las superficies ya tituladas y de otras en gestión, afrontan los derechos de los aislados, igual que los de la población en situación de contacto reciente. Este año se coordinó una mesa de negociación entre la Organización Payipie Ichadie Totobiegosode (OPIT), sus representantes y el Estado, a fin de llegar a un acuerdo de solución amistosa (ASA) respecto de la Petición Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) 850-15. Se ha denunciado la ocurrencia de nuevas acciones de deforestación, planteándose cumplimiento de la medida cautelar-MC 54-13 CIDH, que entre sus requerimientos al Estado se encuentra implementar “acciones destinadas a evitar la continuidad de la deforestación en el territorio reconocido y actualmente en trámite a favor del pueblo Ayoreo Totobiegosode” (CIDH, 2016)

A finales de 2016 se denunciaba ante la Comisión Interinstitucional Ejecutiva Responsable de la Ejecución de Acciones Necesarias para el Cumplimiento de Sentencias, Recomendaciones, Solicitudes y Otros Compromisos Internacionales en Materia de Derechos Humanos (CICSI) que, de acuerdo al monitoreo realizado por los indígenas en terreno como a través de mapeo satelital, se habían identificado las deforestaciones en el núcleo de la zona sur del PNCAT, finca N° 22.277 de la firma River Plate SA, cuyo plan de uso se encontraba suspendido por Resolución del Infona N° 166/16. También la deforestación reciente en la zona norte del PNCAT, lindero sur de las fincas N° 2.073 y 1.597. Respecto de la denuncia que involucra a River Plate SA, informaron que solamente se trataba de “limpieza”, más no de nuevo desmonte. Acerca de la segunda denuncia, no se cuenta hasta finales de 2017 con respuestas sobre el particular, habiéndose constatado una nueva gran extensión de superficie deforestada en dicho lugar¹⁵.

A inicios de este año, se denunciaba asimismo ante la Secretaría del Ambiente (Seam) la apertura de picadas en el inmueble identificado como finca N° 13.122

14 Resolución N° 1/01 Dirección General de Bienes Culturales (DGBC)-MEC, Resolución N°491/09 Secretaría Nacional de Cultura (SNC).

15 Gente Ambiente y Territorio (GAT)-OPIT. Expedientes en archivos institucionales.

o matrícula 54RRO3 firma Yaguareté Porã SA, “en abierta contravención a las medidas específicas requeridas al estado paraguayo por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en la MC 54-13 CIDH, no habiéndose obtenido respuesta sobre el particular, como tampoco copia solicitada a la Seam de la auditoría ambiental realizada a esta firma, por la cual fue aprobado en 2016 “el informe de auditoría de cumplimiento del plan de gestión ambiental del proyecto ‘Plan de uso racional de la tierra- Proyecto Silvopastoril’.”

A pesar de existir una suspensión ordenada por el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala respecto de la licencia ambiental otorgada a esta empresa, además de la MC 54-13 CIDH, dicha licencia se encuentra en vigencia, reconocida por la Seam.

En marzo de este año, se denunciaba también ante la Seam, la deforestación efectuada en el inmueble finca N° 6.621, a nombre de la firma Panambí Porã SA, acción que afectara incluso a propiedad indígena ya titulada. Se conoció posteriormente, a través de informes proporcionados por dicha secretaría, que dicho inmueble ya había sido transferido a otras firmas como Caucasian SA y Agro Inversora Occidental SA (Agroosa). La solicitada intervención fiscal para este caso tuvo lugar a mediados de julio, constatándose que Caucasian SA carecía de licencia ambiental y del plan de uso de la tierra para las actividades realizadas. No obstante, se desconoce hasta la fecha la imputación de responsables¹⁶. La ausencia de consulta y consentimiento a los ayoreo tobitogoso para el otorgamiento de licencias en la superficie de su patrimonio ha sido reclamada por los mismos, exponiéndose graves preocupaciones por la situación de sus parientes en situación de aislamiento (los jonoine-urasade), quienes rehúyen del contacto afrontando las graves amenazas que resultan de sus bosques en reducción progresiva.

Las comunidades de otros pueblos indígenas chaqueños han realizado también denuncias e indicado su malestar respecto de la deforestación en curso y de los efectos producidos por la fumigación de campos. Estanislao Báez, líder de la comunidad Puerto Diana en Alto Paraguay, del pueblo Yshir, testimoniaba a la prensa que el desmonte de la región está produciendo la desaparición de varias especies de animales silvestres que anteriormente constituían la base de su alimentación¹⁷. Por su parte, Francisco Franco, líder de la comunidad Virgen Santísima del mismo pueblo, de la zona de Fuerte Olimpo, refería

¹⁶ GAT-OPIT. Expedientes en archivos institucionales.

¹⁷ ABC Color, 11 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/interior/lider-nativo-pide-control-1630702.html>

también a la prensa que ya resulta difícil la pesca en el Río Paraguay, donde está mermando la población de peces debido a la contaminación producida por periódicas quemazones y fumigaciones de los campos destinados a la cría de ganado¹⁸. Los efectos nocivos de la tala de árboles para la generación de ingresos a través de la producción de artesanía, como sobre sus propios espacios culturales, fue testimoniada asimismo por Lisandra Ramírez, mujer del pueblo Qom, de Presidente Hayes¹⁹.

En el periodo, la situación de los recursos hídricos tiene en el caso del Río Confuso de la zona del departamento de Presidente Hayes, región Occidental, un indicador de alerta. La masiva mortandad de peces en sus aguas fue denunciada por los pobladores a mediados de octubre²⁰. Situación similar se había presentado en el mismo río en 2009, apuntando las evidencias como causante a efluentes vertidos por la curtiembre San Francisco, ubicada a unos kilómetros arriba de donde ocurrió la mortandad. Los informes de prensa han indicado que, de acuerdo a los informes de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente de la Gobernación de Presidente Hayes, respaldados en el análisis hídrico realizado por el Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN), las aguas del río Confuso contenían exceso de nitrógeno, fósforo, grasas y aceites, y baja cantidad de oxígeno, suma de factores que fue el detonante de este nuevo desastre ecológico, componentes que resultan de residuos o consecuencias de la actividad de las curtiembres²¹. Igualmente para los pobladores, la descomunal mortandad de peces se debe a curtiembres y mataderías de la zona que arrojan sus deshechos al río.

Región Oriental. Agronegocios, fumigaciones y agrotóxicos sobre el mapa de comunidades. La permeabilidad de la normativa y la permanencia de conflictos generados en ello ha proseguido en el periodo, registrándose diversos casos en particular en la región Oriental, originados especialmente, no de modo exclusivo, en el cultivo de la soja cuya expansión en el país pasó de 2,6 millones de hectáreas en 2008 a 3,3 millones actualmente (Rojas Villagra, 2015). A modo ilustrativo, puede mencionarse que hasta Diciembre de 2016, los pobladores del distrito La Paloma, departamento de Canindeyú, denun-

18 ABC Color, 25 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/interior/pantanal-se-encuentra-amenazado-1634798.html>

19 ABC Color, 4 de setiembre de 2015. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/indigenas-lamentan-que-la-deforestacion-amenaza-su-artesania-1404609.html>

20 Última Hora, 15 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/mortandad-peces-el-rio-confuso-n1113167.html>

21 ABC Color, 1 de noviembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/editorial/salvajismo-ambiental-impune-en-el-rio-confuso-1645709.html>

ciaron al concejal municipal Volnei Ricardi por fumigar con potentes agroquímicos las plantaciones de soja de manera constante. Informaron que las plantas y los frutales se vieron afectados en el barrio Las Mercedes, al igual que las mujeres embarazadas²².

En el departamento de Alto Paraná, distrito de Juan León Mallorquín, pobladores de la fracción La Amistad, que habitan las casas construidas por Yacyretá y adjudicadas por la Senavitat, denunciaron en febrero la plantación de soja en el predio lindante a sus viviendas, donde el productor responsable realiza fumigaciones en horas de la noche y madrugada, lo que produce náuseas y dolores de cabeza a los lugareños²³.

En el departamento de San Pedro, los pobladores del asentamiento San Jorge de la compañía Yva Hai de Santa Rosa del Aguaray, denunciaron que viven atemorizados por la indiscriminada fumigación que realiza un colono menonita, Cornelio Friessen, en su cultivo de soja. Indicaron que lo más grave resulta en que dicho cultivo lo realiza desde el borde del único cauce hídrico que cruza por la propiedad, el arroyo Yva Hai, que hoy está totalmente contaminado, y que ya no saben a dónde recurrir porque ninguna autoridad ni la fiscalía del medio ambiente les hace caso²⁴.

En Curuguaty, departamento de Canindeyú, 60 alumnos y alumnas de la escuela, de la comunidad Yakâju del pueblo Avá Guaraní, fueron afectados por la fumigación de sojales, ubicados a 20 metros de la institución educativa, según la denuncia efectuada en agosto por el director Nelson Villalba, quien indicó que tales denuncias sobre el accionar de colonos brasileños ya se venían realizando desde dos años atrás, sin intervención alguna de las autoridades competentes²⁵.

En el departamento de Concepción, distrito de Loreto, lo que pareció constituir un avance en el esfuerzo de 33 comunidades campesinas de la zona por frenar el uso de agrotóxicos en el cultivo de sojales, con la emisión de una ordenanza municipal que prohibía el uso de los mismos, presentó retrocesos

22 Última Hora, 16 de diciembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/concejal-fumiga-sojales-pleno-centro-la-paloma-m1048515.html>

23 ABC Color, 8 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/quejas-por-sojal-en-zona-urbana-1563180.html>

24 Última Hora, 15 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/denuncian-fumigacion-indiscriminada-san-pedro-m1070263.html>

25 Última Hora, 8 de agosto de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/comunidad-indigena-afectada-fumigacion-sojales-curuguaty-m1101022.html>

y tensiones. En octubre de este año, la población debió recurrir al Juzgado de Concepción para que paralice la pretensión de siembra de soja por parte de un empresario de apellido Barboza, quien en años anteriores había procedido al uso de agrotóxicos para la siembra de Chía, cercana a la institución educativa y al templo, como del arroyo que sirve a la comunidad, generando efectos negativos en la población. En esta oportunidad, presentaron un recurso de amparo constitucional ante el Juzgado de Concepción y lograron en el mes de octubre que el Juez a cargo emitiera una resolución por la cual establece la paralización de todo tipo de cultivo de soja en el Distrito de Loreto. Sin embargo, el día 25 de octubre, los funcionarios del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave), junto con los miembros de la familia Barboza, llegaron hasta los pobladores señalando entre otras cosas que la ordenanza municipal no tiene fuerza legal para impedir el cultivo de soja, lo que debió llevar a nuevas actuaciones del abogado de los pobladores²⁶.

Al sur de la región Oriental, la expansión de los cultivos arroceros ha moviliado a los pobladores del Distrito de Villa Oliva del Departamento de Ñeembucú. Ellos denunciaron a la empresa Villa Oliva Rice SA por “inundación del Campo Comunal de Zanjita (causada por las canalizaciones realizada por la empresa); destrucción del camino vecinal de Yvy Atã, construida por los pobladores (esto por el tránsito de maquinarias pesadas de la empresa); y fumigación aérea del arrozal en condiciones no permitidas por la ley (situación que afecta a la población que linda con la arrocera tanto en sus sembradíos para autoconsumo como en aspectos de salud pública)”. Un pronunciamiento, en este sentido, fue dado a conocer en el mes de agosto por la Coordinadora de Asociaciones Locales de Villa Oliva. Reclaman el “esclarecimiento de la situación jurídica del inmueble denominado Puerto Victoria y otras 700 hectáreas presumiblemente fiscal en la zona de Zanjita”. Denunciaron, asimismo, la “criminalización de las protestas locales (imputación a Cándido Villasanti, Sara Villasanti, Hugo Espínola y William Ruíz Díaz por invasión de inmueble ajeno)”²⁷.

Las demandas presentadas por los colectivos y las organizaciones de mujeres indican nuevamente las necesidades y el malestar vinculados al monocultivo y el uso de agrotóxicos, como a la deforestación, y la importancia de preservar

26 Demo Info, 25 de octubre de 2017: Disponible en: <http://demoinfo.com.py/funcionarios-del-senave-desconocen-medida-judicial-para-favorecer-a-sojeros/>; Radio Regional 660 AM, 27 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.regional660.com/post.php?id=520>

27 Demo Info, 29 de agosto de 2017: Disponible en: <http://demoinfo.com.py/arrocera-villa-oliva-rice-declarada-empresa-no-grata-por-pobladores-de-villa-oliva/>

y desarrollar semillas propias de sus comunidades: “que se acabe el monocultivo y el uso indiscriminado de agrotóxicos en nuestros territorios; preservar y multiplicar nuestras semillas nativas y criollas con prácticas agroecológicas”; y “el fin de la criminalización de nuestras luchas por la tierra, contra la deforestación y la contaminación de nuestros bienes naturales”. Estos fueron algunos de los planteamientos presentados en el Paro Colectivo de Mujeres en Paraguay el 8 de marzo, pronunciamiento suscrito por diversas organizaciones del campo y la ciudad, entre colectivos y nucleaciones provenientes tanto de la región Oriental como del Chaco²⁸.

Recomendaciones

- Seguimiento de recomendaciones realizadas por los distintos mecanismos de los sistemas de derechos humanos para la aplicación efectiva de las medidas correspondientes.
- Fortalecimiento de la institucionalidad ambiental para el desarrollo coherente de sus competencias en orden a las garantías constitucionales y los convenios internacionales.
- Cese de la impunidad ante la comisión de delitos ambientales.
- Modificación de la legislación ambiental que constriñe el ejercicio de derechos ciudadanos.

Bibliografía

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH (2016). *Resolución N° 4/2016, del 3 de febrero de 2016. Medida Cautelar N° 54-13*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2016/MC54-13-Es.pdf>
- Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2015). *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay. 20 de marzo del 2015. E/C.12/PRY/CO/4*. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=E/C.12/PRY/CO/4&Lang=Sp

28 Centro de Documentación y Estudios (CDE), 8 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.cde.org.py/por-que-marcharon-las-mujeres-en-paraguay/>

- Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (2015). *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos*, Victoria Tauli-Corpuz. 13 de agosto de 2015. A/HRC/30/41/Add.1. Disponible en: <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/es/documentos/country-reports/84-report-paraguay>
- Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (2016a). *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*. 1 de febrero de 2016. A/HRC/31/52. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/015/75/PDF/G1601575.pdf?OpenElement>
- Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (2016b). *Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 23 de marzo de 2016*. 31/8 Los derechos humanos y el medio ambiente. A/HRC/RES/31/8. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/084/82/PDF/G1608482.pdf?OpenElement>
- Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (2016c). *Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 1 de julio de 2016*. 32/33. Los derechos humanos y el cambio climático Naciones Unidas. A/HRC/RES/32/33. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/157/75/PDF/G1615775.pdf?OpenElement>
- Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2016d). *4 de Octubre de 2016. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto a sexto del Paraguay*. CERD/C/PRY/CO/4-6. Disponible en: [http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2F-PPRiCAqhKb7yhst1NGNOqjXRa5zz%2FZ38nrCgjRaQmXe%2BYctfFjHrbrNQZxPYxy19RW9A-qY11QoGpW7W4n\)Plqq7VSMnd%2F6CjR%2FUkfiP%2FUtlevhiXQEPEpK](http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2F-PPRiCAqhKb7yhst1NGNOqjXRa5zz%2FZ38nrCgjRaQmXe%2BYctfFjHrbrNQZxPYxy19RW9A-qY11QoGpW7W4n)Plqq7VSMnd%2F6CjR%2FUkfiP%2FUtlevhiXQEPEpK)
- Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (2017). *Marzo de 2017. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación acerca de su misión al Paraguay*. A/HRC/34/48/Add.2. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/019/76/PDF/G1701976.pdf?OpenElement>
- Rojas Villagra, Luis (2015). “El Paraguay, estado social de unos pocos” en Base IS (2015) *Con la soja al cuello 2016. Informe sobre agronegocios en Paraguay*. Asunción: Base IS.
- Samaniego, José Luis (2011). “Cuestiones vinculadas al desarrollo sostenible del Paraguay”, en Abente, Diego et al. (2011). *Aportes para la agenda de mediano y largo plazo del Paraguay en su Bicentenario*. Asunción, Ministerio de Hacienda, pp. 92-118. Disponible en: <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/pubo05.pdf>

UN DERECHO EN *CUARENTENA*

DERECHO A LA EDUCACIÓN



La Resolución N° 29.664/17 “por la cual se prohíbe la difusión y utilización de materiales impresos, como digitales, referentes a la teoría de género y/o ideología de género, en instituciones educativas dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias”, instala al derecho a la educación en una singular, situación de *cuarentena* pero que en términos de responsabilidad del Estado supone atentar contra el principio de no regresión. El hecho exige la anulación inmediata de la medida y avanzar hacia la decidida implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH). Por su parte, las tomas de colegios, continuaron durante el 2017 como formas de demandar a las autoridades sobre responsabilidades básicas respecto a garantizar efectivamente el núcleo esencial del derecho a la educación.

Ramón Corvalán

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA, PARAGUAY

Introducción

El contexto sociopolítico del derecho a la educación, conforme al informe Latinobarómetro 2017, se caracteriza, particularmente, en los últimos cinco años, por un lento pero persistente declive de la democracia en la región. En más de una década, los problemas de la democracia no han mejorado y Paraguay presenta, en ese sentido, algunos rasgos particulares: al evaluar la democracia, solo el 3% respondió que en el país se vive una democracia plena; el 88% sostiene que se gobierna para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio y apenas, el 21% aprueba al gobierno. Debe recordarse que, en el 2008, esta aprobación llegaba a un 86%. La confianza en las instituciones, por su parte, presenta la siguiente configuración: la iglesia (o las iglesias) tienen el 77% de confianza, seguida de un 40% que confía en las Fuerzas Armadas, 21% en la Policía, 17% en el Tribunal Electoral, 15% en el Poder Judicial, 16% de confianza en el gobierno, 10% confía en el Parlamento y 12% en los Partidos Políticos. En cuanto a la identificación de cuáles son los conflictos más fuertes en el país, el 68% señaló al conflicto entre ricos y pobres, el 64% al conflicto entre empresarios y trabajadores y el 52% al conflicto entre hombres y mujeres (Latinobarómetro, 2017: 15-30).

Cuando el pasado 5 de octubre, el ministro de Educación y Ciencias, Enrique Riera Escudero, firmó la Resolución N° 29.664 “por la cual se prohíbe la difusión y utilización de materiales impresos como digitales, referentes a la teoría de género y/o ideología de género, en instituciones educativas dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias”¹, el hecho se constituyó en una clara muestra de esa situación señalada en su momento por el ahora ex Relator Especial sobre el Derecho a la Educación para Naciones Unidas, Vernor Muñoz, en su informe del año 2006: “el tránsito de la educación hacia los derechos humanos se encuentra en ciernes y debe enfrentar el duro embate de fuerzas refractarias” (Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos-CDH, 2006: 6). Esta vez, fue el fundamentalismo – definido por el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, en su informe de agosto del 2016, como el que plantea “la mayor amenaza a los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación cuando se convierte en un aliado cercano al poder” (Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 2016: 5-6) - el rostro asumido por dichas fuerzas refractarias y que en el marco de las internas partidarias de la Asociación Nacional Republicana (ANR), presionó lo suficiente como para obtener por

1 MEC Digital, 10 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.mec.gov.py/cms/?ref=298357-mec-resuelve-prohibicion-y-difusion-de-materiales-sobre-ideologia-de-genero>

parte del ministro de Educación y Ciencias, la firma de la Resolución N° 29.664/17, que en principio tuvo un carácter definitivo; luego de la 68ª sesión del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés) en Ginebra, Suiza, la ministra de la Mujer, Ana María Baiardi, aseguró que esta normativa “es temporal” y que se evaluarán documentos y libros en una mesa establecida por el MEC y con la participación del Ministerio de la Mujer².

Mientras, el derecho a la educación se encuentra en la particular situación de cuarentena, hecho preocupante que suma interrogantes en un país ubicado en el lugar 110 de 188 países en el Índice de Desarrollo Humano (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016: 23)³ con un gasto social, por persona, situado entre los más bajos de la región y con un índice de desigualdad de los ingresos (Gini), que identifica a Paraguay como uno de los más elevados (Serafini, 2017: 8).

Se suman a este precario panorama educativo, las reivindicaciones llevadas adelante por los estudiantes, durante las tomas de colegios, que nuevamente demandaban la urgencia de una efectiva garantía de aspectos básicos del derecho a la educación.

Marco jurídico

En Paraguay, la educación es un derecho humano y es en el artículo 73 de la Constitución Nacional donde se describen sus fines:

Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad. 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 a los principios democráticos; la afirmación del compromiso con la Patria, de la identidad cultural y la formación intelectual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio.

2 Última Hora 27 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/genero-ahora-gobierno-dice-que-resolucion-es-temporal-n115248.html>

3 Se aclara que al efectuar el ajuste por desigualdad, el Índice de Desarrollo Humano del Paraguay se reduce 24,3% y la posición relativa del país en el mundo cae 5 lugares más abajo – es decir al puesto 115 entre los 188 – (Ibídem). Esto debido a que las desigualdades extremas que persisten en Paraguay no contribuyen al crecimiento económico, al desarrollo, a la seguridad económica ni a la estabilidad política.

Asimismo, el artículo 9, inciso h, de la Ley General de Educación, de 1998, incluye como uno de los fines del sistema educativo nacional “la preparación para participar en la vida social, política y cultural, como actor reflexivo y creador en el contexto de una sociedad democrática, libre y solidaria”. En similar línea, la Ley N° 1.680/01 Código de la Niñez y la Adolescencia vincula el derecho a la educación con el respeto a la dignidad del niño, niña y adolescente, el reconocimiento del interés superior del niño por toda medida que se adopte frente a ellos y la preparación para el ejercicio de la ciudadanía.

Respecto a este último punto, ya en el año 2006, el citado más arriba ex Relator Especial sobre el derecho a la educación, en su informe a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, planteó “la urgente necesidad de vincular la calidad de la educación con la construcción de ciudadanías basada en los derechos humanos, considerando que el simple acceso a la escuela no garantiza la realización de los derechos ni la atención de las necesidades” (Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, 2006: 5).

Debe destacarse que el derecho a la educación es un *derecho bisagra*, porque de su cumplimiento depende que se puedan ejercer mejor todos los otros derechos. En relación a la promoción de la libertad, por ejemplo, el artículo 25 de la Constitución Nacional reconoce que “toda persona tiene el derecho a la libre expresión de su personalidad, a la creatividad y a la formación de su propia identidad. Se garantiza el pluralismo ideológico”. Previamente, el artículo 24 garantiza la libertad religiosa y la ideológica:

Quedan reconocidas la libertad religiosa, la de culto y la ideológica, sin más limitaciones que las establecidas en esta Constitución y en la Ley. Ninguna confesión tendrá carácter oficial. Las relaciones del Estado con la Iglesia Católica se basan en la independencia, cooperación y autonomía. Se garantizan la independencia y la autonomía de las iglesias y confesiones religiosas, sin más limitaciones que las impuestas en esta Constitución y las leyes. Nadie puede ser molestado, indagado u obligado a declarar por causa de sus creencias o de su ideología.

Se destaca que la forma de cumplir, en términos de política educativa, el artículo 73 de la Constitución Nacional mencionado anteriormente, implica la implementación de una educación en derechos humanos para el desarrollo de una ciudadanía con principios democráticos. Ello, a su vez, exigirá redefinir la idea de calidad educativa desde una perspectiva de derechos, conforme una propuesta incluida en el informe correspondiente al año 2015 (Corvalán,

2015: 188-191). Es desde dicho enfoque que deben considerarse las demandas de los estudiantes planteadas durante las tomas de colegios.

La Resolución N° 29.664 del 2017

Previa a la Resolución N° 29.664, una campaña⁴ fue difundida en las redes sociales sobre la base de imágenes de materiales didácticos, supuestamente utilizados por el Ministerio de Educación y Ciencias; además se incluían notas de voces anónimas que hacían referencia a que el ministerio implementaría la enseñanza de la denominada “*ideología de género*”, en la educación paraguaya. Llamativamente, esta campaña, en su diseño, cumplía estrictamente los principios de la propaganda creados por Paul Joseph Goebbels, político alemán que ocupó el cargo de ministro para la Ilustración Pública y Propaganda del Tercer Reich entre 1933 y 1945, en tanto y cuanto tergiversaban la información para manipular, crear un enemigo y difundir odio⁵.

Ante la viralización de los materiales por las redes sociales, el Ministerio de Educación y Ciencias tuvo que emitir un comunicado a fin de desmentir el contenido de los mismos: “El MEC, como ente gubernamental y rector de la educación paraguaya, garantiza el respeto a los valores tradicionales de la familia y la igualdad de derechos”. Particularmente, el ministro de Educación, Enrique Riera, aclaró ante la prensa: “Quería decirles que el Ministerio de Educación se basa en el artículo 52 de la Constitución Nacional, de una familia tradicional, con valores tradicionales y con papá, mamá e hijitos; es mi opinión personal también y naturalmente nosotros respetamos las opciones diferentes, pero no las vamos a inculcar en las escuelas públicas⁶. De paso, debe señalarse que es cierto que el referido artículo constitucional expresa que “la unión en matrimonio del hombre y la mujer es uno de los componentes fundamentales en la formación de la familia” pero nada dice a propósi-

4 Los argumentos, ideas, creencias formuladas por referentes de la campaña, poseen bastante similitud con las propuestas de la denominada *Nueva Derecha Cristiana*. “Uno de los principales mentores [...] fue el pastor baptista Jerry Falwell (1980). Su Moral Majority Inc., y otras organizaciones semejantes, tales como *Christian Voice*, *Religious Roundtable* y *American Coalition for Traditional Values*, se convirtieron en grupos de presión que desarrollaban campañas para gran cantidad de temas de política pública, tales como el aborto, la homosexualidad, la enseñanza de la evolución natural en la escuela, la amenaza del ‘humanismo secularista’, la legislación sobre los derechos de las minorías y el rezo en las escuelas públicas [...] El argumento central de estos movimientos fundamentalistas es que la sociedad moderna ha liberalizado la familia, la educación y el aborto, lo que se considera una traición a los valores cristianos. Defienden la menor intervención del Estado en la esfera privada” (Boaventura de Sousa, 2014: 53-60).

5 Grijalvo, (s/f). Disponible en: https://www.grijalvo.com/Goebbels/Once_principios_de_la_propaganda.htm

6 RDN Resumen de noticias, 18 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.rdn.com.py/2017/09/18/riera-afirma-que-la-familia-esta-compuesta-por-mama-papa-e-hijos/>

to de “familia tradicional” o “valores tradicionales”, estos conceptos, en todo caso, constituyen efectivamente “opinión personal” del ministro.

Ante la continuidad de la campaña, el Ministerio de Educación y Ciencias, mediante otro comunicado, tuvo que aclarar que:

Con las intenciones de confundir a la ciudadanía, personas desconocidas han agregado textos que no figuran en los originales, así como imágenes que no pertenecen a los libros del Ministerio de Educación y Ciencias. Estos materiales alterados son los que están siendo distribuidos en las redes sociales en formato PDF⁷.

El PDF mencionado extraía partes de programas y textos educativos donde se hablaba de equidad o perspectiva de género, de roles de género y la importancia de superar diferencias entre hombres y mujeres en juegos y prácticas sexistas, etc., dando una interpretación de rechazo por la “no diferenciación de hombres y mujeres” y por la utilización de género como “no sinónimo de sexo ni de mujer” demonizando el contenido y difundiendo miedo al público en general, especialmente entre grupos de padres⁸.

Este proceso derivó, posteriormente, en la convocatoria realizada por la diputada Olga Ferreira, a una audiencia pública fijada para el 5 de octubre, con el fin de abordar el tema de Género con las autoridades del Ministerio de Educación y Ciencias. Esto suscitó a su vez confusiones porque de nuevo en las redes sociales circuló una nota firmada por el arzobispo Edmundo Valenzuela, por medio de la cual se convocaba a directores de los colegios católicos para la audiencia, pero la nota destacaba que la parlamentaria interpelará al Ministro de Educación. La diputada finalmente desmintió esta versión y señaló que la nota de la autoridad religiosa era una acción particular del mismo⁹.

Finalmente, el jueves 5 de octubre, el Ministro de Educación y Ciencias, Enrique Riera, firmó la Resolución N° 29.664 “por la cual se prohíbe la difusión y utilización de materiales impresos, como digitales, referentes a la teoría de género y/o ideología de género, en instituciones educativas dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias”¹⁰ En un audio, el ministro agregó

7 Última Hora, 20 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ideologia-genero-mec-habla-materiales-educativos-adulterados-n1108827.html>

8 Ministerio de Educación y Ciencias (MEC). Ideología de género en mallas curriculares y otros. Difundido en redes sociales.

9 Última Hora, 28 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/audiencia-ideologia-genero-malla-curricular-n110216.html>

10 MEC Digital, 10 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.mec.gov.py/cms/?ref=298357-mec-resuelve-prohibicion-y-difusion-de-materiales-sobre-ideologia-de-genero>

un detalle que no estaba contemplado en la resolución: “el Ministerio no va a promover la ideología de género, como ninguna otra ideología, como por ejemplo, la ideología política”¹¹. Esta decisión se hizo pública teniendo como marco la convocatoria a la referida audiencia, llevada a cabo en la Sala Bicameral del Congreso Nacional. Durante el evento, el ministro declaró a los organizadores lo siguiente: “Les puedo firmar: puedo quemar los libros con ustedes en la plaza si no se cree. Si es que se cree y hay un voto de confianza, en vez de confrontar en un tema que estamos todos de acuerdo, podemos trabajar juntos”¹².

Los ecos de la resolución llegaron hasta Ginebra, Suiza, durante la 68ª sesión de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés), que se inició el 23 de octubre. El Grupo Impulsor del Informe en Paraguay, incluyó el tema en el punto: Ataques a la igualdad de género y fundamentalismos. Ante esto, la respuesta oficial consistió en aclarar que la resolución era temporal¹³.

Por ello, mientras siga vigente la Resolución N° 29.664, se abren interrogantes acerca de la institucionalidad, en principio, existente en los tres poderes del Estado, que tiene como función transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas a fin de que las desigualdades que afectan a las mujeres sean abordadas con medidas tendientes a eliminar las brechas existentes e instalar una cultura de igualdad y no discriminación. Asimismo, en el año 2012, se había renovado el Programa de Igualdad de Oportunidades en Educación (PRIOME), que tiene como objetivo avanzar en la promoción de la igualdad de género. También se encuentran vigentes compromisos internacionales firmados y ratificados por el Paraguay, entre las que está la ya citada CEDAW, además de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención de Belem do Para”; la Declaración para los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Todos estos compromisos apuntan a garantizar la igualdad y la no discriminación de todas las personas, más allá de su identidad y de su orientación sexual.

11 Centro de Documentación y Estudios (sin fecha). Disponible en <http://www.cde.org.py/line-bareiro-la-prohibicion-de-la-teoria-de-genero-es-un-paso-al-oscurantismo/>

12 Última Hora, 5 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahaora.com/ministro-dijo-que-podria-quemar-libros-ideologia-genero-m1111464.html>

13 Última Hora, 27 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahaora.com/genero-ahora-gobierno-dice-que-resolucion-es-temporal-m1115248.html>

Las múltiples derivaciones de la Resolución N° 29.664 muestran de manera clara, conforme a lo planteado por el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación acerca de los fundamentalismos, que:

...la simple adhesión voluntaria a un sistema de creencias fundamentalistas no constituye, de por sí, una violación de los derechos humanos [...] El peligro se presenta cuando quienes profesan dichas creencias pretenden imponerlas de una manera que controla, restringe o impide el ejercicio de los derechos de otras personas que tal vez tengan distintas opiniones o antecedentes personales, lo que atenta contra los valores de pluralismo y amplitud de miras, fundamentales para la democracia” (Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 2016: 5).

La continuidad de las tomas de colegios

Si la Resolución N° 29.664 ya significó un profundo retroceso, a ello se sumaron las tomas de colegios que continuaron, durante el 2017, y de esa forma mostraron los graves problemas de gestión que define al MEC, en cuanto a garantizar aspectos mínimos del derecho a la educación.

Al menos 119 tomas de establecimientos educativos realizaron los estudiantes secundarios, durante el 2016, ante la corrupción en la utilización de los fondos para la educación, el autoritarismo y maltrato, la falta de infraestructura elemental y la mala gestión de gobernadores o intendentes¹⁴. De hecho, el desafío para este año se definía por la consolidación de las reivindicaciones estudiantiles en el terreno del derecho a la educación, en un contexto político definido por el proceso preelectoral. Como derivaciones de la lucha estudiantil, en el 2016, se produjo la renuncia de la ministra, Marta Lafuente, la declaración de emergencia educativa por el Ejecutivo, la derogación de la Resolución N° 4.613/16¹⁵ que institucionalizaba la intromisión de directores en las asambleas estudiantiles y la promulgación de una ley que abría la posibilidad de controlar más de cerca las necesidades edilicias.

En el 2017, continuaron las tomas de colegios ante el incumplimiento de las promesas asumidas por el gobierno. El 29 de agosto se llevó a cabo una mar-

14 El análisis de este proceso se realiza en un documento inédito elaborado por Jorge González para *Porandú*, el Observatorio de la Educación en Derechos Humanos, Serpaj, Paraguay.

15 Ministerio de Educación y Cultura (MEC), 8 de abril de 2016. Disponible en: <https://mec.gov.py/sigmec/resoluciones/4613-2016-L.pdf>

cha de la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (Fenaes), con las siguientes reivindicaciones: presupuesto propio para infraestructura, complemento nutricional, presupuesto propio para educación media técnica y modernización del sistema educativo¹⁶. Ante la ausencia de propuestas concretas por parte de las autoridades, se volvió a las tomas de colegios y para el 8 de setiembre ya sumaban nueve establecimientos clausurados por la toma: Colegio Técnico Nacional, Colegio Técnico Vocacional, Escuela Nacional Comercio N° 1, Centro Educativo de Alto Desempeño (CEAD) de Luque, Centro Regional de Educación Dr. Raúl Peña de Pedro Juan Caballero, Colegio Nacional de Luque, Colegio Nacional de la Capital, Colegio Vicepresidente Sánchez y Colegio Nacional E.M.D. San Martín¹⁷.

Los reclamos de los estudiantes se registraban en un clima no solo tenso, sino de descalificación de los mismos. En ese sentido, el titular de la Unión Industrial Paraguaya (UIP), Eduardo Felippo, apeló a los padres de familia para que “controlen a sus hijos porque no puede ser que no tengan a una persona mayor que les aconseje”, además consideró que a su criterio no le parecía “bien que un niño esté opinando sobre temas como el Presupuesto General de Gastos o sistemas de educación. Ellos pueden hacer sus observaciones pero no estar opinando”. Agregó que existían sectores que le “arengaban” a los estudiantes¹⁸. Igual percepción institucional era sostenida por el Ministerio de Educación y Ciencias. A través de servicios de mensajería, desde la dirección de comunicación del MEC, se difundieron imágenes que mostraban el momento en que un hombre repartía bolsas con víveres, para estudiantes del colegio Fernando de la Mora¹⁹. Asimismo, el ministro de Educación, Enrique Riera, remarcó la existencia de candidatos políticos que apoyan la logística de las tomas de colegios²⁰. Por su parte, el precandidato a presidente de la República por el movimiento Honor Colorado, Santiago Peña, reafirmó igualmente la existencia de un claro objetivo político-partidario en las reivindicaciones de estudiantes y campesinos²¹. El tono de estas afirmaciones alcanzó un pun-

16 La Nación, 29 de agosto de 2017. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/pais/2017/08/29/fenaes-marcha-este-martes-por-una-mejor-educacion/>

17 ABC color, 8 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/aumentan-las-tomas-en-colegios-1629709.html>

18 ABC color, 7 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/alumnos-no-deben-opinar-segun-felippo-1629779.html>

19 ABC color, 7 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/hablan-de-ayuda-politizada-1629665.html>

20 ABC color, 8 de setiembre 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/riera-insiste-con-injerencia-politica-1630047.html>

21 Actualidad, 8 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://actualidad.com.py/2017/09/08/pena-reafirma-injerencia-politica-en-alumnos-y-campesinos/>

to alto con las declaraciones del Presidente de la República, Horacio Cartes. Durante un acto en el colegio Técnico Nacional de Encarnación, acusó:

Hay gente ante la orfandad popular, si no están en la quema del Congreso, están en la toma de colegios. ¿Qué encontraron en los colegios? Wiski, preservativos. Ese es Efraín Alegre y sus payasos que tiene atrás, queriendo ofrecer violencia. No tengamos miedo. Van a encontrar un murallón colorado que no le van a permitir. Ellos son los violentos. Sus hijos están en todas partes, el Wagner ese solo sabe de violencia. Nosotros queremos trabajar²².

En ese mismo acto, precisamente el estudiante Pablo González Delvalle, alumno de la institución, fue sacado a la fuerza por militares de civil, cuando expuso una pancarta en la que exigía “almuerzo gratis para todos”. Los militares, además de arrebatarle el cartel que portaba, lo rompieron y lo arrugaron. El hecho fue filmado por sus compañeros, quienes recordaron a los militares la vigencia de la libertad de expresión y que se vivía en democracia²³.

Las tomas enfrentaron, además, otras dificultades: infiltrados rapiñaron la cantina y destrozaron la cámara de circuito cerrado de un colegio en la ciudad de Luque²⁴; alumnos y algunos padres del Colegio Nacional Fernando de la Mora denunciaron que el presidente de la Comisión de padres habría violentado a una alumna. También se refirieron a otros episodios de golpizas y pedradas. A esto se sumó, incluso, un grupo de exalumnos del centro educativo, quienes saltaron una muralla lateral, con el objetivo de impedir la toma de la institución²⁵. Estos habrían ingresado durante la noche de manera violenta. Mauricio Kiese, coordinador ejecutivo de la Fenaes, relató al respecto:

La gran pregunta es quiénes eran. Tiraron el portón, cortaron alambrados y tiraron piedras. Una vez que ingresaron a la institución, garrotearon a los que estaban adentro y la Policía no cumplió con su trabajo; nada hicieron para proteger a los compañeros²⁶.

22 Última Hora, 08 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/cartes-culpa-alegre-y-sus-payasos-toma-colegios-m106702.html>

23 ABC color, 8 de setiembre de (2017). Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/reprimen-a-estudiante-en-acto-oficial-1630106.html>

24 ABC color, 7 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/causan-destrozos-en-colegio-luqueno-1629712.html>

25 ABC color, 7 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/denuncian-violencia-en-toma-1629915.html>

26 ABC color, 8 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/hay-once-colegios-tomados-1630033.html>

El proceso de toma de colegios, por parte de la Fenaes, se canceló el 11 de septiembre, con la aceptación de la propuesta del gobierno: un incremento del presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencias en US\$ 5 millones para las reivindicaciones exigidas²⁷; por su parte, la Unión Nacional de Estudiantes del Paraguay (Unepy), prosiguió con la toma de colegios exigiendo mayor presupuesto para la provisión de libros para la Educación Escolar Básica y Media; 15 instituciones educativas se encontraban tomadas por la organización estudiantil²⁸.

Dos cuestiones se derivan del proceso de tomas de colegios, durante el 2017: al prolongarse las negociaciones, se generan situaciones que exponen a los estudiantes a situaciones de riesgos a su integridad física; variados fueron los actores implicados en los hechos de violencia: directores, grupos de padres, infiltrados con un trasfondo de descalificación oficial de las reivindicaciones en el que aportaron sus voces, desde el ministro de Educación y Ciencias, el titular de la UIP, pasando por el precandidato Santiago Peña, hasta llegar al titular del Ejecutivo, Horacio Cartes.

El contexto de campaña electoral, de la ANR, también aportó para el clima de tensiones y descalificaciones de las reivindicaciones estudiantiles. El derecho a la educación resulta particularmente sensible a los embates de un contexto, en el que la lógica de la política-partidaria se acentúa y deja en suspenso las responsabilidades institucionales ante las garantías necesarias exigidas por el derecho en cuestión. Por otro lado, las reivindicaciones estudiantiles y sus logros puntuales en el año, similar al año pasado, siguen girando en torno a componentes del derecho a la educación que no poseen relación directa con la calidad educativa²⁹. De hecho, el tema tampoco dispone de espacios para un análisis de la misma, desde un enfoque de derechos, porque el derecho a la educación no es un derecho a cualquier educación, sino a una educación en derechos humanos. El sistema educativo paraguayo, en ese sentido, se ha puesto en mayor deuda, con el agregado actual de que la Resolución N° 29.664 lleva a cuarentena al derecho a la educación.

27 ABC color, 8 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/fenaes-suspende-toma-de-colegios-al-aceptar-propuesta-del-gobierno-1631037.html>

28 Última Hora, 12 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/unepy-advierde-que-haran-mas-tomas-colegios-provision-libros-n1107378.html>

29 Con respecto a la calidad educativa con perspectiva de derechos, como señalamos más arriba, en el informe correspondiente al año 2015 se abordó este tema y planteó un esquema básico para un análisis teórico/metodológico del mismo (Corvalán, 2015: 188-181).

Específicamente, la aprobación de esta resolución significa eliminar la posibilidad de avance en derechos para las personas con identidades y orientaciones sexuales no heteronormativas, dentro del sector educativo, y un ataque directo para los avances de los derechos de las mujeres, quienes son las más perjudicadas por el ataque a la palabra género desde los fundamentalismos. El querer reducir la palabra género a “sexo o mujer” está permitiendo no solo limitar la posibilidad de derechos de la comunidad LGTBI, sino que se quiera comenzar a cuestionar las políticas que buscan desnaturalizar las relaciones desiguales entre hombres y mujeres como también el sexismo.

Recomendaciones

La actual situación del derecho a la educación, definida por la Resolución N° 29.664/17 “Por la cual se prohíbe la utilización de materiales impresos como digitales referentes a la teoría y/o ideología de género en instituciones educativas dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias”, exige la implementación de medidas urgentes y otras con plazos más extendidos:

- Anular la Resolución N° 29.664 y continuar con los esfuerzos iniciados con el PRIOME para garantizar una educación no sexista y no discriminatoria.
- Insistir –como en años anteriores– acerca de la necesidad de implementar el Plan Nacional de Derechos Humanos, de conformidad con las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos. Conforme a la Carta Orgánica del MEC, dicha implementación corresponde al Viceministerio de Culto, que precisará de las condiciones institucionales y presupuestarias para dicha tarea.
- Reiterar –ante la persistencia del problema–, la necesidad de implementar, de manera particular en los territorios actualmente militarizados (zona norte del país), Planes de Desarrollo que tengan un eje transversal de derechos humanos. Las obligaciones internacionales del Estado, en derechos humano, comprometen a todas sus instancias a incorporar los derechos humanos en todas las estrategias, políticas y acciones, y requieren del concurso de todas las ramas del poder público, y el derecho a la educación encuentra serios obstáculos para su realización cuando los indicadores de desigualdad, pobreza e inseguridad resultan marcadamente altos.

- Mejorar ostensiblemente la gestión del MEC, a fin de garantizar el núcleo esencial del derecho a la educación conformado por la disponibilidad, el acceso, la permanencia y la calidad, aspectos permanentemente reiterados en sus demandas por los estudiantes. Se señala que siguen vigentes los diagnósticos y las recomendaciones efectuadas por el anterior Relator especial sobre el derecho a la educación, Sr. Vernor Muñoz al Estado paraguayo en su informe del año 2010, resultado de su misión a Paraguay (Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 2010).

Bibliografía

- Boaventura de Sousa, Santos (2014). *Si Dios fuese un activista de los derechos humanos*. Madrid: Editorial Trotta.
- Corporación Latinobarómetro (2017). *Informe 2017*. Buenos Aires, Corporación Latinobarómetro.
- Corvalán, Ramón (2015). "Lo esencial invisible: la calidad educativa", en Codehupy (2015) *Yvypóra Derécho Paraguái-pe- Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción: Codehupy. pp. 185-194.
- Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos (2006). *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El derecho a la educación de las niñas. Informe del relator especial sobre el derecho a la Educación, Sr. V. Muñoz Villalobos. E/CN.4/2006/45, 8 de febrero de 2006*. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/Go6/106/73/PDF/Go610673.pdf?OpenElement>
- Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (2010). *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Sr. Vernor Muñoz. Misión al Paraguay (14 a 22 de abril de 2009). A/HRC/14/25/Add.2*. Disponible en: http://observatoriopoliticasocial.org/sitioAnterior/images/PDF/Biblioteca/biblioteca_2010/ONU_docs/Informes_relatores/Educacion/2010_paraguay_informe_del_relator_especial_sobre_el_derecho_a_la_educacion.pdf
- Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (2016). *Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. A/HRC/32/36, 16 de agosto de 2016*. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/176/61/PDF/G1617661.pdf?OpenElement>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016). *Panorama general. Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todos*. Nueva York: PNUD. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf
- Serafini G., Verónica (2017). *Paraguay. Inversión en protección social no contributiva. Desafíos para el diseño y la mediación de la política*. Asunción, CADEP.

ALGUNOS AVANCES A PESAR DEL ESCASO PRESUPUESTO

DERECHOS LINGÜÍSTICOS



En este artículo abordaremos los avances, retrocesos y estancamientos que se han dado en el Paraguay en el proceso de democratización lingüística y la garantía de los derechos lingüísticos de parte del Estado en el presente año. La situación lingüística paraguaya es compleja. En el país, además de las lenguas oficiales, son habladas una veintena de lenguas indígenas, amén de las lenguas de los grupos lingüísticos constituidos por los inmigrantes. Las lenguas oficiales del país son el guaraní y el castellano, cuyos usos deben ser normalizados en los tres poderes del Estado. Esto quiere decir que todos los servidores públicos deben manejarlas con solvencia, y los documentos públicos redactados y publicados en las dos lenguas. Además, el Estado debe garantizar a los 19 pueblos indígenas el derecho de mantener y vivir en su lengua propia.

Reconocemos que en el período señalado se han dado avances alentadores en el campo lingüístico, especialmente favorables a la lengua guaraní. Empero, los logros son mínimos e insuficientes para empezar a dismantlar la racionalidad adversa a la normalización del uso de esta lengua, como las costumbres y usos lingüísticos construidos socialmente en el imaginario colectivo.

Miguel Ángel Verón

FUNDACIÓN YVY MARÃE'ÿ

Introducción

La historia lingüística paraguaya, desde la independencia y el nacimiento del Estado-Nación, ha sido la negación de la diversidad de culturas y lenguas, y la imposición de las culturas europeas y el monolingüismo castellano. Los conductores políticos de la nación estaban imbuidos del eurocentrismo y la teoría de la modernidad, paradigmas que les impidieron reconocer las diversidades culturales y lingüísticas del país, y promover otras maneras de ser y estar en el mundo que no fueran las europeas.

En realidad, la población criolla paraguaya fue monolingüe guaraní por un largo período de la época independiente. Irónica y paradójicamente, la lengua minoritaria, el castellano, fue asumida por el nuevo Estado-Nación como lengua oficial y de trabajo, y el guaraní, lengua hablada por el 100% de la población, soslayada de la administración, y sus hablantes privados de participar de la vida política y económica del país por no comprender la lengua de la administración.

No profundizaremos en las razones de esta decisión de la clase gobernante de las primeras décadas de la independencia. Basta afirmar que los conductores del novel Estado fueron movidos por paradigmas racistas imperantes en esa época, como las mencionadas en el párrafo anterior. De esa manera, se ha segregado a la población guaraní hablante exclusiva, absolutamente mayoritaria en el país, de la participación de la vida política, económica, educativa, cultural y social. Los mismos nunca han podido ejercer sus derechos plenamente, dado que nunca entendieron la lengua de la administración del Estado, el castellano. A doscientos años del inicio de la vertebración de la independencia, los guaraní hablantes, población todavía mayoritaria del país, siguen privados de participar en la vida política del país porque su lengua sigue soslayada de la administración. Los mismos, a pesar de los avances plausibles que se han dado en los últimos años en cuanto a la legislación, en gran medida siguen siendo obligados a aprender la lengua castellana y abandonar su lengua para seguir una carrera superior, para informarse en los medios de comunicación o para ser atendidos en el sistema de salud. Así también siguen privados de recibir informaciones del Estado en su lengua en forma oral y escrita.

La legalización de la negación de la lengua guaraní y la naturalización de la discriminación de sus hablantes

Los largos años de imposición del monolingüismo castellano y la negación de la lengua guaraní de parte del Estado han creado una fuerza sociolingüística que naturalizó las relaciones asimétricas entre las dos lenguas y la discriminación de los hablantes de la lengua mayoritaria. En realidad, Paraguay y toda América Latina por décadas fueron gobernados por fuerzas políticas antidemocráticas, en los peores de los casos por lúgubres dictaduras que devinieron contrarias a los intereses de los países. La naturalización de la negación de los derechos lingüísticos a los guaraní hablantes es tanto que hasta hace poco las organizaciones defensoras de los derechos humanos no abordaban el derecho a vivir en la lengua propia como derecho humano. De derechos lingüísticos se ha oído poco en Paraguay hasta el año 2000. La Fundación Yvy Marãe'ỹ fue una de las primeras instituciones en abordar y defender los derechos que les asisten a los guaraní hablantes a vivir en su lengua, el derecho a no ser obligados a abandonar su idioma y abrazar otra para vivir en el país.

La legalización de la negación de la diversidad lingüística paraguaya está plasmada en las leyes. Si revisáramos las distintas constituciones sancionadas a lo largo de la historia patria, cristalinamente observaremos la negación histórica del guaraní y demás lenguas habladas en el Paraguay.

La República del Paraguay ha tenido seis constituciones para regir el destino del país. El Reglamento Gubernamental, aprobado por el Congreso en octubre de 1813; la Ley de la Administración Pública, aprobada en 1844; la Constitución de 1870 ni la Constitución Nacional de 1940 no asumieron ninguna lengua como nacional ni oficial. En ninguna de ellas se habla de idiomas. Pero está claro que asumieron, de hecho, el castellano como única oficial, ya que en esta lengua estaban redactadas las mismas y era la lengua única de la administración.

Por primera vez en la historia paraguaya, en 1967, a través de la Constitución promulgada ese año, se reconoció la existencia de la lengua guaraní y se la asumió como lengua nacional, pero se le privó de la oficialidad. Recién en 1992 fue oficializado el guaraní por la Constitución, pero la misma supeditó su uso oficial a una ley, que finalmente fue lograda a fines de 2010, que es la Ley N° 4.251/10 de Lenguas.

Marco jurídico

La Constitución Nacional de 1992, en su artículo 140, declara al Paraguay como un país pluricultural y bilingüe, y asume como idiomas oficiales el castellano y el guaraní; así también reconoce que las lenguas indígenas, así como las de las otras minorías, forman parte del patrimonio cultural de la nación. En su artículo 77, a su vez, prescribe que la enseñanza en los comienzos del proceso escolar se realizará en la lengua oficial materna del educando y otorga a las minorías étnicas, cuya lengua materna no sea el guaraní, la posibilidad de elegir uno de los dos idiomas oficiales.

En el ámbito educativo, existen varias normativas. La Ley N° 1.264/98 General de Educación establece las acciones a encarar de manera de garantizar la enseñanza del, y en, guaraní. En su artículo 31 prescribe que la enseñanza se realizará en la lengua oficial materna del educando desde los comienzos del proceso escolar o desde el primer grado.

Por otra parte, la Ley N° 3231/07 creó la Dirección General de Educación Escolar Indígena dentro del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), como también dos instancias muy importantes en las cuales participan los representantes de los pueblos indígenas: el Consejo Nacional de Educación Indígena y las Áreas de Educación Escolar Indígena.

La Ley N° 4.251/10 de Lenguas es la normativa lingüística más importante del Paraguay. La misma establece la obligación del Estado de funcionar en sus dos lenguas oficiales: el guaraní y el castellano. En su artículo 3, el de las lenguas oficiales, declara:

Las lenguas oficiales de la República tendrán vigencia y uso en los tres Poderes del Estado y en todas las instituciones públicas. El idioma guaraní deberá ser objeto de especial atención por parte del Estado, como signo de la identidad cultural de la nación, instrumento de cohesión nacional y medio de comunicación de la mayoría de la población paraguaya.

La Ley de Lenguas reconoce tres tipos de derechos: derechos lingüísticos individuales, derechos lingüísticos colectivos nacionales y derechos lingüísticos colectivos comunitarios.

Normativas y recomendaciones de organismos internacionales

Paraguay ha ratificado importantes instrumentos internacionales que establecen marcos en el campo de las lenguas. Entre los mismos podemos recordar el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ley N° 234/89¹ y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en el 2007 por la Asamblea General de las Naciones Unidas², y que hace relación a los pueblos indígenas del mundo.

Por otra parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de las Naciones Unidas, en las observaciones finales el informe presentado por el Estado paraguay en el año 2011, recomendó al mismo que:

...implemente sin dilación la Ley de Lenguas N° 4.251, fijando un plan de concreción y un presupuesto adecuado, en especial a lo relativo al uso de ambas lenguas oficiales en condiciones equitativas, incluyendo en las áreas de la educación y la formación profesional y en la administración de la justicia. También recomienda que el Estado parte tome en consideración la Opinión N° 1 (2009) del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas, sobre el derecho de los pueblos indígenas a la educación, en sus esfuerzos para cultivar y fortalecer las lenguas indígenas y de otras minorías (CERD, 2011).

Situación del derecho

Como venimos sosteniendo y denunciando desde 2008 a través de los informes de la Codehupy (Verón, 2008), a los guaraní hablantes se les sigue negando el derecho a vivir en su lengua; lo mismo pasa en gran medida con los

- 1 Artículo 28. 1. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo. 2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país. 3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.
- 2 Artículo 14. 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje. 2. Los indígenas, en particular los niños, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación. 3. Los Estados adoptarán medidas eficaces, conjuntamente con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma.

pueblos indígenas. Reconocemos los auspiciosos avances que se han dado en los últimos años, pero sostenemos que los mismos son insuficientes. Nos preocupa la compulsiva sustitución lingüística del guaraní por el castellano que se está desarrollando en este momento en el país. El advenimiento de la democracia hace casi 30 años no ha cerrado las heridas lingüísticas paraguayas. Los años de dolor y discriminación que han vivido los guaraní hablantes han construido en ellos una actitud ambivalente: por una parte, aman su lengua, pero por otra no la asumen y en ocasiones se niegan a transmitir a sus hijos, porque no quieren sufran la indiferencia y el desdén que han soportado ellos por no hablar castellano.

En diferentes artículos venimos sosteniendo que la mayoría de los papás y mamás bilingües guaraní-castellano hablantes escasamente transmiten a sus hijos e hijas la lengua en el hogar. En varias ocasiones hemos preguntado a muchos adultos/as bilingües guaraní-castellano el porqué de la negación de transmitir el guaraní a sus hijos, hijas, nietas y nietos. La mayoría ha respondido que lo hace para que las nuevas generaciones no sufran como ellos han sufrido por no contar con el dominio de la lengua castellana. Fácil sería juzgar a esos ciudadanos/as, pero así como están las fuerzas lingüísticas en el país, estas personas tienen razón. Sus hijos, hijas, nietos y nietas no podrán seguir una carrera universitaria si no aprenden la lengua castellana. Hablando solamente guaraní no podrán siquiera culminar la educación media, tampoco podrán trabajar en la función pública ni en la mayoría de las empresas privadas. El Estado sigue aplicando políticas de eliminación de la lengua guaraní, como ha venido haciendo desde su mismo nacimiento.

El sistema educativo sigue siendo el principal catalizador de esa política. Basta con afirmar que en Paraguay cualquier ciudadano/a paraguayo/a o extranjero/a puede culminar la educación escolar básica y la media hablando únicamente castellano, es decir, sin saber hablar el guaraní (Verón, 2017). Pero es inconcebible en esta tierra que una persona monolingüe guaraní culmine esos niveles de educación. Lo mismo pasa en el nivel superior. Sin obstáculo alguno, un/a monolingüe castellano puede culminar una carrera de grado o posgrado, pero es impensable que un/a monolingüe guaraní llegue a concluir una carrera universitaria. Ineluctablemente, para estudiar en Paraguay, hay que aprender el castellano e inclusive el inglés.

Atenta contra la democracia y los derechos humanos que, a pesar de la oficialización de la lengua guaraní hace veinticinco años y de la promulgación de la

Ley N° 4.251/10 de Lenguas hace siete años, las/os guaraní hablantes, más aún las/os monolingües (más del 20% de la población paraguaya), sigan privados de vivir en su lengua. Contar con todas las informaciones oficiales en guaraní y castellano y servir a la población en ambas lenguas sigue siendo una prueba no superada por la democracia paraguaya.

Vivimos en una sociedad tan violenta, manejada por una élite económica mezquina que se niega a democratizar tanto las riquezas, las culturas, como el uso plural de las diferentes lenguas. Esa élite a propósito mantiene los indefendibles niveles de injusticia y discriminación al negarse a democratizar las tierras, a erradicar el analfabetismo y universalizar la educación³, así también negándose a la democratización lingüística plural.

Preocupa especialmente la situación de la lengua guaraní en la educación. En realidad, el Ministerio de Educación, las coordinaciones departamentales de supervisiones, las supervisiones y las instituciones educativas siguen funcionando en una sola lengua: el castellano. El guaraní entra tímidamente como materia. Desde hace más de una década, en las escuelas el guaraní se ha reducido solamente a lengua enseñada y no de enseñanza como está contemplado en los diseños curriculares. En más de 20 años de educación bilingüe guaraní-castellana se han desarrollado escasos planes y proyectos para desmontar la ideología unilingüista castellanista.

Un solo caso ilustrará meridianamente el trato de la lengua guaraní en la educación. En el presente año, la profesora Ada Carolina Montiel, licenciada en Letras y en Lengua Guaraní, presentó a la Coordinación Departamental de Supervisiones del Departamento Central todos sus documentos para la certificación. La misma ha sido mejor egresada en la carrera de Licenciatura en Lengua Guaraní en la Regional San Lorenzo del Ateneo de Lengua y Cultura Guaraní. La mención de mejor egresada se le ha expedido en guaraní, sin traducción al castellano. A esta mención se le asigna 1 (un) punto en la certificación. A la mencionada profesional se le denegó tal calificación porque la mención está redactada en guaraní y no tiene traducción al castellano. Enseguida la profesional se acercó a la Fundación Yvy Marã'ẽ para dar a conocer el hecho. La misma insistió en hacer valer la mención; para ello llegó a la oficina de Certificación del MEC ubicada en la ciudad de Asunción. Ahí nuevamente rechazaron el documento, argumentando que el software que se

³ Véase para mayor información y a modo de constatación fáctica de los fenómenos señalados los artículos de coyuntura económica, derechos de los pueblos indígenas, derecho a la reforma agraria y derecho a la educación de este informe.

utiliza para cargar los datos no acepta la lengua guaraní y que debería presentar la traducción al castellano del documento. Después de mucha insistencia, le aceptaron provisoriamente la mención referida, pero le dieron tiempo para que presentara la versión castellana porque de lo contrario se le anularía nuevamente el puntaje asignado.

Situaciones como la mencionada se siguen presentando a diario en el país, en el que derechos y garantías son menoscabados –como en este caso el derecho a la identidad, al uso de la lengua oficial elegida, entre otros– por restricciones de supuesto orden técnico o administrativo. Las herramientas informáticas o de cualquier tipo que se utilizan en el Estado deben adecuarse a las exigencias legales y los derechos de la ciudadanía, y no al revés.

Algunos avances

En los tres poderes del Estado se dieron avances positivos con vistas a normalizar progresivamente el uso oral y escrito de la lengua guaraní, junto con el castellano. Los avances son más significativos en el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

En el Poder Ejecutivo

A pesar de su paupérrimo presupuesto (menos de cinco mil millones de guaraníes), la Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL) sigue desarrollando acciones de manera de impulsar el uso normal de la lengua guaraní en las instituciones públicas. Gracias a su gestión, el día 14 de febrero del presente año el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto N° 6.797/17, que en su artículo 23 establece:

Dispóngase que los Organismos y Entidades del Estado (OEE) dependientes del Poder Ejecutivo cuenten con unidades lingüísticas especializadas, encargadas de la utilización adecuada y equilibrada de las dos lenguas oficiales para el cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 4.251/10 de Lenguas, y de las demás normas que forman parte del ordenamiento jurídico nacional, referentes a las políticas lingüísticas.

Asimismo, la Presidencia de la República difundió la Circular N° 2.064/17. La misma está dirigida a los ministros, secretarios nacionales, secretarios ejecutivos, titulares de instituciones públicas, presidentes de entes y otros organismos. Este documento expresa:

Recomendamos el uso del idioma guaraní en los actos públicos protocolares organizados por todas las instituciones, el canto del Himno Nacional paraguayo en guaraní, el empleo del guaraní durante la conducción de eventos por los maestros de ceremonia, en las palabras de las autoridades, en la publicidad oficial y en los medios de comunicación visual.

Con respecto al sistema educativo, cabe mencionar que las autoridades del MEC, mediante el Memorándum N° 849/2017 del 22 de marzo de 2017, informaron a los directores generales que “se remite para conocimiento, difusión y atención, Circular de la Presidencia de la República, mediante la cual se ‘Recomienda el uso del idioma guaraní en los actos públicos protocolares organizados por todas las instituciones...’”.

En el presente año también el MEC aprobó el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (PNEIB), elaborado por la Comisión Nacional de Bilingüismo.

Según pudimos investigar, hasta la fecha cerca de 40 instituciones públicas han respondido afirmativamente los mandatos del Decreto N° 6.797/17, y han creado las Unidades de Asuntos Lingüísticos. Un caso específico: el Presidente del Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (Senacsa) aprobó el Organigrama y Manual de Funciones de la Unidad de Asuntos Interinstitucionales el día 31 de octubre del presente año mediante la Resolución N° 1.773. A través de este acto, también creó dentro de la mencionada unidad el Departamento de Asuntos Lingüísticos y designó como jefa a la señora María Gloria Coronel, licenciada en Lengua Guaraní y estudiante de Maestría en la misma lengua. El día 15 de noviembre, las autoridades de esta institución comunicaron a la Secretaría de Políticas Lingüísticas “el listado de funcionarios que oficiarán de nexos con esa cartera sobre lo relacionado con la implementación de temas lingüísticos según lo establecido en la Ley de Lenguas y el Decreto N° 6796/17”. En Senacsa ya se han iniciado los trabajos para la normalización progresiva del uso de la lengua guaraní. Desde la Unidad del Departamento de Asuntos Lingüísticos se está trabajando en la elaboración de cartelías bilingües

castellano-guaraní. Por otra parte, se están desarrollando campañas de concienciación y sensibilización hacia el uso de las dos lenguas oficiales del país.

Poder Judicial

El Poder Judicial cuenta con una Dirección de Políticas Lingüísticas Judiciales. La misma ha sido creada en el año 2012. Conforme a algunas averiguaciones realizadas, desde esta dependencia se están desarrollando cursos de capacitación en el dominio de la lengua guaraní dirigidos a los y las agentes judiciales, de manera de garantizar el uso de las dos lenguas oficiales en los procesos judiciales.

Poder Legislativo

Las autoridades del Poder Legislativo están iniciando algunas acciones para incorporar el uso del guaraní. En diciembre de 2017, la Cámara de Senadores de la Nación firmará un Convenio de Cooperación con la Fundación Yvy Marãe'ỹ. El convenio tiene como propósito iniciar la traducción al guaraní de los principales documentos contenidos en la página web oficial de esta Cámara y brindar asesoría lingüística. Los alumnos de la carrera de Tecnicatura en Traducción e Interpretación Castellano-Guaraní del Instituto Técnico Superior de Estudios Culturales y Lingüísticos Yvy Marãe'ỹ realizarán las traducciones de los documentos. Por otra parte, la Cámara de Senadores contemplará rubros en el presupuesto de 2018 para contratar servicios de profesionales traductores para fortalecer el trabajo que se iniciará a través del citado convenio.

Algunas conceptualizaciones y propuestas

El presente y el futuro de las lenguas se planifican. La planificación se desarrolla conforme a las políticas lingüísticas nacionales. En Paraguay, estas políticas están plasmadas en la Constitución Nacional, la Ley N° 4.251/10 de Lenguas y otras normativas ya citadas en este escrito. Las mismas son claras. Entonces hace falta una planificación lingüística sostenida, que involucre al Estado y a la sociedad civil, de manera de elevar el estatus de la lengua guaraní y garantizar a los pueblos indígenas el derecho de vivir en su lengua propia.

Las **políticas lingüísticas** son decisiones que asume el Estado en una situación lingüística determinada a fin de resolver problemas existentes o que puedan existir a través de una planificación lingüística. Todos los países cuentan con políticas relativas a las lenguas habladas en su territorio. En el caso de los países donde se habla más de una lengua, que es la regla general, los Estados planifican y desarrollan acciones para fortalecer y normalizar una o dos o todas ellas. Las experiencias demuestran que casi siempre los Estados naciones, *so pretexto* de la unificación nacional, han optado por una sola lengua para el uso administrativo y de esa manera volcaron todo el cuidado para que la misma lograra un desarrollo gramatical, lexicológico y terminológico para el uso administrativo (Fundación Yvy Marãe'ỹ, 2017:15).

La **planificación lingüística**, en cambio, es un proceso meditado y racional, basado en la consecución de unos objetivos a corto, mediano y largo plazos, conforme a la política lingüística nacional. Constituye un esfuerzo de influir en la función social, el conocimiento y la adquisición de una o más lenguas dentro de una comunidad de habla. La misma deviene de las políticas lingüísticas; es la aplicación concreta de estas últimas, con objetivos, acciones y metas claras, para lograr el objetivo lingüístico deseado (Ibídem).

Ramas de la planificación lingüística

Los lingüistas coinciden en que son tres las ramas de la planificación lingüística: planificación del estatus, planificación del corpus y planificación de la adquisición. Algunos agregan una rama más: la planificación del buen uso de la lengua objeto de la planificación (Ibídem, 16).

El estatus es la posición que ocupa la lengua en la sociedad. La planificación del estatus, por tanto, representa los esfuerzos que realizan las autoridades de manera de posicionar una lengua en una determinada sociedad. Dentro de este tipo de planificación se encuentran las herramientas normativas para garantizar los derechos lingüísticos. En Paraguay, la institución responsable de la planificación del estatus es la Secretaría de Políticas Lingüísticas (Ibídem, 16-17).

Los diferentes proyectos que se están desarrollando desde los tres poderes del Estado para impulsar el uso de la lengua guaraní constituyen planificación del estatus. Aplaudimos estos pequeños avances, dado que son significativos,

y ayudarán a acrecentar el orgullo de los paraguayos y las paraguayas hacia esta lengua propia del país, actitud que ayudará a fortalecer su uso social.

Necesidad de planes de lenguas

Desde la sociedad civil insistimos en que la Secretaría de Políticas Lingüísticas culmine la elaboración del Paraguái Ñe'nguéra Japorurã Rape (Plan Nacional de Uso de Lenguas), iniciado en el 2014, o en su defecto elabore otros planes similares. En el año mencionado, esta cartera, con el apoyo de varias otras, ha iniciado la elaboración del plan mencionado, de modo de responder al mandato del Art. 37 de la Ley de Lenguas, y desarrollar acciones para el desarrollo de todas las lenguas habladas en el país. En forma inusitada se trabajó para la elaboración de esa herramienta; se ha realizado el proceso de socialización y consultas en todo el país. Por razones que desconocemos, este plan nunca ha sido concluido.

Estamos en conocimiento de que desde el presente año la SPL inició la elaboración de un Plan de Normalización del Uso de la Lengua Guaraní en las instituciones públicas. También tenemos conocimiento de que se tiene proyectado elaborar un plan específico para el desarrollo del estatus y el corpus de las lenguas indígenas. Gracias a la Feria de Lenguas realizada en el presente año, esta secretaría ha recabado informaciones e insumos necesarios para iniciar la elaboración de dicho instrumento.

En cuanto al Plan de Normalización del Uso de la Lengua Guaraní, desde la sociedad civil proponemos que el mismo sea elaborado por ámbitos de uso. Bien se sabe que la diglosia paraguaya ha normalizado el uso de la lengua guaraní en el campo y el de la lengua castellana en las urbes; por otra parte, las fuerzas sociolingüísticas construidas históricamente han impuesto el castellano como la lengua formal, la lengua de la administración, la lengua de prestigio, la lengua de la educación; y el guaraní como la lengua de la informalidad, de la calle, de la vida del campo. A través de la planificación se debe superar la diglosia e impulsar el uso de las dos lenguas oficiales en todos los ámbitos de interacción humana.

En uno de nuestros trabajos académicos (Verón, 2016), hemos planteado que la planificación del uso de la lengua guaraní sea encarada en 15 ámbitos de uso: familia, educación, administración del Estado, sociedad, zona rural y urbana, ocio y deporte, ámbito religioso, producción editorial, actividad cul-

tural, empresa y empleo, comercio y publicidad, medios de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación e internet (TICs), en el Paraguay y en el exterior. Esta propuesta puede servir a la SPL a la hora de elaborar el plan mencionado.

Conclusión

Como hemos afirmado en la introducción de este escrito, este año se desarrollaron algunos avances esperanzadores. Empero, los mismos serán insuficientes aún para desmontar las ideologías y fuerzas lingüísticas fuertemente enraizadas en el imaginario colectivo. En realidad hacen falta transformaciones profundas en el campo lingüístico en Paraguay. Pensar en esas transformaciones será una quimera si no se producen cambios profundos en el campo político, económico, social y educativo. La planificación lingüística es una forma de planificación social. No se puede planificar y transformar relaciones asimétricas en el área lingüística si no se producen transformaciones políticas y sociales profundas. Lamentablemente estas condiciones no están dadas en este momento en el país, y su ausencia es una limitante para encarar planificaciones lingüísticas sostenidas a mediano y largo plazos, para transformar las injustas racionalidades en el campo de las lenguas construidas durante doscientos años. Estas planificaciones lingüísticas tienen que estar a su vez realizadas con base en la constatación real y práctica de cómo incluir el idioma guaraní en las esferas normalmente castellanizadas para hacer de su aplicación una experiencia exitosa y útil en la vida de las/os guaraní hablantes.

La institución encargada de encarar planes y proyectos en el área de las lenguas es la Secretaría de Políticas Lingüísticas. El presupuesto de la misma es paupérrimo para las funciones encomendadas a esta cartera. Este presupuesto es un desaire a los esfuerzos prodigados por la sociedad civil para el logro de la Ley de Lenguas; el mismo es fiel reflejo de la escasa voluntad de la clase política y de las asimetrías sociales señaladas en el párrafo anterior. En el segundo año de su vida institucional, en el 2012, el presupuesto de esta cartera era superior a siete mil millones de guaraníes. Desde hace cuatro años su presupuesto se ha reducido a menos de cinco mil millones de guaraníes. Los números son pruebas irrefutables de lo que venimos afirmando a lo largo de este artículo. Para desarrollar sus objetivos misionales, la SPL necesita un presupuesto por lo menos diez veces superior; así también la misma proporción de incremento de sus recursos humanos en el área técnica. La Academia

de Lengua Guaraní, entidad privada de servicio público encargada del desarrollo del corpus de la lengua guaraní, también vive en orfandad financiera. El presupuesto que le ha sido destinado este año es una afrenta a la lengua guaraní y sus hablantes.

Recomendaciones

- Elaborar un Plan de Normalización del Uso de la Lengua Guaraní, según ámbitos de uso y prácticas reales de las/os guaraní hablantes, de manera de planificar el estatus y el *corpus* de esta lengua.
- Elaborar planes específicos para el desarrollo de las lenguas indígenas habladas en el país, con la participación de los pueblos indígenas.
- Incrementar el presupuesto de la Secretaría de Políticas Lingüísticas para que la misma pueda cumplir sus objetivos misionales.
- Aumentar el presupuesto de la Academia de la Lengua Guaraní para que este cuerpo colegiado pueda contar con un local, recursos humanos y herramientas de trabajo necesarios, contratar lingüistas y publicar los resultados de las normas relativas a la estandarización y modernización de la lengua.
- Impulsar la creación de las unidades de asuntos lingüísticos en todas las instituciones públicas, conforme al Decreto N° 6.797/17, y que los responsables reciban capacitaciones y asesorías permanentes de la SPL, de manera de cumplir los fines propuestos.
- Realizar un profundo análisis de la Reforma Educativa Bilingüe iniciada en 1994, con la más amplia participación de la sociedad y el Estado, y reformarla a fin de reincorporar la utilización de las dos lenguas oficiales como lenguas enseñadas y de enseñanza.
- Poner en ejecución el Plan Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (PNEIB) aprobado por el MEC en el presente año.
- Encarar acciones sinérgicas entre el Estado y la sociedad para que, a través de las lenguas, se puedan fortalecer la pluriculturalidad paraguaya. De esta

manera se podrá superar como sociedad la posición *xenocéntrica* y alienada en que está sumida gran parte de la sociedad.

- Garantizar a las/os guaraní hablantes y a los pueblos indígenas en general el derecho a la tierra y a territorios. La expulsión del campo a la ciudad representa una doble segregación a los hablantes de la lengua guaraní y otras lenguas indígenas. Por una parte, la misma expulsión es una forma de segregación; la segunda es que los compatriotas que llegan a las urbes son excluidos porque no manejan la lengua castellana.
- El Estado debe adaptar las herramientas informáticas para escribir y leer en las dos lenguas oficiales. Los servidores públicos deben definitivamente informarse y saber que tienen que respetar la Constitución Nacional y la Ley de Lenguas.

Bibliografía

- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2011) *Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 9 de la Convención. Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Paraguay. CERD/C/PRY/CO/1-3. 12 de septiembre de 2011*. Naciones Unidas. Disponible en <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsot1NGNOqjXRa5zz%2fZ38nr87%2bGNye3lzeNX3cQgVu-dXioowwBIAJhERagMT%2b88rvQZ5%2fKd%2b1Izb1aSNqLcbSQgtZPDtXtctvmusaLmVelVu>
- Fundación Yvy Marãe'ỹ (2017) *Oñembyaty guarani ñe ãndyoĩhaguẽicha ha oñemoheñõiñe ãpyahu ojeporúva informática ha ñanduti-pe. Compilar la terminología guaraní existente y elaborar nuevos términos en el ámbito de la informática e internet*. Libro 2. Asunción: Arandurã Editorial.
- Verón, Miguel Ángel (2008) "Ñe'ẽnguéra ha yvypóra derécho Paraguái-pe / Las lenguas y los derechos humanos en Paraguay", en Codehupy (2008) *Yvypóra Derécho Paraguái-pe - Derechos Humanos en Paraguay 2008*. Asunción: Codehupy, pp. 375-399.
- Verón, Miguel Ángel (2016) *Guarani Ñe'ẽ Rape apo. Tembiapo oñemboguatáva ojehupyty hagüa Kuatia atã Guarani Tembikuaajararã*. Asunción: Ateneo de Lengua y Cultura Guarani.
- Verón, Miguel Ángel (2017) "Paraguay: una nación pluricultural con dos lenguas oficiales", en *Revista de Lengua i Dret, Journal of Language and Law*, núm. 67, 2017, p. 106-128. DOI: 10.2436/rlid.i67.2017.2948.
- Zarratea, Tadeo (2011) *La Ley de Lenguas del Paraguay. Comentada, concordada, traducida al guaraní y sus antecedentes*. Asunción: Servilibro.

LOS DESAFÍOS DE ESTADO EN MATERIA DE DERECHOS CULTURALES

DERECHOS CULTURALES



Los derechos culturales en Paraguay están en peligro debido al avance de movimientos fundamentalistas que cuentan con la connivencia del gobierno nacional, proceso que pone en cuestión la difícil construcción de una institucionalidad cultural que aún adolece de capacidad para ser garante de derechos, atendiendo a la dispersión institucional, la baja inversión en cultura, el déficit de descentralización de la gestión cultural y la incipiente labor de transversalización de la cultura en las diferentes políticas públicas.

Vladimir Velázquez Moreira

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES DEL PARAGUAY (ICSO)

Introducción

Los derechos culturales, en cuanto a derechos humanos, hacen referencia a la libertad de creación y expresión, al derecho a las identidades y la participación en la vida cultural; a la libertad de credo, al derecho al disenso y la opinión; al derecho de acceso a los bienes y servicios culturales de la colectividad, de disfrutar del patrimonio cultural, la libertad de identificación con una o varias comunidades. Se relacionan con la educación y la capacitación, la información y la comunicación. Suponen la no discriminación y la igualdad, la libertad de difusión, la libertad para cooperar internacionalmente. También se corresponden con el derecho a participar en la definición, preparación y aplicación de políticas relativas a la cultura; el derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; el derecho a la protección de los intereses morales y materiales derivados de toda producción científica, literaria o artística, que el autor sea la persona o una colectividad, así como el derecho al descanso y al ocio.

¿Cuántos de estos componentes de los derechos culturales no se respetan en Paraguay, a pesar de que existen instituciones que tienen competencias al respecto y, en varios casos, (buenas) legislaciones? La desarticulación entre todos los niveles del Estado (horizontal y vertical); la discontinuidad de las políticas públicas y una sociedad civil, salvo excepciones, que no exige rendición de cuentas ni penaliza la inoperancia, son algunos de los factores que minan la garantía y el ejercicio de los derechos culturales en el país.

Paraguay ha ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales vinculados con los derechos humanos, entre ellos los culturales, tanto del Sistema de las Naciones Unidas, como del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

El país está marcado por la desigualdad social (condicionante estructural para el ejercicio de los derechos humanos en la sociedad), la predominancia de un modelo económico excluyente que genera pocas fuentes de trabajo, con una de las tasas de informalidad más altas de la región y con la herencia –aún no superada– de la cultura autoritaria que se consolidó durante el régimen stronista¹.

Si bien la Constitución Nacional declara al país como pluricultural, la diferencia cultural es resistida por la cultura dominante, que permea gran parte de la clase política y la sociedad civil, a tal punto que, en el último año, se han

1 Otros artículos de este informe, particularmente aquellos incluidos en el Capítulo II, dan cuenta de la situación de los derechos sociales y económicos.

agudizado hechos de autoritarismo e intolerancia que ponen en cuestión el proceso de democratización y de respeto de los derechos culturales.

Paraguay es uno de los pocos países de la región que no cuenta con una Ley contra toda forma de Discriminación. Movimientos fundamentalistas, en afinidad con el gobierno nacional, erosionan conquistas históricas referidas a los derechos humanos en general y, en particular, a los derechos culturales. Preocupa, en tal sentido, la tendencia reaccionaria que tiene lugar en el país, que debe llamar la atención a la resistencia cultural de la sociedad civil y la observación de los organismos internacionales de derechos humanos. El análisis de los derechos culturales está permeado por esta preocupante coyuntura.

El 56% de la población nacional tiene menos de 25 años (Fondo para Población de la Naciones Unidas, 2015). Nació poco antes o luego de la caída de la dictadura stronista, en un espacio cultural *massmediatizado*², con acceso a Internet y bajo la universalización mercantilizada del consumo, que está regida por una lógica transnacional. La mayoría de la población nacional vive en zonas urbanas, aunque las distinciones entre campo y ciudad han variado sustantivamente con la transversalización comunicacional y la mundialización de la cultura.

Como en otras latitudes, en el país la cultura aún no constituye una dimensión estratégica del desarrollo. Pese a que estimaciones aproximadas valoran el aporte de las actividades culturales en un 4,1 por ciento al Producto Interno Bruto (PIB), y 3,3 por ciento de mano de obra (Banco Interamericano de Desarrollo *et al*, 2014). Prueba de ello es su mención tangencial en el Plan Nacional de Desarrollo 2030 (PND)³.

Déficit de la arquitectura y el desempeño de la institucionalidad cultural

Con la instauración de la Ley Nacional de Cultura N° 2.351/06, el Estado paraguayo asume un concepto más amplio de la cultura, el cual históricamente estuvo asociado a las artes (bellas artes, en particular), al folclore y a una concepción restringida del patrimonio, transmitidas a través de la educación formal y no formal y los medios de comunicación. La nueva concepción se

2 El espacio cultural massmediatizado hace referencia a un proceso de transformación histórica por el cual las condiciones de vida están transverzalizadas por los medios de comunicación, masivos y del entorno digital. Desde la mitad del siglo pasado, este proceso ha evolucionado hasta convertirse en un condicionante de la esfera pública y la esfera privada. La massmediatización es un proceso homólogo a la mercantilización de las condiciones de vida.

3 Las referencias a la cultura como dimensión del desarrollo son puntuales o están instrumentalizadas a la economía. Cf. Secretaría Técnica de Planificación, (s/f). Disponible en: <http://www.stp.gov.py/pnd/>

inscribe en el enfoque de derechos, asume la diversidad y destaca la importancia crucial de la dimensión simbólica en el desarrollo humano. Se trata de un cambio formal que aún no ha modificado los imaginarios dominantes, ni se ha insertado en la malla curricular del sistema educativo, en el PND y los planes y prácticas de las diferentes carteras del Poder Ejecutivo, los gobiernos departamentales y los gobiernos municipales.

Esta ley instaura la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), dependiente de la Presidencia de la República, en cuanto órgano rector y coordinador de la política cultural en el país, a la vez, de instaurar el Consejo Nacional de Cultura (Concultura), instancia consultiva, de carácter mixto, integrada por representantes de instituciones públicas y de organizaciones de la sociedad civil.

Luego de 11 años de promulgada esta ley, aún se observa un déficit en la institucionalidad cultural, expresada en la dispersión institucional, la incipiente descentralización de la gestión cultural y la baja inversión en cultura, que minan la capacidad del Estado de asumir su rol de garante de los derechos culturales.

La dispersión institucional que caracteriza al Estado paraguayo en cuanto a sus órganos de cultura, matiza el problema de que “la cultura no tiene presupuesto estatal suficiente”⁴. Es decir, no se trata solo de aumentar la inversión en cultura (medida necesaria pero no suficiente), bajo el principio de la progresividad, sino de repensar el modo de organización, articulación y gestión de las diferentes instituciones públicas. Es decir, de no impulsarse una efectiva articulación entre los órganos y entidades que tienen competencias en el campo cultural, el aumento de la inversión pública hasta podría profundizar la ineficiencia.

Aquí son importantes dos salvedades. La primera: No solo a través de políticas culturales se garantizan los derechos culturales en una sociedad; las decisiones que se tomen en el marco de políticas económicas, sociales, ambientales o urbanas, al tener implicancias culturales, inciden enormemente en los procesos culturales, incluso, en algunos casos, más que las propias políticas específicas de cultura⁵. De ahí la importancia de incidir en la cultura política que rige la toma de decisiones y los modelos de gestión, lo que supone un desplazamiento radical del *modus operandi* de la SNC: antes que producir eventos,

4 Última Hora, 27 de setiembre del 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/la-cultura-no-tiene-presupuesto-estatal-suficiente-segun-referentes-m1109979.html>

5 Ejemplos: las regulaciones de las municipalidades respecto al uso de suelo y la protección patrimonial, o las obras del MOPC que inciden en la dinámica sociocultural de comunidades y territorios.

debe establecer estrategias generales para que la cultura sea transversalizada en las diferentes políticas públicas⁶.

Aquí resulta necesario ilustrar el campo cultural en la esfera estatal. Además de la SNC, existen, en el nivel central del Estado, diversas instituciones cuyas competencias, funciones o acciones se relacionan directa o indirectamente con los derechos culturales: el Fondo Nacional para las Artes y la Cultura (Fondec), el Instituto Paraguayo de Artesanía (IPA), la Secretaría Nacional de Turismo (Senatur), la Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL), el Centro Cultural de la República El Cabildo (dependiente del Congreso Nacional), la Secretaría de Información y Comunicación (Sicom), las instancias e instituciones de educación artística que dependen del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC); el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), que se encarga de la restauración de las principales obras patrimoniales de carácter nacional⁷, la Dirección Nacional de Propiedad Intelectual (Dinapi), la Secretaría Nacional de Tecnología de la Información y Comunicación (Senatic). Asimismo, otras carteras, como el Ministerio de la Mujer (Minmujer), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), la Secretaría Nacional por los derechos de las Personas con discapacidad (Senadis), el Instituto Paraguayo del Indígena (Indi), la Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), cumplen objetivos y funciones que aluden a procesos del campo cultural.

Si bien varias de estas instituciones están representadas en el Consejo Nacional de Cultura (Concultura), la articulación es endeble, sino restringida a proyectos o acciones puntuales, impidiendo la transversalización del Plan Nacional de Cultura, aprobado por resolución de la SNC N° 279/2015.

La inversión en cultura

El siguiente cuadro ilustra la inversión en cultura hecha por algunas de las instituciones del Estado paraguayo en los últimos tres años. El 2015, se toma como referencia, de modo a evaluar el periodo 2016 – 2017.

6 Un ejemplo de transversalización, no sin dificultades, es el que vienen promoviendo el Ministerio de la Mujer, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación, con apoyo de ONU MUJER, para incorporar la perspectiva de género en la planificación y presupuestación del Plan Nacional de Desarrollo, de los planes sectoriales y de programas priorizados por el Gobierno.

7 Dos ejemplos emblemáticos de restauraciones en curso -no sin dificultades- son la de la Iglesia de Yaguaron y la del Panteón de los Héroes.

Instituciones	2015	2016	2017
Secretaría Nacional de Cultura (SNC)	37.614.716.868	37.971.421.178	37.971.421.178
FONDEC	6.369.579.494	8.361.264.208	8.361.264.208
Secretaría de Políticas Lingüísticas	4.760.643.916	4.661.380.505	4.661.380.505
Centro Cultural El Cabildo	24.413.304.575	21.518.804.575	21.518.804.575
Dirección Nacional de Propiedad Intelectual	22.869.808.576	21.301.709.390	21.301.709.390
Instituto Paraguayo de Artesanía	11.372.327.698	10.462.347.267	10.462.347.267
Secretaría Nacional de Turismo*	21.518.804.575	53.039.442.844	53.039.442.844
TOTAL	128.919.185.702	157.316.369.967	157.316.369.967

* La inclusión de la Senatur se hace bajo el criterio de que muchas de sus acciones toman como objeto a la cultura, y es la institución administradora de las Ruinas Jesuíticas, Patrimonio Mundial de la Humanidad. Al respecto, resulta ilustrativo informar que en el 2014 fue promulgada una Ley, la N° 5.255, "Que establece un aporte especial a las municipalidades de Jesús y Trinidad del Departamento de Itapúa, por ser sedes distritales de los monumentos declarados "Patrimonio Universal de la Humanidad". Dato que da cuenta de que es mucho el trabajo que la SNC debe hacer para calcular la real inversión en cultura hecha por el Estado.

Se observa que ha habido un estancamiento de la inversión en cultura en el 2017, el cual, salvo en el caso de la Senatur, reproduce la asignación del año anterior. Al estancamiento, se suma el hecho de recortes en las transferencias de recursos por parte del Ministerio de Hacienda, durante la ejecución del periodo fiscal.

Autoridades de la SPL y la SNC informan que los recortes presupuestarios (de asignación y transferencia) dificultan la atención de compromisos, como por ejemplo, la disposición de especialistas lingüísticos; y el pago oportuno de la membresía a los Programas IBERs⁸, así como la atención adecuada de compromisos, como la Conmemoración del Sesquicentenario de la Epopeya Nacional (Leyes N° 5.401/14 y 5.529/158) y el Año del Centenario de Augusto Roa Bastos (Ley N° 5.790/16), entre otros.

8 Los programas IBERs son programas del Espacio Iberoamericano de Cultura (Ibermedia, ibermúsica iberescenas, iberbibliotecas, iberarchivos, entre otros), los cuales posibilitan el acceso de creadores y gestores del país a mecanismos concursables de financiamiento, la relación con una red de intercambio, capacitación y de coproducciones, entre otros servicios.

Aún está por hacerse un cálculo de la inversión real que el Estado, a través de las instituciones del nivel central, invierte en cultura, ya que, como se mencionó, otras instituciones también están vinculadas con la promoción de los derechos culturales. Tampoco existe una estimación de la inversión que hacen las gobernaciones y las municipalidades del país. Otro dato relevante constituye el hecho de que un 3% del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide) debe destinarse a la cultura. Esta omisión (el cálculo de la inversión real en cultura) habla de la falencia del ente rector – la SNC – que debería encomendar dicha tarea a su Sistema de Información Cultural del Paraguay (SICPY)⁹.

Este cálculo podría evaluar si el Estado paraguayo logra atender la recomendación de la Unesco y la Organización de Estados Iberoamericanos, consistente en que la inversión en cultura, cuanto menos, alcance el 1% del Presupuesto General de Gastos de la Nación.

Descentralización de la gestión cultural

Pese al esfuerzo realizado entre el 2013 y el 2015 por parte de la SNC, consistente en promover la creación de unidades de cultura en las gobernaciones, contemplado en el Plan Nacional de Cultura, el proceso se ha desacelerado en el periodo 2016 – 2017, interrumpiéndose un proceso vital para la consolidación de la institucionalidad cultural en el Paraguay.

Hasta la fecha, no existe un mapeo disponible –que se traduzca en una estrategia de articulación a partir de directrices generales de Estado– sobre cuántas unidades departamentales y municipales de cultura existen en el país; qué características presentan; cuál es la inversión que realizan; qué programas y proyectos desarrollan y qué mecanismos de articulación y participación funcionan en el territorio. Tampoco existe un mapeo de la infraestructura cultural existente en el territorio, dato que podría ayudar a evaluar las condiciones de acceso a bienes y servicios culturales por parte de la población nacional.

⁹ SNC, (s/f). Disponible en: <http://sicpy.gov.py/>. La SNC ha informado que esta plataforma se encuentra actualizada, sin embargo, su revisión, hecha a los efectos de escribir este artículo, demuestra que los datos, salvo excepciones, se corresponden a años anteriores. O sea, no se trata de un sistema de información actualizado, que proporcione indicadores, datos para la medición y valoración de resultados y fuentes de verificación.

En suma, la descentralización de la gestión cultural aún es incipiente. No hay claridad en la división del trabajo entre los tres niveles de gobierno: qué debe hacer el nivel central, el nivel departamental y el nivel municipal.

El desconocimiento de la real inversión pública en cultura, la dispersión institucional, la no priorización de la transversalización y el déficit en la descentralización de la gestión cultural, hacen de cumplimiento imposible –o, cuanto menos, poco probable– la reciente misión que la SNC aprobó, vía resolución, la cual expresa *“somos el órgano rector que diseña, regula e impulsa políticas públicas culturales; garantiza los derechos culturales de la ciudadanía, protege y promueve el patrimonio cultural en su diversidad, a nivel nacional e internacional, con un equipo humano comprometido, con un modelo democrático, formación continua y refuerzo de la identidad y soberanía nacional”* (el resaltado es nuestro).

Esta misión constituye, por otra parte, un retroceso respecto a la Ley Nacional de Cultura, los instrumentos internacionales y el debate académico: en ninguna nación existe una sola identidad. En una nación existen culturas e identidades. La identidad nacional es una de las identidades que, según las circunstancias puede articular o actuar de marco de referencia de otras.

De avances y retrocesos

Hitos esperanzadores

La media sanción del Proyecto de Ley de fomento al Audiovisual, por parte del Senado, y el inicio de la construcción del Memorial 1A -Ycuá Bolaños, bajo el liderazgo de la SNC son dos de los logros más importantes en el periodo octubre 2016 – octubre 2017.

Respecto al sector audiovisual, uno de los más dinámicos de los últimos años, el país aún enfrenta varios desafíos que no necesariamente deben esperar la promulgación de la citada ley: una política de difusión de la producción nacional por medios públicos y privados, la que requiere inversión en la compra de los derechos de difusión; la organización y puesta en funcionamiento de una cinemateca; el fortalecimiento de los mecanismos de concursabilidad, nacionales e internacionales, para el acceso a financiamiento y redes de coproducción, entre otros.

La movilización ciudadana en torno al cambio en la gestión del Centro Cultural de la República El Cabildo, que puso de manifiesto la discrecionalidad en el manejo de los recursos, también constituye un hecho que, de tener continuidad, podría ayudar a repensar esa entidad del Estado, cuya acción tiene enorme gravitación en el campo cultural del país¹⁰.

Sobre el reconocimiento y el respeto de la diferencia

El Ministerio de Educación y Ciencias cometió una violación de los derechos culturales con la firma de la Resolución Ministerial del Decreto N° 29.664/17, que prohíbe la difusión de la “teoría/ideología de género en instituciones educativas dependientes del MEC¹¹”. Con ello, esta institución prohíbe educar a niños, niñas y adolescentes sobre la violencia doméstica, el abuso infantil y otras formas de vulneraciones, apoyadas en una base cultural que niega la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer y la coloca al servicio del varón; fortalece la discriminación contra la comunidad LGTBI¹² y contradice conquistas históricas globales y nacionales respecto a los derechos de las mujeres. La SNC y el Ministerio de la Mujer no se han expresado al respecto, respaldando, con el silencio, una flagrante violación que, en palabras del propio ministro de educación Enrique Riera Escudero, podría llevar a quemar “libros en la plaza pública”^{13 14}.

Esta resolución ha tenido implicancias preocupantes de acciones de censura¹⁵, que empiezan a volverse habituales en el contexto contemporáneo, cuando se pensaba que fueron superadas con la caída de la dictadura stronista. Articulaciones de mujeres y organizaciones estudiantiles, afortunadamente, empiezan a establecer acciones de resistencia contra la inadmisibles decisión del MEC y la promoción de la censura¹⁶.

10 La Nación, 13 de noviembre de 2017. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/politica/2017/11/01/artistas-quieren-reestructuracion-de-el-cabildo-y-piden-ayuda-a-lugo/>

11 Véase artículo sobre derecho a la educación de este informe.

12 Véase artículo sobre derechos LGTBI de este informe.

13 ABC Color, 6 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresalocales/ministro-riera-se-ofrecio-a-quemar-libros-sobre-ideologia-de-genero-1638050.html>

14 Véase artículo sobre derecho a la reunión, manifestación de este informe.

15 ABC Color, 10 de noviembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresalocales/intentaron-evitar-que-alumnos-acudan-a-charla-sobre-genero-1648358.html>

16 Última Hora, 12 de noviembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/debatieron-resolucion-genero-n1118632.html>

Las instituciones educativas, como espacios de transmisión cultural, no pueden utilizarse para la difusión de la intolerancia y la discriminación, ni la defensa de una “cultura tradicional” que cercena derechos a personas. Aquí es pertinente destacar lo que expresa el Informe de la Relatora Especial sobre los derechos culturales en su apartado 24: “los Gobiernos deben velar por que exista un contrapeso a los discursos fundamentalistas y extremistas impugnándolos públicamente” (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2017: 8). Lamentablemente, lo que se observa es una connivencia y afinidad entre los movimientos fundamentalistas y el gobierno nacional.

Avances y dificultades para la protección patrimonial

Un avance importante constituye el inicio de la reglamentación de la Ley N° 5.621/16 “De Protección al Patrimonio Cultural”, promulgada en el 2016, particularmente de su artículo 42, “por el cual se reglamenta los procedimientos para las medidas preventivas e investigativas preliminares, así como la instrucción de sumarios administrativos para la aplicación de sanciones previstas”.

Sin embargo, los casos de violaciones al patrimonio siguen siendo la constante en todo el país, bajo la connivencia o la desidia de las municipalidades. Uno de los últimos casos, que adquirió resonancia pública, fue la demolición, con autorización municipal por parte del Gobierno de Asunción pero sin la autorización de la SNC, de la Casa de “Ñata Legal”¹⁷.

Si bien la nueva ley de patrimonio renueva el marco conceptual y establece mecanismos de articulación y sanciones, superando el anacronismo del marco normativo precedente (la Ley N° 946 “De protección de Bienes Culturales” de 1982), el instrumento aún no está en plena ejecución, tanto por su falta de reglamentación total como por el desconocimiento, sino desinterés, por parte de las municipalidades. En palabras del Ministro de Cultura, “Las municipalidades no comprenden la ley de patrimonio, incluso la de Asunción”¹⁸.

Lo que debe recordarse a las autoridades nacionales y municipales, es que una ley debe ser cumplida; en caso negativo, quienes la infringen (ciudadanos o funcionarios públicos) deben ser sancionados. No se ha visto ninguna

17 Última Hora, 11 de setiembre del 2017. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/asuncion-perdido-ultima-casa-quinta-patrimonial-de-aviadores-del-chaco-1630720.html>

18 Entrevista hecha por el autor al Ministro de Cultura. 6 de octubre del 2017.

sanción por hechos de incumplimiento de tal normativa, desde su entrada en vigor. La impunidad requiere de medidas firmes y sistemáticas para su superación. El cambio no vendrá solo a través de acciones de sensibilización y capacitación, como parecen creer ciertas autoridades.

De interrupciones o atenciones discontinuas

Varios procesos fueron interrumpidos o no han logrado un seguimiento adecuado no debido a la incapacidad, sino al desinterés, de las instituciones en tomar las medidas oportunamente y conciliar acuerdos políticos entre actores involucrados:

- El Plan Nacional de Cultura, que no se ha traducido en planes departamentales ni ha iniciado un proceso de transversalización de la cultura en el PND, como tampoco en los planes de diferentes carteras del Estado.
- El Plan Maestro del Centro Histórico de Asunción (PlanCHA)¹⁹, iniciativa conjunta del Gobierno Nacional y la Municipalidad de Asunción, que plantea la recuperación del espacio fundacional de la República. Al respecto, la SNC ha iniciado recientemente un proceso de conversatorios para definir cómo retomar el proceso²⁰.
- El Programa “Más allá de la Guerra: Memoria, Reflexión y Cultura de la Paz”, que planteaba un abordaje plural y más complejo de la conmemoración de los 150 años de la Guerra Guasu o la Guerra de la Triple Alianza (SNC, 2016)²¹;
- Y el I Simposio de la Música en Paraguay, realizado en julio del 2016, que, además de una publicación, debió haberse traducido en una estrategia de promoción de la música en el país, pensada desde todo el proceso cultural (creación, producción, circulación, consumo).

La mayoría de los sitios históricos vinculados con el conflicto de la Guerra Guasu, que marcó la historia nacional, se encuentra abandonada bajo propiedad privada y sin planes de protección y manejo. Si bien la Comisión por el

19 Periódico EA, 19 de junio de 2017 Disponible en: <http://ea.com.py/vz/blogs/la-muerte-del-plancha/>

20 ABC Color, 14 de noviembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/artes-espectaculos/olvidar-errores-y-avanzar-1648401.html>

21 Información constatada en entrevista del autor al Ministro de Cultura. 6 de octubre del 2017

Sesquicentenario de la Epopeya Nacional, establecida por Ley N°. 5.401/15, ha tenido continuidad –organizando varios eventos de recordación de batallas de la guerra e iniciando acciones para proteger sitios históricos como los de Avay y Acosta Ñú–, aún no existe una estrategia global de puesta en valor de tales sitios, en coordinación con las gobernaciones y otras instituciones.

Y si de patrimonio cultural en general se trata, el Estado aún no dispone de una base de datos actualizada y pública, que opere en sincronía con otras instituciones del Poder Ejecutivo que son propietarios de importantes acervos (el Ministerio de Defensa, por ejemplo), las municipalidades y las gobernaciones. Es, por lo tanto, poco probable impulsar estrategias y acciones de prevención y promoción respecto a la conservación del patrimonio cultural si éste es desconocido en su conjunto, en su relación con actores involucrados/as, su diversidad y distribución territorial.

El talón de Aquiles: la circulación cultural

La producción cultural del país es rica y diversa, pero no circula debido a la carencia de canales eficientes y eficaces de distribución y circulación.

En cualquier librería de Argentina es difícil encontrar un libro paraguayo, incluso de Augusto Roa Bastos, pese a los esfuerzos institucionales y de los gremios editoriales y asociaciones de escritores en promover el libro paraguayo en el extranjero, particularmente en el país vecino.

La articulación entre la SNC y la Secretaría de Información y Comunicación (Sicom), es ocasional y eventual. A 5 años de la creación de la televisión pública en el Paraguay, no existe ninguna estrategia conjunta para promover una programación diversa e innovadora, capaz de pulsar el *rating* a los medios televisivos privados, o de presentar ofertas culturales que no están siendo cubiertas por estos últimos. La prolífica producción audiovisual del Paraguay, por citar un ejemplo, no encuentra en el único medio público del país un canal de circulación.

El mismo diagnóstico –con matices y especificidades– puede hacerse respecto a sectores como la música, la literatura, las artes escénicas, los videojuegos, el diseño, entre otros. En suma, en el país no existen regulaciones e incentivos que favorezcan la circulación de la producción, en especial contemporánea.

nea. Tampoco existen estrategias que promuevan la movilidad de artistas en el territorio nacional y en el extranjero.

Caso Goiburú y otros

Luego de más de 10 años, el Estado está dando cumplimiento a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre el Caso Goiburú y otros, particularmente en lo que se refiere a la construcción de un monumento en memoria de los señores Agustín Goiburú Giménez, Carlos José Mancuello Bareiro y Rodolfo y Benjamín Ramírez Villalba, desaparecidos durante la dictadura stronista, en un lugar céntrico y destacado de la ciudad de Asunción. La SNC informa que, en forma articulada con la Municipalidad de Asunción y la Cancillería Nacional, las gestiones están en marcha para su ejecución en la Plaza de los Desaparecidos.

El desafío de la concursabilidad o de superar el clientelismo cultural

Salvo el Fondec, no existe en el país ningún fondo permanente de incentivo a las artes. La SNC, en el periodo analizado, no ha reeditado el Programa Fondos de Cultura, como lo han hecho administraciones anteriores, pese a que ha contado con el mismo presupuesto del año anterior. Si bien hay retrasos en los pagos a las membresías de los Programas Ibers²², resulta fundamental dar continuidad del vínculo del país con el Espacio Iberoamericano de Cultura.

El Centro Cultural de la República El Cabildo, que apoya financieramente a proyectos culturales, no ha instaurado, desde su creación, mecanismos de concursabilidad, hecho que impide la institucionalización cultural, la promoción de igualdad de oportunidades y la superación de la lógica clientelar.

La dispersión de asignaciones ha instaurado una práctica denigrante para los creadores y gestores culturales: la del circuito de recolección de fondos en una suerte de peregrinación que genera disparidad y desigualdad entre solicitante y administrador, y que se agrava cuando no se concursa.

22 Última Hora, 12 octubre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/cultura-no-paga-cuota-y-artistas-se-quedan-apoyo-n1112697.html>

Sobre el Fondec, resulta importante informar acerca de las “Consideraciones y Recomendaciones de Concultura” a dicha entidad que, básicamente, se resumen en interrumpir la práctica de que consejeros del Fondec participen como artistas en los festivales, ni como jurados en la evaluación de proyectos; reformular los lineamientos para la presentación de proyectos, atendiendo aspectos o grupos desatendidos como “ensayos de artistas” y “expresiones de pueblos indígenas”; ampliar su cobertura a todo el territorio del país (Asunción y el Departamento Central concentran los beneficios de la entidad); modificar o cambiar la ley que rige al Fondec; mejorar el sistema de selección y elección de los consejeros de la entidad, así como el sistema de presentación, selección y adjudicación de los proyectos a fin de erradicar problemas de corrupción y clientelismo.

Derechos lingüísticos

El bilingüismo oficial en el Paraguay, proclamado en la Constitución Nacional, aún no es una realidad. La Ley de Lenguas (Ley N° 4.251/10) obliga el uso de ambas lenguas oficiales por medio de los medios de comunicación, la publicidad y en los servicios públicos. Pero tal normativa apenas es cumplida. Un indicador es ilustrativo: la única web institucional del Estado paraguayo bilingüe es el de la Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL).

Un sondeo realizado en el 2016 por parte de la SPL entre 212 instituciones públicas, incluyendo a gobernaciones y municipalidades, constató que, en la oralidad, el uso del guaraní es normal (comunicación espontánea). Sin embargo, el uso escrito es casi nulo, sino meramente simbólico.

Lenguas en peligro de extinción

En el Paraguay existen 19 pueblos indígenas que se corresponden a 19 lenguas diferentes²³. De las mismas, 5 se encuentran en peligro de extinción: Guaná, Manjui, Angaité, Sanapaná y Tomaraho.

Existen procesos en marcha en torno a las tres primeras lenguas. Las dos últimas aún no son objeto de políticas y acciones públicas.

²³ Además del guaraní paraguayo, entre los pueblos indígenas se diferencian 6 lenguas Guaraní. Al respecto, cabe destacar que tal clasificación extrema la simplificación. El tema requiere de investigaciones especializadas que aún deben realizarse.

La lengua de señas, una lengua invisibilizada

Según el Censo Nacional del 2012 (Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos, 2012), 127.527 personas del Paraguay tienen discapacidad auditiva²⁴, dato que pone al descubierto el desafío por promover la normalización y el uso de la lengua de señas en el país. La SPL informa que, actualmente, se está trabajando con la Comisión Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conadis) para la elaboración de un plan de trabajo.

La desatención de la alfabetización en lengua materna

La alfabetización en lengua materna aún no cuenta con una ejecución adecuada, tanto a nivel de la población cuya lengua materna es el guaraní, como a nivel de los pueblos indígenas²⁵. La educación bilingüe aún constituye un desafío del sistema educativo formal. Los acuerdos de trabajo entre el Ministerio de Educación y Ciencias y la SPL no han avanzado significativamente. Ésta tiene poco margen de incidencia en el diseño y la dinámica del curriculum escolar. Hasta la fecha, “no se ha podido asumir una política lingüística conjunta”²⁶.

Derechos de Autor en Paraguay

La Dirección Nacional de Propiedad Intelectual aprobó y presentó, en mayo del 2017, el Plan Nacional de Propiedad Intelectual.

Su gestión de fiscalización y auditoría a las sociedades de gestión colectiva, favorecieron la identificación y superación del grave conflicto de corrupción que envolvió a la entidad de Autores Paraguayos Asociados (APA), logro que movilizó a importantes sectores de la comunidad artística paraguaya que demandaban el cambio institucional. Hoy, a raíz de todas las gestiones y campañas realizadas, APA inicia una nueva etapa, con una nueva comisión directiva. Como expresa un referente de la música en Paraguay, que integra Concultura, “los creadores, en particular los músicos, tiene que saber que no solo pueden vivir de los shows, sino tienen derecho a vivir de lo que producen”²⁷.

24 Se estima que estos datos son inferiores a la realidad. La situación se complejiza con el dato de que solo un porcentaje de esta población accede al sistema educativo formal.

25 Entrevista del autor a la Ministra de Políticas Lingüísticas. 5 de octubre del 2017.

26 Ídem.

27 Entrevista a consejeros ciudadanos que integran Concultura. 5 de octubre del 2017.

Recomendaciones

- Impugnar los discursos fundamentalistas que cercenan la libre expresión y el ejercicio de los derechos humanos en general y, en particular, los derechos culturales.
- La SNC debería generar un proceso de cambio, de modo a asumir un rol de rectoría y de articulación, poniendo énfasis en la instalación y funcionamiento de un Sistema Nacional de Cultura, formular la política nacional de cultura y fortalecer mecanismos como el Sistema de Información Cultural; la realización del cálculo de la inversión de cultura que realiza el Estado a través de sus diferentes entes y niveles de gobierno es una condición *sine qua non* para ejercer un rol de rectoría y transversalización.
- En tal sentido, se debe emular el camino seguido por otros temas, como el de Niñez y Adolescencia, y trabajar para conformar el Sistema Nacional de Cultura que articule a las diferentes entidades de los tres poderes del Estado y los tres niveles de gobierno, bajo objetivos compartidos y una política nacional de cultura o el Plan Nacional de Cultura. La demanda o el aumento de la inversión en cultura es una condición necesaria pero no suficiente para fortalecer el rol del Estado en la garantía de los derechos culturales.
- Fortalecer Concultura buscando cambiar el perfil de los representantes de instituciones públicas, que, actualmente y por lo general, corresponden a niveles técnicos o sin poder de decisión. Esta instancia, si bien consultiva, debería convocar a los titulares o segundos de las instituciones que la integran, de modo a convertirlo en un espacio de articulación estratégica.
- Particular atención debe recibir la articulación entre la política de cultura y la política de comunicaciones, buscando promover la circulación de la producción cultural, tanto local como también desde el punto de vista de la diversidad.
- De la misma manera, debe ponerse especial atención a la articulación entre la SNC y carteras como el Ministerio de la Mujer, la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, la Secretaría Nacional de la Juventud, el Indí y la Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Iniciar un proceso de transversalización del Plan Nacional de Cultura en el PND, emulando el camino seguido por la incorporación de la perspectiva de género.

- La gestión de la SNC en promover la inserción del país a redes de cooperación como el Espacio Iberoamericano de Cultura, programas del Mercosur, de la Unesco, la Unasur, entre otros, deben traducirse en estrategias generales que involucren a las gobernaciones y municipalidades para su efectiva promoción y uso por parte de creadores y sectores de la sociedad civil.
- Fortalecer el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones en Derechos Humanos, en cuanto al seguimiento a los derechos culturales.
- Iniciar un proceso de cambio en la organización y gestión del Fondec, atendiendo a las recomendaciones de Concultura.
- Modificar el artículo 51 de la Ley N° 4.251/10 de Lenguas de modo a acelerar el proceso de bilingüismo en el plano de los servicios y las instituciones públicas; e incorporar mecanismos de sanción al incumplimiento del bilingüismo a nivel institucional.
- Promover la formación de lingüistas en el Paraguay. En el país solo hay tecnicaturas y formación para la docencia de lenguas.
- Fortalecer el mecanismo de Feria de Lenguas, realizado anualmente como un espacio de consulta con las comunidades lingüísticas, particularmente indígenas, para -consulta previa mediante- establecer acuerdos en torno a acciones conjuntas entre Estado y sociedad civil.
- Fortalecer las acciones en curso para la conservación y uso de las lenguas en peligro de extinción (Guaná, Manjui, Angaité), e iniciar, de forma urgente, acciones en torno a las lenguas Sanapaná y Tomaraho.
- Acelerar la formulación y la ejecución del Plan de Trabajo entre la SPL y la Conadis en torno a la lengua de señas.
- Promover una política lingüística conjunta entre el MEC y la SPL, involucrando a la SNC.
- Finalizar la reglamentación de la Ley de Patrimonio e instaurar, en el marco de un Sistema Nacional de Cultura, el Sistema Nacional del Patrimonio Cultural, de modo a transitar hacia una cogestión entre nivel central y nivel local en la promoción y protección de los bienes culturales. Al respecto,

es perentorio que la SNC finalice y ponga a disposición la Base de Datos de Bienes Culturales de la Nación, acción que ha tomado inicio entre esta institución y la Senatics.

- Sobre los derechos de autor, es importante actualizar y/o fortalecer los mecanismos para regular el uso de las obras en el entorno digital, e impulsar mecanismos de observancia y medidas de protección o prevención para usos no autorizados. Debe intensificarse, además, la difusión de los derechos de autor y de propiedad intelectual, de modo a favorecer su garantía y, por extensión, generar mejores condiciones para el oficio de artistas y creadores/as.
- Generar un espacio de rendición de cuentas del Plan Nacional de Propiedad Intelectual, instrumento que debe ser articulado con el Plan Nacional de Cultura.
- Atender las demandas de los pueblos indígenas de que las normativas relacionadas a derechos de autor y propiedad intelectual puedan velar por sus creaciones y saberes.
- Reanudar el proceso de recuperación del Centro Histórico de Asunción, en función de cuya experiencia puede impulsarse una estrategia general para la atención de otros centros históricos del país.
- Diseñar estrategias de incentivo y fomento a los procesos culturales de los diferentes sectores artísticos (cine, música, artes escénicas, artes visuales, entre otros), de modo a superar las trabas existentes, particularmente en la circulación, por lo tanto, en el acceso a bienes y servicios culturales, y el derecho ciudadano a participar, sin discriminación y en igualdad de oportunidades, en la vida cultural.
- Promulgar la Ley de fomento al Audiovisual.
- Derogar la Resolución N° 29664 del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) que prohíbe la utilización y difusión de materiales didácticos que hagan referencia a la teoría de género.
- Evaluar la gestión del Centro Cultural de la República El Cabildo y redefinir su rol como instrumento cultural del Poder Legislativo, en el marco de la institucionalidad cultural general de Estado.

Bibliografía

- Asamblea General de las Naciones Unidas (2017). *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos culturales*. A/72/155, 17 de julio 2017. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/216/97/PDF/N1721697.pdf?OpenElement>
- Banco Interamericano de Desarrollo, British Council, Organización de Estados Americanos (2014). *El impacto de las Industrias Creativas en las Américas*. Washington DC: BID, OEA, British Council. STP/DGEEC, 2012.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas; Secretaría Nacional de la Juventud (2016). *Paraguay Joven: Informe sobre Juventud*. Asunción: UNFPA.
- Secretaría Nacional de Cultura (2016). *Más allá de la Guerra: Aportes para un debate contemporáneo*. Asunción: SNC.

EL PAÍS DEL DOBLE DISCURSO Y DE LAS LEYES QUE NO SE APLICAN

SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE
LIBERTAD SINDICAL EN PARAGUAY



Las principales violaciones de los derechos sindicales, se siguen dando a través de la obstaculización de la inscripción de un sindicato en el Ministerio del Trabajo; el incremento de la persecución y represión antisindical; la discriminación antisindical; la flexibilización del control de las condiciones de trabajo y el deterioro del poder de compra del salario mínimo.

Raúl Monte Domecq

GESTIÓN LOCAL

Introducción

Los derechos laborales, y en especial los derechos sindicales -partes fundamentales de los derechos humanos y del sistema democrático- son sistemáticamente violados en el Paraguay, desde hace años. La situación no mejoró durante el actual gobierno, el del presidente Horacio Cartes; en muchos casos, empeoró, tanto en el sector privado como en el público. Brevemente, se presentan las principales violaciones de los derechos sindicales, agrupados en los siguientes componentes: negación y demora excesiva de registros sindicales; aumento de la persecución y represión antisindical; recrudescimiento de la discriminación antisindical; mecanismo de control de las condiciones de trabajo y el derecho a un salario mínimo.

Marco normativo

La Constitución de la República del Paraguay reconoce el derecho al trabajo, seguridad social y libertad sindical, en su Capítulo VIII (art. 86 al art. 106). El plexo normativo internacional se configura a partir del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (PIDESC, art. 6 al art. 9), los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, art. 6 al art. 9).

Dado el énfasis del presente artículo, los derechos sindicales son reconocidos en el art. 96 de la Constitución, en el artículo 8, inc. 1 del PIDESC, en el Convenio 98 de la OIT sobre el Derecho de Sindicalización y de Negociación Colectiva y el Convenio 87 de la OIT, sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho a la Sindicalización.

El Código del Trabajo, por su parte, regula las condiciones para la conformación de la organización de trabajadores y trabajadoras y el funcionamiento de los organismos sindicales (art. 283 al art. 324).

Situación del derecho

La Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A) presentó a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), reunida en Ginebra en junio de

2017, una denuncia contra el gobierno paraguayo por violación de normas internacionales referentes al trabajo forzoso, especialmente en poblaciones indígenas que trabajan en haciendas menonitas en el Chaco Paraguayo, en condiciones que se asemejan al régimen de esclavitud. El mismo, consiste en jornadas superiores al horario legal, sin seguridad social, ni acceso a servicios de salud y educación, sistemas de pago con boletas y no con dinero, que se registran en lugares del interior del país como estancias (producción ganadera), azucareras y similares. También, fueron citados casos de personas menores de edad que trabajan en carboneras, caleras y fábricas a tiempo completo, afectando su salud y su seguridad, sin garantías ni salarios. Como resultado, el Paraguay fue incluido en la lista de 24 países, acusados de incumplir el convenio sobre trabajos forzados.

Para el año 2018, las organizaciones sindicales volverían a denunciar al gobierno paraguayo, ante la OIT, por violación de los Convenios 87 y 98, sobre libertad sindical y contratación colectiva, respectivamente, debido al recrudescimiento de la persecución y discriminación sindical que viene ejerciendo el gobierno de Horacio Cartes, a las organizaciones del país.

En el año 2016, la CUT-A, -con el apoyo de la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA) y de la Confederación Sindical Internacional (CSI)- participó de una audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en donde expuso la situación generalizada de violación de la libertad sindical en el Paraguay, evidenciando cómo el Estado paraguayo incumple obligaciones internacionales que derivan de los instrumentos interamericanos de derechos humanos (CUT-A, 2016).

Representantes sindicales sostuvieron que no se registraron avances, respecto a las violaciones de las libertades sindicales citadas por la CIDH, en su Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Paraguay (CIDH, 2001), y que la situación ha empeorado en los últimos años. Toda persona que realiza actividades sindicales en Paraguay, es, por lo general, víctima de discriminación y persecución antisindical¹ por parte del gobierno y de sectores del empresariado.

Este conjunto de políticas antisindicales, impulsadas por el actual gobierno, se caracteriza por la aplicación de medidas de injerencia contra la autono-

¹ Para los casos de persecución a periodistas, referirse al artículo sobre el derecho de libertad de expresión e información de este informe.

mía; se bloquea la participación de organizaciones sindicales en procesos de decisión política y se reprimen movilizaciones pacíficas por reivindicaciones sociales y laborales. Se impide, o se retarda, el registro de organizaciones sindicales ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS); se desestimulan las negociaciones de contratos colectivos de condiciones de trabajo; se obstaculiza el derecho a la huelga, a través de diversos modos; no se cuenta con un razonable sistema de inspección a las condiciones de trabajo y tampoco con recursos judiciales para atender con eficiencia las denuncias laborales, por abusos empresariales. Esta situación facilita la impunidad por falta de control y sanción.

A continuación, se describen brevemente las principales medidas que coartan la libertad sindical, en el Paraguay:

Negación y demora excesiva de Registros Sindicales

La CUT-A publicó una lista de 27 organizaciones que solicitaron registro sindical ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), entre 2004 y 2016, cuya tramitación duró alrededor de un año, contrariando abiertamente lo dispuesto por la normativa laboral (Ibídem). El artículo 300, del Código del Trabajo, establece que “una vez presentados, por la organización sindical, los documentos para su reconocimiento, la Autoridad Administrativa del Trabajo procederá a la inscripción preventiva del sindicato y pondrá a la vista por 30 días para recibir objeciones por partes interesadas. Si no se produjeran objeciones, la inscripción se convertirá automáticamente en definitiva”. Estas organizaciones, al no poseer el registro sindical, están expuestas al despido masivo de dirigentes y asociados a las mismas.

Este es un mecanismo para abortar el nacimiento de organizaciones sindicales, en el Paraguay, y su ejecución está a cargo del MTESS. Además, toda burocratización y complejización de trámites que deberían ser sencillos y ágiles, son estímulos a prácticas de corrupción para el pago de coimas y tráfico de influencias. Como ejemplo, la CUT-A, denuncia una nueva modalidad de traba impuesta por el Ministerio del Trabajo, para violar la libertad sindical a través de una supuesta informatización del registro sindical, que significa recurrir a la tecnología informática para complejizar el trámite y aumentar el control gubernamental sobre los sindicatos. La gran mayoría de organizaciones sindicales no cuentan con páginas web, computadoras ni tampoco per-

sonal entrenado. Deben recurrir a terceros, a través del contrato de personas que realicen este trabajo.

La citada publicación incluyó una lista de numerosas organizaciones sindicales, cuyos trámites de registro duraron alrededor de un año, correspondientes a los sectores de educación, aeronáutica civil, electricidad, trabajadores bancarios, de la construcción civil e Hidroeléctrica del Alto Paraná; de la Contraloría General de la República, funcionarios de seguridad de la Entidad Binacional Yacyretá, del Fondo Ganadero, trabajadores de prensa, de la industria azucarera, de una empresa vinculada a la Secta Moon, transportistas, frigoríficos, trabajadores municipales, entre otros.

Aumento de la persecución y represión sindical

Estos se expresan a través de los intentos del gobierno, y de algunos miembros del empresariado paraguayo, en impedir y bloquear las reivindicaciones demandadas por los movimientos sociales, en general, y en particular, por el sindicalismo. Consisten en acciones estimuladas o ejecutadas por el gobierno para reprimir y criminalizar a los actores sociales que lideran las reivindicaciones, a través de la sistemática utilización de la violencia.

Como ejemplo se cita el caso de la empresa de Transporte Limpeña SRL, Línea 49, empresa privada que ofrece servicio público de transporte, que despidió a 51 choferes que crearon el sindicato de la empresa, el 22 de junio de 2015 y la actuación represiva del gobierno, por las medidas de presión ejercidas por los trabajadores; quienes laboraron informalmente durante diez años, siendo sometidos a condiciones ilegales de trabajo. El 26 de agosto de dicho año, como respuesta a las pacíficas protestas ejercidas por los trabajadores, reclamando sus derechos, el gobierno respondió con una violenta represión a cargo de la policía, hiriendo con balines de goma, y otras armas a hombres y mujeres, algunos de ellos crucificados en maderos frente al MTESS, en el centro de Asunción. Como resultado, el movimiento sindical inició una larga campaña de solidaridad nacional e internacional.

Otro caso similar –de despido y represión gubernamental a trabajadores organizados– fue el del Sindicato de Choferes y Empleados de la Empresa de Transporte Julio Correa SRL, Línea 51, con el despido de 42 trabajadores,

quienes iniciaron una protesta instalando una carpa de resistencia, frente al MTESS.

Recrudescimiento de la discriminación antisindical

La discriminación contra los dirigentes sindicales, en diferentes sectores o ramos de la economía y en diversas zonas geográficas, se ha intensificado. La CUT-A incluye un extenso relatorio de casos de despidos por causa injustificadas, por organizar sindicatos y casos de violación de los derechos laborales, contemplados en el Código del Trabajo. Los fallos en materia laboral no cumplen, en muchos casos, con los principios fundamentales del trabajo, como la presunción a favor del trabajador.

Además de existir normas que garantizan a las personas ejercer sus derechos sindicales y considerando que el Estado paraguayo ha firmado instrumentos internacionales sobre derechos sindicales, los casos de discriminación sindical siguen en aumento, generan una situación de inseguridad e indefensión de los trabajadores paraguayos. Como resultado se tiene lo que el gobierno ha estado buscando con todas estas medidas: generar miedo a crear sindicatos y a sindicalizarse en organizaciones que están funcionando.

Algunos ejemplos constituyen los casos de conflictos registrados en el Citibank, Banco Regional, empresa Prosegur SA, de los frigoríficos Industria Paraguaya Frigorífica SA (IPFSA) y JBS, la huelga realizada por la Federación de Educadores del Paraguay (FEP), la destitución masiva del sindicato de trabajadores del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), empresa Maehara SA, Itaipú Binacional, Entidad Binacional Yacyretá, Intertec Comunicaciones SA, entre otros.

Mecanismo de control de las condiciones de trabajo

Este es uno de los problemas estructurales más graves que siempre ha tenido el Paraguay. El sistema de inspección del trabajo es de baja calidad, poca cobertura, inspectores con condiciones precarias de trabajo, sanciones leves y percepción generalizada de que el Estado facilita la impunidad, por la falta de control y sanción a los establecimientos que violan las normas de seguridad y condiciones de trabajo.

Un reciente informe del Banco Interamericano de Desarrollo, revela que en el Paraguay hay menos de 0,2 inspectores por cada 10.000 trabajadores y lo ubica en el segundo país cuyos obreros tienen menos protección del Estado (BID, 2015). Significa que a la fecha del estudio, el Paraguay tenía solo 29 inspectores para controlar a 244.000 empresas radicadas en todo el territorio nacional. El viceministro del Trabajo, César Segovia, reconoció esta limitación², mencionó que de los 29 inspectores, 17 trabajan para cubrir el control a establecimientos ubicados en Asunción y Departamento Central y 12 para controlar el resto del territorio nacional (16 Departamentos). Esto revela la escasa importancia que el gobierno asigna al control de las condiciones de trabajo en el país. Es un ejemplo de displicencia gubernamental que refuerza las denuncias de las organizaciones sindicales, en lo que respecta a la libertad sindical o al empleo decente.

Ante esta situación, la CUT-A, en un estudio elaborado con apoyo de la OIT (CUT-A, 2017) formuló las siguientes propuestas:

Fortalecer el **sistema de inspección del trabajo**, a través de las siguientes medidas:

- Simplificación de trámites, reducir la burocracia y desestimular mecanismos de prácticas de corrupción, agilizar los procesos de reconocimiento de organizaciones sindicales.
- Mejorar la calidad y cantidad de inspectores, fiscalizadores laborales, capacitación y mejora de las remuneraciones.
- Aumentar los valores de multas y sanciones para casos de incumplimiento y violaciones a las normas laborales. Combatir la impunidad.
- Priorizar la acción preventiva de violaciones de normas laborales.
- Respetar el derecho a la sindicalización y contratación colectiva de los inspectores del trabajo frente a la patronal, en este caso el MTESS.
- Implementar la cultura de control de cumplimiento de los derechos laborales, y en especial, la vigencia del Salario Mínimo Legal (SML) en:

² Última Hora, 29 de octubre de 2017. Disponible en <http://www.ultimahora.com/paraguay-segundo-los-paises-la-region-menor-control-laboral-m1115549.html>

- a. Establecimientos ganaderos de todo el país, en especial de aquellos que producen carnes para la exportación a mercados de primer mundo.
- b. Establecimientos de agroexportadoras en los rubros como la soja, maíz, arroz, y similares.
- c. El enfoque de género por la igualdad de derechos laborales, entre la mujer y el hombre, tanto en condiciones de trabajo como en las remuneraciones.
- d. El empleo en el trabajo doméstico³.

El derecho a un salario mínimo

En el Paraguay, sigue existiendo un notable contraste entre los derechos que se consagran en la ley y su sistemático incumplimiento en la realidad.

El Salario Mínimo fue instaurado en la República del Paraguay, por Decreto Ley N° 620, del 2 de octubre de 1943, bajo el Gobierno de Higinio Morínigo.

La Constitución Nacional, del año 1992, incluyó varios derechos laborales, y su Art. 92 consagra:

“...el trabajador tiene derecho a disfrutar de una remuneración que le asegure, a él y a su familia, una existencia libre y digna. La ley consagrará el salario vital, mínimo y móvil, el aguinaldo anual, la bonificación familiar, el reconocimiento de un salario superior al básico por horas de trabajo insalubre o riesgos, y las horas extraordinarias, nocturnas y en días feriados. Corresponde, básicamente, igual salario por igual trabajo”.

Sin embargo, la tendencia histórica es la permanente violación de este derecho al salario mínimo por parte del Estado que perjudica al trabajador y a la trabajadora. El resultado es la brecha entre el SML vigente y el SML actualizado por el Índice de Precios al Consumo (IPC), del Banco Central del Paraguay, que ha oscilado entre el 20% y el 30%. Esto ocurre porque los diferentes

3 Para un panorama acerca de los derechos de las trabajadoras domésticas, referirse al artículo correspondiente en el presente informe.

gobiernos que se turnaron el poder, en estos 28 años de democracia, siempre reajustaron por debajo de la tasa de inflación oficial, que de por sí es de baja credibilidad para muchos actores sociales, y no refleja el costo de vida del trabajador y de la trabajadora (CUT-A, 2017).

Entre el 1 de junio de 1989 y diciembre de 2016, el salario fue reajustado en 23 oportunidades, y se incrementó en 1.007,9%; mientras que la inflación medida por el BCP fue del 1.350,0%. El resultado es una pérdida monetaria del salario en un 30%, a noviembre de 2016. Mientras, el gobierno reajustó el SML en solo 7.7%, a partir del mes de diciembre de 2016. Así, el trabajador y la trabajadora iniciaron el año 2017 con una pérdida del valor de su salario del 21,5%. El último reajuste decretado por el gobierno fue del 3.9%, entró a regir desde el 1 de julio de 2017, y su valor actual es de Gs. 2.041.123, por mes. El trabajador, la trabajadora y su familia, nunca más recuperan la pérdida histórica y acumulada del poder adquisitivo del SML, porque la ha ido absorbiendo negativamente en su presupuesto de gastos, disminuyendo su calidad de vida (Ibídem).

Conclusión

El sector sindical es un actor importante en todo sistema democrático, pero en el Paraguay sigue siendo aún débil, por diferentes motivos y causas. Algunos factores condicionantes son, por ejemplo: la estructura productiva basada en la ganadería y agroindustria; actividades primarias de baja generación de empleo y alta concentración de renta; la baja participación de la industria en el Producto interno bruto (PIB); el extendido sector informal urbano y rural, entre otros. Este artículo se centra en otro tipo de factor, que constituye la política deliberada de un gobierno para desestimular, e incluso, combatir a las organizaciones sindicales, como actor demandante de derechos a través de la negación y retardo para la legalización de organizaciones sindicales; el aumento de la persecución y represión antisindical, donde el gobierno toma partido por las patronales privadas; varias formas de aplicar la discriminación antisindical contra toda persona que ejerce el derecho a reclamar, desde un sindicato; los mecanismos de control de las condiciones de trabajo son débiles, por lo general, en contra del trabajador y fortalece la impunidad. Finalmente, el derecho a un salario mínimo está lejos de los buenos deseos que establecen las leyes y es un factor perpetuador de la desigualdad social que tiene como vía la pérdida de su poder adquisitivo.

A pesar de que Paraguay cuenta con una larga trayectoria de regulación de los derechos laborales, que buscan proteger al trabajador y a la trabajadora; y contempla la capacidad del empleador, los resultados registrados en los últimos años sobre el déficit salarial y la frágil vigencia de los derechos laborales, se generan desconfianza y cuestionamientos por parte de los actores sindicales.

La contradicción que se da, entre lo que consagra la ley y los resultados de su implementación en la realidad, es lo que pone en tela de juicio la responsabilidad y capacidad de los gobernantes para encarar procesos de diálogo social tripartito, en el marco de crear las condiciones para que el salario mínimo cumpla su rol y colocar el concepto de trabajo decente como meta, en la vigencia de los derechos laborales.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (2015). *Empleos para crecer*. Disponible en: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7203/Empleos_para_crecer.pdf
- Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A) (2016). *Situación de la Libertad Sindical en el Paraguay*. Asunción: CUT-A
- Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A) (2017). *Evolución del Salario Mínimo en 28 años de democracia en Paraguay*. Asunción: Raúl Monte Domecq.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2001). *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Paraguay*. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Paraguay01sp/indice.htm>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2006). *¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del Cono Sur*. Andrés Marinakis y Juan Jacobo Velazco (editores). Santiago: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2014). *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina. El peso de los factores económicos e institucionales*. Andrés Marinakis (editor). Santiago: OIT.

EXPULSADOS DEL CAMPO Y DE LA CIUDAD

DERECHO A LA VIVIENDA Y DERECHO A LA CIUDAD



La afectación del derecho a una vivienda digna, a la protección del entorno de vida y el hábitat, junto a los derechos de propiedad sobre los medios de vida que se desarrollan en cada unidad habitacional de las tierras junto al río, debe ser superada por el Estado paraguayo de manera tal que se asegure plenamente el acceso digno a los mismos derechos y beneficios que cualquier ciudadano o ciudadana paraguaya tiene, con respecto a los y las bañadenses.

A pesar que se abrieron las mesas interinstitucionales y se han celebrado audiencias públicas; ninguna de estas instancias ha resuelto efectivamente el problema del abordaje caótico entre el avance de la obra en el aspecto material y el manejo de la población como personas sujetos de derecho afectadas. Esto demuestra la grave falencia de las políticas públicas adoptadas por el Estado paraguayo ante los órganos internacionales, falencia que contrasta con las altas y comprometidas declaraciones en tales esferas.

José Galeano y Rodrigo Rojas

ENFOQUE TERRITORIAL

Diego Molinas

INECIP

Ángel Domínguez y Natalia Rodríguez

SERPAJ-PY

Introducción

Ayer, expulsados del campo por el latifundio empresarial. Hoy, amenazados por quienes disfrazan de catástrofe natural sus intereses inmobiliarios. Mañana, o prevalecerán las reglas del mercado y sus mecanismos naturales de despojo, o triunfarán el arraigo y la dignidad bañadense en un sujeto cada vez más colectivo que resucita a través de la autoorganización y la resistencia (fragmentos de nuestra herencia originaria), sustentada en códigos de solidaridad y reciprocidad.

Se trata de que la organización comunitaria con cierto apoyo ciudadano logre que las políticas del gobierno prioricen el derecho a vivir en la ciudad y el derecho a la vivienda digna por encima de los procesos de las leyes del mercado inmobiliario que definen el precio de la tierra.

El derecho a la vivienda se encuentra contemplado en la normativa nacional¹ e internacional^{2, 3}, como viene siendo expuesto en los anteriores informes de Derechos Humanos de la Codehupy.

Además, entre esta puja de intereses, coexiste la histórica falta de planificación urbana, que persiste a través de todos los gobiernos, sean nacionales o municipales. Manuel Castells, ya en 1986 señaló en un estudio internacional que en América Latina “la aceleración del proceso de urbanización, lejos de incrementar las posibilidades de desarrollo económico, acumula actividades improductivas, acentúa la segregación espacial y polariza las oposiciones de clase” (Castells, 1986:119). De esta manera, de forma espontánea, se fueron generando territorios excluidos y precarios, alejados de los centros urbanos o en espacios compartidos donde conviven y existen realidades totalmente

1 Constitución de la República del Paraguay, artículo 100: “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 financiamientos adecuados”.

2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11.1; Protocolo de San Salvador, art. 11; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 17; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art.11. También en Declaraciones como la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25.1; sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, varios artículos; y en instrumentos de protección a poblaciones específicas, como el último citado y, además, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; sobre los Derechos del Niño; sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer; varios Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, entre otros.

3 Los avances en materia declarativa de estas normativas dan cuenta una perspectiva bien amplia, que se orientan a trascender el derecho a la vivienda como sinónimo del hecho concreto de poseer un techo sobre la cabeza, sino que se refieren a garantizar condiciones de seguridad, paz y dignidad, con elementos esenciales para que una vivienda sea considerada adecuada, que resultan de obligatoria aplicación para las autoridades estatales como ser la: a) seguridad jurídica de la tenencia, b) disponibilidad de servicios materiales e infraestructura, c) gastos soportables, d) habitabilidad, e) accesibilidad, f) lugar, y g) adecuación cultural.

opuestas. Ahí, el derroche es una prueba fehaciente de la desigualdad social existente en el Paraguay. Este planteamiento, como lo señala Marielle Palau, “no es puramente urbanístico como muchas veces quieren hacer creer, sino que es una decisión política de organización del espacio de la ciudad en función a los intereses del capital” (Palau, 2016:155).

Por otro lado, la vivienda puede efectivamente constituirse en un factor protector o de riesgo para las personas. El entorno en el que la población reside y transita se estructura en un elemento que afecta al bienestar personal y colectivo. Los espacios públicos y privados (vivienda) constituyen el escenario físico y relacional en el que se desenvuelve la vida cotidiana. Sus características les convierten en factores de riesgo de exclusión social o en factores de promoción de la inclusión social (Anaut Bravo, Laparra y García, 2015:199-200).

La vivienda es considerada un derecho fundamental, ya que allí se producen y reproducen los valores, las costumbres, la cultura desde las edades más tempranas, y es en ese espacio en el que se deberían desarrollar plenamente todos los integrantes de la familia y la sociedad.

Lamentablemente, este derecho colisiona con la manera en la que se llevan adelante desde el gobierno las transformaciones del suelo y las reformas urbanísticas, en marcha en las inmensas zonas afectadas, donde se dan los encuentros río-ciudad.

Los casos

Ayer, Chacarita

El caso de los desplazados de los barrios de la ciudad de Encarnación, a causa de la construcción de la represa de Yacyretá, proyecto que incluyó como una de las obras a la actual Costanera de Encarnación, constituye un antecedente que hoy se continúa reproduciendo a partir del avance del megaproyecto de la costanera en la capital del país.

Dicho proyecto, que se inició durante el gobierno de Fernando Lugo (2008-2012), ya produjo sus perjuicios –como se señala más adelante– en la zona de la Chacarita, a partir del tramo que va de la avenida Colón o del Puerto de Asunción hasta la avenida General Santos. En este mismo momento, se están

ejecutando las mismas malas prácticas en el Bañado Norte, a partir del segundo tramo que irá desde la avenida General Santos hasta la Avenida Primer Presidente, al costado del Jardín Botánico.

En el caso de la Chacarita, la población y su protección ante las inundaciones no fueron atendidas, pues no han sido prioridad como sí lo son las pretensiones de solucionar el tráfico, el esparcimiento y el embellecimiento urbano. Gran parte de la solución del drama de esta población se encuentra en que la avenida sea a la vez una protección costera, teniendo la ventaja de que ya está construida, y es la parte más costosa. Falta construir compuertas, estaciones de bombeo y canalizaciones. El costo de estas obras alcanzaría US\$ 2,63 millones y representa el 3 % de lo gastado en hacer la avenida Costanera (Canese y Canese, 2016: 55).

Al mismo tiempo que se terminaba la avenida costanera José Asunción Flores (año 2012), se podría haber protegido integralmente a todas las viviendas y las familias de la Chacarita de los territorios inundables, correspondiente a lo que se conoce como Chacarita Baja. Se rellenó solo una parte, hacia el límite con la avenida General Santos, donde se reubicaron 144 familias que representan menos del 6 % del total de esa población.

Las dos mil quinientas familias que viven en la Chacarita Baja no fueron protegidas contra las inundaciones, y volvieron a ser damnificados en 2014, 2015 y 2016, dos años después de construirse la avenida costanera José Asunción Flores, ubicándose en plazas, parques, calles, etc., implicando un gasto innecesario y descomunal para la ciudadanía y el gobierno, en materia de asistencia y emergencia (Ibídem).

Hoy, Bañado Norte

En cuanto al caso del Bañado Norte, en dicha zona se está construyendo la avenida Costanera Norte, segunda etapa, como continuación del megaproyecto de la avenida costanera de Asunción.

Lamentablemente, el rumbo de las obras, como ya se mencionara, apunta en la misma dirección que el caso de la Chacarita. También se ignora a los pobladores y se priorizan las soluciones para el tráfico, el esparcimiento y el embellecimiento urbano (Ibídem).

Las perspectivas de solución para el problema humano son pocas. Los diálogos con los agentes estatales y las instituciones públicas cuyo organigrama reviste la atribución administrativa necesaria para resolver las necesidades de la población, son caóticos y las más de las veces, inútiles.

Mañana, Bañado Sur

Por último, analizando tendencialmente lo que ocurrió en la Chacarita y ocurre en el Bañado Norte, todo apunta a que el caso del Bañado Sur se orienta hacia la misma dirección, pues se desconoce realmente las necesidades de la población y se prioriza la infraestructura y los intereses inmobiliarios, como bien lo expresa María García, coordinadora de la Coordinadora de Bañados (COBAÑADOS): “Vean la experiencia que está pasando en el Bañado Norte, y la misma experiencia puede pasar del Bañado Sur”⁴.

En el mismo evento, los y las participantes de las organizaciones sociales reclamaron la falta de inclusión y participación en la planificación de lo que es y será la avenida Costanera Sur. Innumerables gestiones ya se realizaron, pero las respuestas por parte de las autoridades son engañosas. Al respecto, César Fleitas de la Coordinadora de Lucha por la Tierra del Bañado Sur expresa: “Queremos una mesa de trabajo seria, responsable y democrática, queremos trabajar en base a la verdad y no a mentiras, y ya estamos cansados de las mesas de trabajo improductivas”.

Así queda claro que el destino del Bañado está principalmente en manos de su población organizada y en la capacidad que tengan los mismos de lograr que prevalezcan, ante los avances de los intereses inmobiliarios en las tierras de Asunción, el derecho a vivir en la ciudad, a la vivienda digna y el arraigo.

4 Audiencia Pública “Jajepytas Bañadogua-Defensa Costera”, realizada el día 12 de setiembre de 2017 en la Sala Comuneros de la Cámara de Diputados, impulsada por la Coordinadora de Lucha por la Tierra en el Bañado Sur, organizada por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=e-6sbPXW9VU>.

Situación del derecho

Población del Bañado Norte: contexto actual

El derecho a la vivienda, previsto expresamente en el art. 100 de la Constitución de la República del Paraguay, constituye históricamente una de las más grandes conquistas en materia de los derechos humanos sociales.

Ningún obstáculo debería socavar la plena vigencia de dicha garantía, en un país abundante de recursos y territorio. Así como lo asegura la Constitución en el Art. 6:

La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o la edad. El Estado también fomentará la investigación sobre los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico social, con la preservación del ambiente y con la calidad de vida de los habitantes.

En dicho contexto se da la situación de la población del Bañado Norte, territorio afectado por la Ley N° 5.389/15⁵, que autoriza al Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) a la construcción de la avenida Costanera, segunda etapa; con el trazado principal y las calles conectoras proyectadas directamente por encima de las casas de las familias y personas allí asentadas.

Atendiendo a que la norma constitucional prevé el pago de una “justa indemnización”⁶, cabe analizar el contexto social en que la amenaza de despojo del entorno del hábitat personal, familiar y barrial se puede efectivamente traducir en una práctica de desalojo forzoso por parte de los operadores estatales, en aplicación a la citada ley de expropiación, cuando los procesos administrativos o jurídicos no se condicen o no tienen en cuenta los procesos comunitarios (son grupos de personas), cuando esos tiempos no se ajustan o sincronizan con el abandono material y psicoafectivo de un lugar donde se desarrollan la vida y asimismo las actividades económicas que sustentan esa vida de las personas.

5 Ley “Que establece el procedimiento para la expropiación e indemnización de inmuebles comprendidos en las áreas destinadas a la franja de dominio público de obras de infraestructura a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y declara de utilidad pública y expropiación a favor del Estado paraguayo (Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones) varios inmuebles afectados por dicha condición”.

6 Constitución de la República del Paraguay, artículo 109.

La relación entre el ser humano y el territorio conlleva implicancias complejas que deben ser vistas en su integralidad. En tal sentido, las prescripciones constitucionales relativas a los factores y los vínculos del desarrollo humano con la calidad de vida y el ambiente (contemplados en los artículos 6 y 7, respectivamente), deberían ser llevadas a la práctica y no constituirse en la fatídica *letra muerta*.

En el caso de los pobladores y las pobladoras del Bañado Norte, la cantidad de familias a ser desplazadas por las obras de la avenida Costanera es numerosa; cantidad a la cual sumamos las actividades denominadas como “medios de vida”, que guardan absoluta relación con el contexto geográfico urbano, y con la disposición y el acceso a la ciudad, a todos sus servicios, y al ejercicio de la propia actividad de sustento familiar.

Si bien el desplazamiento no consistiría en la situación devenida de una catástrofe natural, este despoblamiento forzoso tendrá lugar en nombre del desarrollo y se circunscribe plenamente al sistema de protección universal de los derechos humanos. Por tanto, cae en la esfera de la Observación General N° 7 de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1997), que establece el derecho a una vivienda adecuada. En tal sentido, en el párrafo segundo, dicha observación general expresa:

En 1976, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos señaló que debería prestarse especial atención a “iniciar operaciones importantes de evacuación sólo cuando las medidas de conservación y de rehabilitación no sean viables y se adopten medidas de reubicación”. En 1988, en la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000, aprobada por la Asamblea General en su resolución 43/181, se reconoció la “obligación fundamental [de los gobiernos] de proteger y mejorar las casas y los barrios en lugar de perjudicarlos o destruirlos.

Violaciones a los derechos humanos relativos a una vivienda digna:

En efecto, el proyecto de gran envergadura contenido en la ley de expropiación no contempla las medidas de reubicación de la población afectada, contrariamente a la disposición de la Observación General N° 7, lo que constituye una palmaria violación de los derechos de la población del Bañado Norte.

Asimismo, cabe señalar que en la citada ley no se establecen expresa e inequívocamente los mecanismos adecuados para la justipreciación de la indemnización, pues la misma no enuncia conceptos que hagan lugar a la pérdida del arraigo, que si bien no son contemplados en la letra de la ley y quizás lo sean en el orden administrativo, son un misterio para la población a ser afectada. De la lectura del cuerpo de la citada ley se desprende que no se trata en ninguna parte sobre la metodología para la evaluación de los distintos rubros, del mismo modo sucede con la evaluación relativa a la cesación de las condiciones adecuadas para el desarrollo de los medios de vida (reciclaje, huertas, gallineros, cría de otros animales, etc.) que no se incluye en ninguna parte del texto.

Por otra parte, desde el inicio de las obras de infraestructura de la avenida Costanera Norte, se han tenido conversaciones con funcionarios de la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat) y el MOPC, pero dichos actos no han sido acompañados con los instrumentos expresos donde la población pueda inferir efectivamente que exista un programa de reubicación. A pesar de esta falta de claridad, la población ha sido convocada y ha acudido en varias oportunidades para considerar lo relativo a los refugios, sin contar con un instrumento específico que demuestre jurídicamente las especificaciones técnicas para que los refugios puedan ser considerados espacios habitables, que contengan la urgencia y emergencia de la situación, y prodiguen un trato digno a los pobladores que deberán salir de sus casas.

Las autoridades demuestran con estas falencias, que los proyectos como obras de gobierno, contemplan solamente las mejoras en infraestructura (caminos, carreteras, obras viales), no así la afectación y las lesiones a los derechos de las personas asentadas en dichos territorios.

Por tanto, en materia del cumplimiento de las directrices y los estándares internacionales, la población aún espera la garantía por parte del Estado de los siguientes derechos:

1. Derecho a la consulta previa e informada en caso de situaciones que vulneren el entorno de la vida personal y familiar: desde inicios del proyecto, en 2015, al día de la fecha, los pobladores no cuentan con ningún documento, *dossier* informativo ni cronograma de ejecución de la obra, estando en permanente zozobra respecto de las novedades, los tramos y los avances diarios de los trabajos.

A pesar de que los funcionarios de los departamentos sociales del MOPC y la Senavitat frecuentan la zona y se llevan a cabo reuniones a veces semanales, no existe el cronograma antes mencionado y la alteración del lugar de las viviendas toma cuerpo material minuto a minuto, sin que el reclamo de las familias al acceso de una carpeta informativa que contenga documentación referida al proyecto sea atendido.

2. Derecho al traslado a un refugio ante la alteración del hábitat y la destrucción de la vivienda: la población tampoco tiene la certeza de cuál será el lugar definitivo de los refugios, habiendo una constante derivación de responsabilidad entre el MOPC y la Senavitat. Esta última asegura que los refugios serán construidos en una finca llamada popularmente ex Hierropar (anteriormente pertenecía a dicha empresa), pero la misma se encuentra en una zona inundable.

Por otra parte, la Municipalidad de Asunción ha puesto a disposición un terreno con extensión de diez hectáreas destinado para la relocalización de las familias, lo cual ha sido notificado al MOPC por nota oficial de fecha 15 de agosto de 2017,⁷ sin que exista a la fecha un pronunciamiento oficial de este ministerio, ente de aplicación de la ley de expropiación.

3. Derecho a la ciudad y a gozar de todos los beneficios y servicios del desarrollo urbano: el espacio ganado al Río Paraguay y cuya utilización en “la obra de interés general con miras al desarrollo urbano” sobre el cual se construye la avenida Costanera, ha sido fruto del esfuerzo continuado de los pobladores humildes, desplazados de otros espacios, que han llegado a Asunción hace tiempo, en algunos casos hasta hace medio siglo.

Los pobladores y las pobladoras han levantado sus casas y mejoras, abriendo caminos, obteniendo la provisión de los servicios de agua y energía eléctrica, y en muchos casos obteniendo de la propia Municipalidad de Asunción la extensión de “permisos de ocupación”, una declaración administrativa-municipal que otorga la calidad de ocupantes a las familias.

7 En efecto, en fecha 8 de agosto de 2017, según la Nota N° 864/17 de la Municipalidad de la Ciudad de Asunción, el intendente Mario Ferreiro puso a disposición del MOPC un predio para la relocalización de las familias residentes, afectadas por las obras en curso. En la nota, el “Sr. Intendente de Asunción Mario Aníbal Ferreiro Sanabria, recuerda que el responsable es el MOPC, respecto de cualquier daño a terceros, bienes y/o personas que pudieran surgir durante la ejecución de las obras, en concordancia a lo que establece” la Ley N° 5.389/15.

Si bien el enfoque de derechos desde la integralidad de los derechos humanos nos impele a luchar por obtener una ley que asegure y otorgue a los ocupantes la calidad de legítimos *dóminos* (titulares de dominio), que la Municipalidad haya otorgado dichos permisos no es un dato menor, y constituye un elemento jurídico importante relativo a la situación de adquisición de estos derechos.

Los bañadenses reclaman y sostienen este derecho a la ciudad, se sienten parte protagonista de la historia de Asunción, y efectivamente son parte de la ciudad.

4. Derecho a la indemnización justa y adecuada en caso de optar por la misma: como venimos diciendo, la misma ley debería contener claros preceptos para la justipreciación de la indemnización, debido a que la propiedad privada es inviolable, y ella no se extiende simplemente a la superficie o espacio físico ocupado por la unidad familiar o habitación, sino también a todos los accesorios del entorno de vida enunciados precedentemente, además de los rubros relativos al aspecto moral del desarraigo.
5. Derecho a una vivienda digna y adecuada: la construcción de la avenida Costanera Norte no prevé la relocalización ni reubicación de los segmentos de poblados que serán arrasados con la ruta, por lo cual, y a pesar de la participación de la Senavitat en la forma arriba relatada, no consta ningún instrumento o norma alguna hasta la fecha que asegure a las familias que el Estado paraguayó efectivamente procederá a reubicar a las personas dañadas en viviendas dignas.

Este es el principal problema del drama humano vivido en el Bañado Norte. La acuciante situación ya ha afectado a gran parte de los pobladores, especialmente a los padres y las madres de familia que han sufrido menoscabo, en su salud física y psicológica. Se han reportado casos de infartos y distintas dolencias en personas mayores, relacionados con el gran estrés que supone no saber a ciencia cierta qué sucederá con sus casas y medios de vida.

Ley de “expropiación”

La creación de la ley al margen de la Constitución Nacional es el primer paso a un desastre anunciado, desde que el gobierno de Horacio Cartes promulgó la Ley N° 5389/15, “Que establece el procedimiento para la expropiación e indemnización de inmuebles comprendidos en las áreas destinadas a la franja de dominio público de obras de infraestructura a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y declara de utilidad pública y expropia a favor del Estado paraguayo (Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones) varios inmuebles afectados por dicha condición”. La misma no solo brinda un enorme poder sin control al Ministerio de Obras Públicas, sino que no tiene otra finalidad que el desalojo forzoso de los ocupantes de las tierras que serán “expropiadas”.

La Constitución Nacional es bien clara en lo que respecta a los presupuestos para la realización de la expropiación. La misma establece que se deberá realizar cada caso por ley⁸, y no ochenta y nueve inmuebles en una sola, como lo establece la Ley N° 5.389/15. Tanto es el apresuramiento en terminar estas obras, que esta nueva ley posee un procedimiento de desalojo ajeno al Código Procesal Civil⁹, con plazos más cortos y directrices que pueden llegar a afectar la independencia de los jueces.

Sin lugar a dudas y a sabiendas de que afectaría al Bañado Norte de la ciudad de Asunción, que es ocupada por más de 10 mil familias, 55 mil personas aprox., la misma debió contener un aspecto social que brinde soluciones definitivas para los pobladores y las pobladoras, pues las mismas serán desarraigadas.

Lo llamativo es que, como indemnización, la ley solo plantea un camino, que es el pecuniario, si bien hoy estamos hablando de *casas por casas*. Es el triunfo que ha obtenido la lucha de las organizaciones civiles y las familias pertenecientes a los bañados, no así una iniciativa del gobierno como hoy lo quieren hacer ver.

8 Artículo 109 - DE LA PROPIEDAD PRIVADA: “Se garantiza la propiedad privada, cuyo contenido y límites serán establecidos por la ley, atendiendo a su función económica y social, a fin de hacerla accesible para todos. La propiedad privada es inviolable. Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de sentencia judicial, pero se admite la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, que será determinada en cada caso por ley. Esta garantizará el previo pago de una justa indemnización, establecida convencionalmente o por sentencia judicial, salvo los latifundios improductivos destinados a la reforma agraria, conforme con el procedimiento para las expropiaciones a establecerse por ley”.

9 Código Procesal Civil, Libro IV “De los procedimientos especiales” Título VII “Del Desalojo”, artículos 621 al 634.

Esta ley se convierte en herramienta eficaz para desplazar definitivamente a los pobladores y las pobladoras que históricamente han vivido en los bañados, territorios olvidados por los gobiernos e incluso por el empresariado durante décadas, al ser inundables en las crecidas del río paraguay. La expulsión de miles de familias ribereñas impulsada por la Municipalidad de Asunción y el gobierno a través del Ministerio de Obras Públicas, pretende construir nuevas avenidas, edificios turísticos, parques industriales y proyectos inmobiliarios para las clases altas, en las tierras revalorizadas de los bañados (Rojas, 2014).

Refugios que no son refugios

El MOPC es la institución a cargo de la construcción de los mal llamados refugios en el terreno conocido comúnmente como ex Hierropar, para que los pobladores y las pobladoras vivan provisoriamente, hasta que la Senavitat realice la entrega definitiva de las viviendas donde serán reubicadas las familias. Se estima que estarían viviendo en los “refugios” por un plazo mínimo de dos años, sin que se haya establecido un plazo máximo, debiendo estas personas vivir con esa incertidumbre.

La tamaña desidia y el desinterés que demuestra el MOPC se ven reflejadas en la precaria construcción de los “refugios”: casitas de madera terciada, techos de chapa de zinc, baños tipo letrina, con un metro de profundidad y sin desagüe cloacal, conexiones eléctricas inexistentes o inseguras.

Para cada familia se prevé una casita de una sola habitación. Son pequeñas en dimensión (4 x 3 metros aprox.) y muy bajas en altura (1.90 m aprox.). A lo sumo, ingresaría una sola persona con una cama. No hay espacios para roperos, ventiladores u otro tipo de muebles o artefactos. Los espacios entre casitas son de aproximadamente dos a tres metros, lo que limita la posibilidad de que los pobladores y las pobladoras realicen modificaciones o ampliaciones. Además se fomenta el hacinamiento, quienes habiten no únicamente tendrán la incomodidad de tener que compartir un espacio reducido, sino también será prácticamente imposible que el lugar posea las condiciones mínimas de higiene, seguridad y un ambiente saludable.

Visiblemente se verá afectada la salud de las personas. El mismo refugio podría constituir un caldo de cultivo para la proliferación de todo tipo de enfermedades. El hacinamiento genera un mayor estrés en las personas, lo que

podría derivar en conflictos de convivencia tales como violencia intrafamiliar, abusos, etc., debido a que implica la presencia de un gran número de personas y de animales en un espacio ínfimo.

Cabe señalar que, en su gran mayoría, las casas originarias de las familias están construidas por materiales cocidos tales como ladrillos y tejas, con aberturas amplias. Muchos de estos núcleos familiares poseen comodidades como ventiladores de techo, varias habitaciones (con espacios diferenciados para los niños), electrodomésticos varios, espacios para estacionar vehículos, gallineros y otros. Una de las familias afectadas directas posee un negocio particular (almacén) con un local propio, con grandes refrigeradores que no cabrán en el refugio.

Es lamentable que llamen “refugio” a una construcción que se encuentra ubicada a 50 metros del río, en una zona muy propensa a las inundaciones, lo que conllevaría que las familias tengan que volver a buscar auxilio en las plazas o incluso en las calles.

El Estado debió construir estas casas provisorias con una visión de derechos, garantizando a las personas su calidad de vida, la protección de su seguridad y la de un ambiente saludable, tal y como lo consagra la Constitución Nacional. Los mismos debieron realizarse teniendo en cuenta las necesidades de cada familia, tales como sus ocupaciones, medios de subsistencia, problemas de salud, etc., y un censo previo bien organizado y aplicado, que permitiese precisar el número de personas que conforma cada familia, sin pretender que las mismas dejen sus casas de la noche a la mañana (que en su mayoría son de materiales resistentes, amplias y con servicios y medios para su subsistencia) para ir a un lugar que no reúne las condiciones mínimas para llevar una vida digna.

Bañado Norte: cuatro familias ya “enterradas” por la construcción

A la fecha se encuentran prácticamente enterradas en la arena las familias de Rosa Ferreira (anciana de 70 años), Andrea Guadalupe Paniagua Rolón y Junior Vidal Castillo Duré (pareja joven de 21 y 23 años, respectivamente), Juan Gabriel Castillo Duré (joven mayor de edad, hermano de Junior, independiente), y el matrimonio, con tres hijos varones, uno de 10 años, otro de

7 años y el último de 1 año y medio, conformado por Lilian Mabel Brítez de 36 años y Eugenio de Jesús Ortiz de 37 años, pobladores y pobladoras del Banco Norte San Miguel, asentados algunos de ellos por más de 40 años. Los mismos son afectados directos por la construcción de la Costanera Norte II. Sus casas se encuentran en medio de la enorme construcción, por lo que buscarles una solución inmediata debería ser la prioridad de las instituciones. Estas cuatro familias serán desarraigadas, sus casas destruidas sin un mínimo respeto al esfuerzo y el sacrificio que le tomó a cada una de ellas levantar cada parte.

Las instituciones públicas que deberían velar por los derechos de estas personas, las obligan y amedrentan con el avance de la construcción. Los ruidos insoportables y los temblores afectan los cimientos de las casas y la tranquilidad de estas familias.

Rosa Ferreira, persona de avanzada edad con problemas cardíacos, se vio obligada a huir a la casa de una vecina, pues su humilde hogar se vio avasallado por la enorme cantidad de arena que colocaron alrededor, convirtiéndose en una trampa mortal que en cualquier momento podría enterrarla viva. En igual situación se encuentran las demás familias que hoy viven en zozobra y la incertidumbre de no saber a quién acudir, ya que las instituciones involucradas (MOPC, Municipalidad de Asunción y Senavitat) deslindan responsabilidades, culpándose unas a otras de esta situación, mientras las familias afectadas viven con una sensación de miedo, a la espera de un futuro mejor.

Recomendaciones

- Derecho a la participación, la información, la consulta y el consentimiento previo: en materia de proyectos que afectan a grandes porciones poblacionales, el Estado paraguayo deberá mejorar los procesos de toma de decisiones, fundando las iniciativas legislativas en los consensos humanos necesarios, a fin de evitar grandes impactos que desprotegen y afectan gravemente a la ciudadanía paraguaya.
- Se deberán adoptar medidas más específicas con respecto a los refugios para que los mismos respondan a las necesidades reales de las personas. También aquellas medidas tendientes a la realización de consultas previas,

libres e informadas, poniendo a disposición de la población mecanismos efectivos de transparencia de información respecto a los fondos disponibles de los proyectos y sus programas de indemnización, lugares de reubicación definitivos, planes de relocalización y uso de espacios públicos recuperados, etc.

- Se debe mejorar el *impacto humano* que generan estos programas, la llegada efectiva de la acción estatal administrativa y los puntos de inflexión con los procesos comunitarios, atendiendo a que el conflicto de fondo es el ser humano y su relación con su territorio, donde se desarrolla su vida.
- El Estado, desde su posición de garante, debe modificar la Ley N° 5.389/15, introduciendo el derecho a una vivienda digna de las familias afectadas. Asimismo, deberá proveer de fondos suficientes al Plan Nacional de Derechos Humanos, a fin de que el eje de vivienda y salud sean efectivos en la realidad para los y las bañadenses.
- El MOPC debe proveer información a la población actual y a la potencial afectada por el proyecto en curso de la construcción de la segunda fase de la costanera, y debe planificar conjuntamente con los y las bañadenses del norte la construcción de los refugios y las viviendas, acorde con las necesidades reales de las familias que serán las usuarias y beneficiarias finales. La Municipalidad de Asunción, la Senavitat y el MOPC deben encargarse de coordinar las acciones pertinentes para garantizar el acceso a la vivienda digna de las familias del Bañado Norte.
- El Estado debe crear un mecanismo de trabajo con las familias del Bañado Sur, de modo a conocer y consultar, previo al inicio de los trabajos en el territorio, las necesidades reales de dichas familias, y priorizar en todo momento las necesidades de las personas antes que las que se relacionan exclusivamente con los intereses del MOPC y la Senavitat.
- La Defensoría del Pueblo debería accionar en los casos graves de desalojo de facto o jurídico por el avance de las obras que existen actualmente y que padecen las personas pobladoras del Bañado Norte.

Bibliografía

- Anaut Bravo, Sagrario; Miguel Laparra Navarro y Ángel García (2015). "Desigualdades territoriales: una realidad de largo recorrido", en Miguel Laparra (Coord) (2015) *La desigualdad y la exclusión que se nos queda: II informe CIPARAIS sobre el impacto social de la crisis 2007-2014*. Barcelona: Edicions Bellaterra, pp. 169-214.
- Canese, Ricardo y Mercedes Canese (2016). *La lucha por la tierra en Asunción. La conveniencia de la defensa costera para los bañados*. Asunción: CIPAE/COBAÑADOS.
- Castells, Manuel (1986). *Problemas de investigación en sociología urbana*. Madrid: Siglo XXI.
- Imas, Víctor (2013). "Derecho a la tierra, urbanización y migración". En Víctor Imas (2013), *La Tierra en el Paraguay: de la desigualdad al ejercicio de los derechos*. Asunción: Karina Palleros.
- Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1997). *Observación General N° 7. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzados*. Disponible en: <https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-7-derecho-una-vivienda-adeuada>
- Palau, Marielle (2016). "Rectificar rumbo y avanzar hacia el disfrute de derechos". En Canese, Ricardo y Mercedes Canese (2016). *La lucha por la tierra en Asunción. La conveniencia de la defensa costera para los bañados*. Asunción: CIPAE/ COBAÑADOS: pp. 153-155.
- Rojas, Luis (2014). *La metamorfosis del Paraguay*. Asunción: Arandurã.

DERECHO A LA REFORMA AGRARIA: ¿QUIÉN EJERCE SU DEFENSA JURÍDICA?

REFORMA AGRARIA



Millones de hectáreas han sido adjudicadas por el Estado paraguayo, bajo el régimen especialísimo de propiedad condicionada a los fines de la reforma agraria. Dicho régimen carece, hasta la actualidad, de mecanismos de defensa jurídica en los conflictos agrarios suscitados en torno a tierras. Este vacío procesal afecta de modo directo al campesinado, sujeto de la reforma agraria, pues frustra sus derechos al no contar con acciones, procedimientos, jueces especializados para aplicar el derecho agrario, una procuraduría o abogacía agraria, no previéndose siquiera la intervención procesal obligatoria del Indert. A diferencia de ello, los dueños o detentadores de latifundios emplean todo el sistema del derecho civil, e incluso el sistema penal y dispositivos ambientales (declaración de área silvestre protegida) para impedir la implementación del derecho de la reforma agraria. Tan graves son los efectos de esta omisión de garantías jurisdiccionales que, en la actualidad, es el Ministerio Público Fiscal quien resuelve de facto a quién corresponde el mejor derecho en los conflictos de tierra.

Milena Pereira Fukuoka¹

¹ La autora agradece a Marcial Gómez de la Federación Nacional Campesina (FNC), Diosnel Sachelaridi de la Organización de Lucha por la Tierra (OLT), Ester Leiva de la Coordinadora de Trabajadores Campesinos y Urbanos (CTCU); y Fabio Villalba del Movimiento Campesino Paraguayo (MCP) por las informaciones proporcionadas para la elaboración de este artículo.

Introducción

Una política de reforma agraria implica, por definición, estrategias de combate al latifundio. Por medio de estas se apunta a una transformación de la estructura agraria, consistente en la redistribución progresiva de la tenencia que permita, a las personas campesinas sin tierra, el acceso y a las minifundiarías, la ampliación.

Históricamente, en el Paraguay, el derecho de campesinas y campesinos a la reforma agraria ha sido reducido a la lógica de necesidades a ser satisfechas, en la medida en que al Estado le quedaran medios para hacerlo. Los derechos, en cambio, generan obligaciones jurídicas al Estado y deben contar con medios de defensa y protección jurisdiccionales en casos de vulneración.

Durante los 35 años de dictadura stronista, las políticas de reforma agraria fueron empleadas con un doble propósito: la malversación de millones de hectáreas para la constitución de nuevos latifundios y el control social del campesinado, vía mecanismos clientelares. Con relación a las tierras mal habidas (Comisión de Verdad y Justicia, 2008), cabe señalar que la comisión masiva y sistemática de ilícitos contra la política agraria del Estado, por parte de autoridades estatales, en violación de los derechos económicos, sociales y culturales de la población campesina sin tierra,² fue perpetrada en el marco de un régimen dictatorial que generó situaciones de terrorismo de Estado³. La ausencia de mecanismos legales de recuperación de las tierras mal habidas y de sanción a los participantes, es una de las expresiones de la falta de justicia transicional tras la finalización del gobierno dictatorial de Alfredo Stroessner.

Marco jurídico y situación general del derecho

La noción de persona beneficiaria de una política social es incompatible con el enfoque de derechos humanos. La Constitución Nacional (CN) de 1992 establece la categoría “sujetos de la reforma agraria”, definiendo como sujeto central a la población campesina.⁴ Se trata de sujetos titulares del derecho a una política integral de reforma agraria –cuyo contenido normativo incluye el

2 Cf. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2014).

3 Véanse: Los hechos probados contenidos en la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Goiburú y Otros; así como el Voto Razonado del Juez A.A. Cançado Trindade en el mismo caso, en el cual se alude al contexto de terrorismo de Estado con la ‘Operación Cóndor’ (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006).

4 Artículos 114 y 115 de la Constitución de la República del Paraguay de 1992.

derecho a la tierra y a la participación, entre otros— como garantía institucional de carácter político, establecida en el más alto nivel jurídico nacional, para la realización de los derechos fundamentales de dicha población⁵. Se alude en este caso al *derecho a la reforma agraria* como derecho subjetivo.

Por su parte, el *derecho de la reforma agraria* es el conjunto de normas jurídicas que definen y reglamentan los términos de la política de reforma agraria; el cual constituye una parte fundamental del derecho agrario del país. La vinculación directa entre el derecho agrario contemporáneo, como rama jurídica específica con carácter tuitivo del campesinado, y los derechos humanos ha sido analizada desde hace décadas⁶. En el Paraguay, el derecho de la reforma agraria se conforma con las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 114, 115 y 116 de la Constitución Nacional vigente⁷; el Estatuto Agrario y sus leyes modificatorias; la Ley N° 2419/2004, que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert); la Ley N° 5446/15, de Políticas Públicas para Mujeres Rurales; como normativas específicas. Las mismas deben ser interpretadas en forma sistemática, atendiendo a su vez su coherencia con las normas constitucionales sobre los derechos de los pueblos indígenas y con el Estatuto de las Comunidades Indígenas (Ley N° 904/81), así como con las convenciones internacionales de derechos humanos, en especial, con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); la Convención de Derechos del Niño y de la Niña (CDN); y el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, en países independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (C169)

Recomendaciones de derechos humanos al Estado paraguayo sobre reforma agraria

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue creado para monitorear la implementación del PIDESC por los Estados parte, interpretando de manera autorizada el contenido y alcance de las normas convencionales.

5 Las garantías institucionales de los derechos sociales pueden clasificarse en políticas y jurisdiccionales. Entre las técnicas de garantía de carácter político se encuentran: el contenido mínimo esencial de los derechos incorporados a la Constitución, la reglamentación legal del derecho, la dotación presupuestaria, y la concreción de los principios fundamentales de prohibición de discriminación, de preferencia por los grupos que se encuentran en peor situación, y de prohibición de regresividad o retroceso social (Courtis, 2010).

6 Véanse, como ejemplo, las importantes ponencias teóricas incluidas en el *Congreso Internacional de Derecho Agrario y Derechos Humanos* organizado por Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Universidad de Lima-Facultad de Derecho y Ciencias Políticas (1988).

7 Parte I, Título II, Capítulo IX, Sección II.

En sus recomendaciones al Estado paraguayo, el Comité DESC ha enfatizado los intereses colectivos en juego en la efectivización de la reforma agraria, vinculándola con el bienestar rural, relacionando su falta de implementación con la persistencia de las desigualdades que afectan principalmente a las personas que viven en zonas rurales, y enfatizando que la implementación de la reforma agraria debe ser realizada en forma transparente y participativa (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2015, párr. 24).

Por su parte, la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación, tras su misión al Paraguay, desarrollada en noviembre de 2016, resaltó la necesidad de implementar un mecanismo eficaz contra los desalojos forzosos de personas campesinas e indígenas en los conflictos de tierra, al observar que la falta de resolución de las situaciones jurídicas lleva a conflictos sociales e incluso a episodios de violencia (Naciones Unidas, 2017: 9-10)⁸. Se señaló al Estado paraguayo, y a la sociedad, que la obligación de respetar el derecho a la alimentación exige que el desalojo de comunidades rurales de las tierras que sirven para su sustento, esté prohibido, salvo que se cumplan estrictas condiciones:

Cuando una comunidad se ha asentado en una parcela de tierra y depende de esa tierra para su sustento, la obligación de respetar el derecho a la alimentación requiere que el desalojo de la comunidad de esa tierra esté prohibido, a menos que se cumplan ciertas condiciones. No debe producirse ningún desalojo que no cumpla con los criterios establecidos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Derechos Culturales en su observación general núm. 7 (1997) sobre el derecho a una vivienda adecuada, ni en los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo. Estas directrices constituyen una herramienta práctica para ayudar a los Estados y a los organismos a elaborar políticas, legislación, procedimientos y medidas preventivas para garantizar que no se produzcan desalojos forzosos, para la prevención de la violencia, y para proporcionar reparaciones efectivas a las personas cuyos derechos humanos han sido violados (Ibídem: 9)⁹.

La Relatora explicó la vinculación entre la reforma agraria y el derecho a la alimentación (Ibídem, 10)¹⁰, y recomendó al Estado: “f) Proteger y promover

8 Cf. párr. 41 y 43.

9 Cf. párr. 42.

10 “El párrafo 2, apartado a), del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce la conexión entre el derecho a la alimentación y el uso de los recursos naturales, por lo que los Estados deben adoptar las medidas necesarias para “el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales”. Esto debe entenderse como un estímulo a la reforma agraria que conduce a una distribución más equitativa de la tierra en beneficio de los pequeños agricultores, debido a la relación inversa entre el tamaño de la finca y la productividad y porque la agricultura en pequeña escala (y la vinculación más cercana a la tierra) puede conducir a un uso más responsable del suelo.” Ibíd., párr. 44.

la agricultura familiar como modelo productivo. El apoyo y los ingresos de los productores de alimentos a pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas y jóvenes, deberían ser aumentados, asegurando el acceso equitativo a la tierra y otros recursos productivos; [...] i) Velar por la aplicación del programa de reforma agraria en el marco de la Constitución del Paraguay y el Programa Amplio de Reforma Agraria, con enfoque sobre el derecho de la mujer rural, con carácter prioritario” (Ibídem, 20)¹¹.

Además de lo expuesto, es importante hacer notar, que en 2016, el Comité CEDAW reconoció como derechos humanos fundamentales los derechos de las mujeres rurales a la tierra y a los recursos naturales (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2016: 20)¹².

Falta de mecanismos jurisdiccionales de resolución de conflictos en torno a tierras agrarias

Pese a que, luego de México, fue Paraguay el primer país latinoamericano en sancionar una ley de reforma agraria¹³, hasta la actualidad el derecho agrario nacional carece de procedimientos y de fuero especializado para la solución de los conflictos que tienen por objeto tierras agrarias. A dicha situación se habría referido la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación cuando señalaba la falta de resolución de las situaciones jurídicas, exponiendo como ejemplo particularmente ilustrativo el caso de Marina Cué (Naciones Unidas, 2017:9-10)¹⁴.

El régimen de propiedad agraria es diferente al régimen de propiedad civil, pues en este último rige el principio de autonomía de la voluntad de los individuos, propio del derecho privado. Ello no ocurre en el derecho agrario, aun tratándose de la propiedad agraria adjudicada por el Estado en el marco de programas de reforma agraria, la cual se rige por un régimen jurídico especialísimo, integrado por normas de orden público, donde el poder estatal interviene para la satisfacción de intereses colectivos.

El nudo del problema jurídico agrario en el país reside en la ausencia total de mecanismos jurisdiccionales para la defensa del régimen constitucional de la

11 Cf. párr. 106.

12 “El Comité considera derechos humanos fundamentales los derechos de las mujeres rurales a la tierra, los recursos naturales, incluida el agua, las semillas y los bosques, y la pesca...”, párr. 56.

13 Decreto-Ley de Reforma Agraria (Decreto-Ley N° 1060/1936) y primer Estatuto Agrario (Decreto N° 120/1940).

14 Cf. párr. 43.

propiedad agraria, que exige desalentar los latifundios y promover el acceso campesino a tierras. Además de que se somete la solución de los conflictos agrarios al fuero civil, a través de procedimientos civiles –diseñados para la defensa de la propiedad privada civil, no para la defensa de los intereses públicos involucrados en la propiedad agraria–, no existe una disposición legal que obligue a los jueces civiles a considerar las reglas y principios del derecho agrario (que incluyen las normas del derecho de la reforma agraria), en la solución de conflictos sobre tierras rurales.

Ello ha generado que ni siquiera el Estado paraguayo pueda recuperar, a través de las acciones y los procedimientos civiles disponibles, las tierras estatales destinadas a la reforma agraria que han sido malversadas¹⁵. En la práctica, el Poder Judicial frustra el deber de tutela estatal que la Constitución Nacional establece en materia de propiedad agraria, privando al Estado de sus competencias regulatorias; atribuyendo la defensa de la propiedad privada a detentadores que infringen las modalidades de adquisición de la propiedad agraria y de la reforma agraria.

Si esta es la posición en que quedan las instituciones estatales que litigan en procura de defensa del patrimonio agrario público, mucho más adversa es la situación de las personas campesinas. El campesinado es titular del derecho a la reforma agraria, que incluye el derecho de acceso a la tierra, establecido

15 La primera resolución judicial sobre un caso promovido por la Procuraduría General de la República (PCR) para la recuperación de tierras mal habidas que adquirió efecto de cosa juzgada se dio en el juicio contra Roberto y Josías Rickli. Las adjudicaciones a ambos se encuentran identificadas como casos de tierras mal habidas en el Informe Final de la CVJ. Fueron efectuadas por el Instituto de Bienestar Rural en los años 1973 y 1975, beneficiando a personas de nacionalidad brasileña que se encontraban domiciliadas y residiendo en Guarapuava, Brasil. Les fueron adjudicadas 1.249 hectáreas a cada uno, cuando el máximo autorizado por el Estatuto Agrario vigente era de cien hectáreas y en violación de las disposiciones de dicha normativa que prescribían que los sujetos beneficiarios de la reforma agraria debían dedicarse en forma directa y habitual a las labores agropecuarias y que prohibían la adjudicación de tierras a comerciantes no establecidos en las colonias. La Sentencia Definitiva del caso Rickli constituye un caso emblemático pues las demás sentencias en casos referidos a tierras mal habidas habrían seguido una estructura y fundamento similar. En el caso Rickli, el magistrado redujo el asunto sometido a su conocimiento a un problema de carácter civil, sin considerar el derecho agrario, ni en sus principios constitucionales, ni en sus vinculaciones convencionales, ni en sus reglas y principios estatutarios. A su vez, el juez aplicó un método de interpretación no sistemático. A través de estas dos operaciones, negó a la Procuraduría General de la República legitimación activa para promover la recuperación de tierras ilícitamente adjudicadas por el Instituto de Bienestar Rural durante la dictadura stronista. Asimismo, consideró prescripta la acción de nulidad de título, ignorando incluso el precedente judicial del derecho nacional más importante en la materia, fundado en la doctrina civil de los actos inexistentes. El juez aplicó el régimen de derecho de la propiedad civil, cuando el acto jurídico controvertido estaba inserto dentro del régimen especialísimo de los contratos de adjudicación de propiedad agraria por el Estado, en el marco de programas de reforma agraria. El fallo fue apelado por la PGR y confirmado por el Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala de la circunscripción Capital. El Tribunal consideró que debía confirmarse la excepción de falta de acción. La Procuraduría General de la República, en representación del Estado paraguayo, promovió una acción de inconstitucionalidad contra ambas resoluciones judiciales en fecha 12 de noviembre de 2009. La Corte Suprema de Justicia rechazó in limine la acción promovida en fecha 4 de diciembre de 2009, aduciendo razones formales. Cf. "El Estado Paraguayo contra Roberto Rickli y otros sobre Nulidad de Acto Jurídico/Reivindicación y otros" (CVJ, 2008: 170), (Pereira Fukuoka, 2017).

constitucionalmente. No solo ello no es considerado; no solo el campesinado se expone a litigar ante terratenientes sin que mecanismo alguno de procuración agraria lo respalde ni se dé intervención obligatoria al Indert como autoridad administrativa; sino que ante las dificultades de los detentadores de latifundios de presentar títulos legales en los juicios civiles, se ha producido el desplazamiento de la solución de los conflictos sociales agrarios a la esfera penal, por la vía de la represión a los sujetos titulares del derecho a la reforma agraria. En la actualidad, es el Ministerio Público el que resuelve de facto a quién corresponde el mejor derecho en los conflictos de tierra, dando verosimilitud a documentos exhibidos por supuestos propietarios y ordenando, en consecuencia, allanamientos que se operativizan como desalojos forzosos, acompañados del procesamiento penal de campesinas y campesinos sin tierra. Con relación al análisis de esta instrumentación del tipo penal de invasión de inmueble ajeno por fiscales y policías y a la implementación del “Plan de acción conjunta para casos de hechos punibles de invasión de inmueble ajeno”, más conocido como “protocolo de desalojo”, se remite al informe anterior (Ayala Amarilla, 2016).

Otro mecanismo para sustraer las tierras destinadas a la reforma agraria, en casos de conflictos jurídicos, es el de la declaración legal de área silvestre protegida bajo dominio privado y bajo dominio público. Tanto la vía penal, como ambos tipos de declaraciones de carácter ambiental, fueron aplicados en el caso Marina Cué. En 2001, a través del Decreto N° 14.910, se declaró “área silvestre protegida bajo dominio privado, la reserva privada denominada Campos Morombí”¹⁶. Desde el año 2006, la Procuraduría General de la República (PGR) y el Indert, han promovido acciones para la anulación de la sentencia de usucapión que favorecía a la empresa Campos Morombí, pero aún no se cuenta con un fallo civil que defina la titularidad de la tierra. En tanto ello se resuelve, el Poder Legislativo aceptó una transferencia gratuita ofrecida por la firma Campos Morombí SACA del inmueble que se encuentra en litigio, a favor de la Secretaría del Ambiente (Seam), declarándolo área silvestre protegida bajo dominio público. La ley fue promulgada por el Poder Ejecutivo¹⁷, aun faltando un requisito legal imprescindible, como es la certeza de la titularidad del inmueble.

¹⁶ Decreto N° 14.910 del 8 de octubre de 2001.

¹⁷ Ley N° 5.530/2015 Que transfiere a título gratuito a favor de la Secretaría del Ambiente, un inmueble individualizado como Finca N° 30, Padrón N° 61, del Distrito de Curuguaty, departamento Canindeyú, y lo declara como área silvestre protegida bajo dominio público, a perpetuidad, con la categoría de manejo reserva científica de estricta protección y la denominación “Reserva Científica Yberá”.

Situación del derecho: medidas de política pública

Los ejes de la política de reforma agraria que debe impulsar el Indert son: i) la reestructuración agraria y el acceso campesino a tierras, ii) el desarrollo y la consolidación de la producción para el logro del arraigo campesino, y iii) el saneamiento y regularización de la tenencia, que incluye los procesos de titulación¹⁸. En los últimos años, la política gubernamental se ha centrado en la titulación, al tiempo que las condiciones productivas y de comercialización de la agricultura campesina son cada vez más adversas, lo que hace crecientemente vulnerables a los campesinos ante la amenaza de perder sus tierras. En tanto, en el eje de reestructuración agraria y acceso de familias campesinas e indígenas a tierras se experimenta una fuerte regresividad. Ello se debe, sobre todo, a la falta de políticas de combate al latifundio, inexistentes desde el año 2002, cuando se suprimió el criterio objetivo para su identificación; a la falta de procedimientos jurisdiccionales que posibiliten la recuperación de latifundios mal habidos, así como a la negativa estatal de efectuar expropiaciones; y a la falta de procedimientos jurisdiccionales para la solución de conflictos agrarios, incluyendo la protección de la posesión campesina e indígena de tierras, que facilita los desalojos forzosos y otros procesos expulsivos.

Ley de emergencia y Ley N° 5.908/17

En 2015, fue promulgada la Ley N° 5227 de rehabilitación financiera para pequeños productores/as en situación de endeudamiento e imposibilidad de pago. En abril de 2016, organizaciones campesinas articuladas en la Coordinadora Nacional Intersectorial (CNI) realizaron movilizaciones en varios departamentos del país, exigiendo la condonación de deudas que afectaban a pequeños y medianos productores. El 23 de abril se firmó un acuerdo entre el gobierno y la CNI, en el marco del cual el gobierno informó, en septiembre, haber reestructurado la deuda de unas 9.645 personas y la compra, por el Banco Nacional de Fomento, de la deuda agrícola no superior a treinta millones de guaraníes con bancos privados¹⁹. En septiembre de 2016, la CNI volvió a movilizarse, reiterando la demanda de condonación. El gobierno volvió a convocar a una mesa de diálogo.

18 Artículo 4º de la Ley N° 2.419/2004.

19 Agencia de Información Paraguaya, 13 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://www.ip.gov.py/ip/gobierno-convoca-integrantes-de-la-coordinadora-nacional-intersectorial-de-organizaciones/>

En el año 2017 continuaron las movilizaciones de la CNI, y, entre julio y agosto, se dio una protesta de 36 días en la capital, en el marco de la cual se logró la aprobación de la Ley N° 5.868 “Que declara en emergencia nacional la agricultura familiar campesina en todo el territorio nacional”²⁰. Dicha normativa no ha sido reglamentada y no avanzó en su implementación por diferencias en los criterios respecto a la cantidad de productoras/es que deben ser asistidos. En octubre, se acordó establecer una mesa de trabajo para el efecto y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) anunció la solicitud de 40 millones de dólares para la implementación de la ley de emergencia.

Con relación a la rehabilitación financiera, el Poder Ejecutivo (PE) vetó en forma total el Proyecto de Ley N° 5.869 “De rehabilitación financiera de los pequeños productores de la agricultura familiar campesina, cuyas fincas no excedan las 30 ha. (Treinta hectáreas)”, sancionado por el Parlamento el 2 de agosto de 2017²¹. El proyecto establecía el subsidio de las deudas vencidas de las productoras y los productores de la agricultura familiar campesina (AFC), hasta los 25 salarios mínimos mensuales, priorizando las judicializadas y refinanciadas. En vez del subsidio planteado por el Congreso Nacional, el PE remitió un proyecto de ley que fue promulgado en octubre de 2017 como Ley N° 5.908 “De fortalecimiento financiero y reactivación productiva de los pequeños productores de la agricultura familiar campesina cuyas fincas no excedan las 30 hectáreas y modifica el artículo 3° de la Ley N° 5.527/15”. Esta normativa vuelve a autorizar una reestructuración de deudas y el acceso a nuevos créditos del Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) a productoras/es con deudas vencidas. En su art. 6° estipula que los créditos otorgados en el marco de la ley se constituirán en créditos privilegiados sobre los lotes o fundos agrícolas. La decisión del Poder Ejecutivo de promover mayor endeudamiento de unidades campesinas, que ya no están pudiendo afrontar el pago de deudas anteriores, sin que existan cambios sustanciales en las políticas productivas y comerciales de apoyo a la agricultura campesina que garanticen el aumento de ingresos, las coloca en grave riesgo de pérdida de su principal medio de producción y de vida, por lo cual es una medida que carece de racionalidad.

20 La normativa ordena la coordinación interinstitucional y la adopción de todas las medidas técnicas, crediticias, sanitarias, ambientales y de asistencia social que permitan cooperar con las familias que se dedican a la agricultura familiar campesina, durante un periodo de seis meses, para lo cual autoriza las modificaciones presupuestarias que sean necesarias.

21 Decreto N° 7.510 del 4 de agosto de 2017.

Continuación del SIRT y promulgación de ley para titulación masiva de tierras

En el informe anterior se ha hecho referencia al Sistema de Información de Recursos de la Tierra (SIRT), implementado por el Indert (Areco, Franceschelli y Rojas, 2016). El principal resultado del SIRT, que se expone desde el Indert, es el aumento de certificados de adjudicación entregados, 14.604 entre 2016 y septiembre de 2017²². Con relación a la titulación de tierras, la meta del Indert es expedir 6.000 títulos de propiedad en 2017, los que sumados a los 4.000 que informan haber finiquitado, sumarían 10 mil títulos definitivos²³. Se señala que el promedio de entrega de títulos en gobiernos anteriores era de 3.000 títulos²⁴.

En septiembre de 2017, fue promulgada la Ley N° 5.881²⁵, que obliga al Indert a otorgar título de propiedad al adjudicatario/a de lote agrícola de hasta 30 hectáreas, que haya abonado un mínimo del 3% del valor total del lote adjudicado, bajando el porcentaje establecido en el Estatuto Agrario.

Entre los principales cuestionamientos de organizaciones campesinas al SIRT, se encuentran los siguientes: i) que el mecanismo ingresa a comunidades pobladas por personas campesinas y ataca a pequeños y medianos productores/as campesinos, aquellos que tienen dos o tres lotes, en vez de dirigirse a la identificación de latifundios ilegalmente apropiados, que constituyen la causa real del problema de la tierra; ii) no resulta claro el mecanismo de recuperación de tierras en colonias campesinas que están en manos de no sujetos de la reforma agraria y que afectan a las comunidades con uso de agrotóxicos; iii) otra crítica se vincula con la facilitación de la titulación de tierras, que se considera tiene como fin promover el endeudamiento campesino, usando los lotes como garantía incluso para sacar créditos para pago de deudas anteriores, en un contexto estructural en el cual los/as pequeños/as productores/as campesinos/as, no tienen condiciones mínimas para remontar la crisis y aumentar sus ingresos, de modo a solventar nuevas deudas.

22 SIRT-Indert, (s/f). Disponible en: <http://www.sirt-indert.gov.py/index.php/datos/resultados-concretos>.

23 Agencia de Información Paraguaya, 14 de agosto de 2017. Disponible en: <https://www.ip.gov.py/ip/el-sirt-sera-presentado-como-referencia-internacional-en-titulacion-de-tierras/>

24 SIRT-Indert, 28 de agosto de 2017. Disponible en: http://www.sirt-indert.gov.py/index.php/noticias/indert-entrego-500-adjudicaciones-de-tierras-en-san-pedro?ccm_paging_p=3

25 Ley N° 5.881 "QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DE LA LEY N° 1.863/02 "QUE ESTABLECE EL ESTATUTO AGRARIO", MODIFICADA POR LAS LEYES N°s 2.002/02 Y 4.988/13".

Seguro agrícola

Una de las bases de la reforma agraria y el desarrollo rural, establecidas en la CN, es la creación del seguro agrícola (art. 115 inc. 8). El gobierno ha anunciado el próximo lanzamiento de un proyecto piloto de seguro agrícola para la pequeña producción²⁶. En octubre de 2017, desde el Viceministerio de Agricultura se informó la concreción del proceso de licitación, a través del cual se pretende llegar a un total de 26.150 agricultores/as de cuatro departamentos del país: Concepción, San Pedro, Caaguazú y Caazapá. Entre los rubros que serán asegurados figuran aquellos considerados principales de autoconsumo y de renta para los/as pequeños/as productores/as, como ser mandioca, maíz y poroto, así como el sésamo en carácter de rubro de renta. Se explicó que entre los riesgos asegurables ante los eventos climáticos se encuentran: viento, heladas, granizo, inundación, lluvia y sequía. El monto asegurado es de G. 1.500.000. “Se estableció una cifra única indemnizatoria ante cualquier evento o siniestro citado, que se esbozó con base en el cálculo de los costos de producción de los cuatro cultivos citados”, explicó el Viceministro. Las cuatro empresas que se presentaron a la licitación son Aseguradora Paraguaya (SA), Aseguradora Tajy – Propiedad Cooperativa SA, Sancor Seguros y Garantía Seguros. A su vez, desde la Secretaría Ejecutiva de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) se informó que próximamente se lanzará otro producto financiero, el microseguro social²⁷.

La Federación Nacional Campesina (FNC), por su parte, impulsa desde el año 2012 una propuesta diferente a la planteada por el actual gobierno. Se trata de la combinación de dos instrumentos, un *Fondo de Garantía de Producción*, que se activa en casos de pérdidas productivas por eventos climáticos, y un *Seguro Agrícola para pequeños y medianos productores y productoras*, que contratan financiamiento para el costeo agrícola en la banca pública y privada²⁸. Ambos instrumentos se conciben como parte de una Política Pública de Atención Integral de la Pequeña Agricultura, esto es, integrada a la asistencia técnica, la introducción de tecnología, el acceso a créditos diferenciados, políticas de

26 Ministerio de Agricultura y Ganadería, 23 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.mag.gov.py/index.php/noticias/delegacion-paraguayadel-mag-y-la-sociedad-civil-participaron-de-la-xxvi-de-la-reaif>; MAC, 31 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.mag.gov.py/index.php/noticias/enlace-anuncian-seguro-agricola-contra-proximas-heladas>; Paraguay en noticias, 18 de agosto de 2017. Disponible en: <http://www.paraguayennoticias.com/pais/2017/8/18/seguro-agricola-marcha-llamado-licitacion-realizara-proxima-semana-6642.html>

27 Abc Color, 29 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/economico/lanzamiento-seguro-agricola-para-el-pequeno-productor-1644800.html>

28 Federación Nacional Campesina, *Propuesta de Fondo de Garantía de la Producción y Seguro Agrícola para los Pequeños y Medianos Productores*, 19^o Marcha del Campesinado Pobre, 29 y 30 de marzo de 2012. Cf. Presentación de la propuesta en slideplayer, s/f., disponible en: <http://slideplayeres.com/slides/2350755/>

garantía de precios, registros e información agrícola al pequeño y mediano productor y productora. Se comprende que, aplicados de manera aislada, dichos instrumentos no tendrán sustentabilidad. A su vez, en esta propuesta, el Fondo de Garantía y el Seguro Agrícola han sido diseñados desde un enfoque que permitiría al Estado paraguayo pasar de una Política de Contención de Crisis a una Política de Gestión del Riesgo en la pequeña agricultura, como componente de la Política Agraria en su conjunto y de las políticas de Protección Social. Dicho enfoque se sustenta en la necesidad de desarrollar una política integral de prevención, que considere el manejo integrado del riesgo climático, sanitario, económico y de mercados. Este enfoque de política pública, la previsión de un seguro para hacer frente a deudas agrícolas en situaciones adversas y de un fondo de garantía para costear las pérdidas de la producción; así como la institucionalidad para su implementación, que se centra en la reorientación de las instituciones estatales existentes hacia la pequeña y mediana agricultura, constituyen diferencias con la propuesta gubernamental en curso que se centra en el diseño de productos financieros implementados por empresas privadas.

Algunos casos resaltantes

Guahory: En el periodo que abarca el presente informe, existieron dos nuevos desalojos que afectaron a las familias campesinas de la colonia Guahory, ubicada en el Distrito de Tembiaporá, Departamento de Caaguazú. Uno se realizó el 27 de diciembre de 2016 y otro el 3 de enero de 2017. Con relación al último operativo, la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA) denunció que durante el operativo se detuvo ilegalmente a tres adolescentes, dos varones y una mujer²⁹. La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) envió una comitiva a la colonia y elaboró un informe sobre las acciones realizadas en torno al caso. En dicho documento consta el relevamiento de información sobre la intervención de los agentes policiales, que fue realizada con mucha agresividad, “donde hubo lesiones leves y graves ya que muchas personas, entre ellos niños y adolescentes fueron golpeados y atacados por la Policía Nacional”. Entre otras, se denunció la agresión física de la que fue víctima un niño de 10 años, cuando agentes policiales ingresaron a la vivienda familiar con extrema violencia, y dio como resultado el niño

29 Última Hora, 12 de enero de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/denuncian-que-desalojo-violo-derechos-ninos-y-adolescentes-m1054639.html>

con rotura de huesos del miembro superior derecho (Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, 2017).

Con relación a la búsqueda de solución del conflicto de tierras en la colonia, en abril de 2017, fue sancionado por el Congreso Nacional el Proyecto de Ley N° 5.805 que expropiaba varias fincas de la Colonia Guahory, por un total de 925 hectáreas. El Poder Ejecutivo vetó en forma total dicho proyecto de ley, en mayo de 2017³⁰. El Indert se posicionó en contra de la expropiación, sin presentar una propuesta de solución legal al conflicto en torno a los lotes de la colonia campesina en los cuales se emplea masivamente sustancias agrotóxicas, en medio de las viviendas, escuela y el entorno de vida de la comunidad. En tanto se paralizó la solución jurídica del conflicto sobre tierras, el conflicto social se acentúa en la colonia. En fecha 12 de junio de 2017, civiles armados ingresaron en la comunidad y destruyeron varias viviendas que estaban siendo construidas por familias campesinas, tras lo cual la comunidad en masa intervino y los hizo salir. La Federación Nacional Campesina (FNC) denunció ante el Ministerio del Interior (MI) y la Fiscalía General del Estado la contratación de civiles armados que actúan con violencia, por parte de colonos que fueron identificados. Desde el Ministerio del Interior se realizaron investigaciones, constatándose que los civiles armados actuaban en nombre de una supuesta empresa de seguridad privada, no reconocida. Representantes del MI oficializaron la denuncia ante la fiscalía competente. Los hechos no solo configurarían el delito de producción de riesgos comunes, con pluralidad de participantes³¹, sino también el hecho punible de daños. Desde la FNC se informa que no se habría avanzado en el enjuiciamiento y sanción de los responsables.

San Juan (Puente Kyha): En la colonia San Juan, de Puente Kyha, Distrito de Caballero Álvarez, Canindeyú, la falta de recuperación por el Indert de los lotes de la colonia que fueron apropiados por sujetos no beneficiarios de la reforma agraria y en los que se emplean profusamente agrotóxicos, ha forzado a las familias campesinas a su recuperación por la vía de las ocupaciones. La falta de solución jurídica al tema de tierras ha acentuado el conflicto social en la colonia en el periodo bajo análisis. Tras el desalojo de agosto de 2016, en septiembre del mismo, año un contingente de policías del Grupo Especializado de Operaciones (GEO) ingresó en la colonia, acompañando a un tractor que se presume apuntaba a destruir los cultivos de subsistencia de las familias campesinas, quienes salieron al paso de los policías. Al llegar a unos

30 Decreto N° 7148/17.

31 Ley N° 4.036/10 De armas de fuego, sus piezas y componentes, municiones, explosivos, accesorios y afines, arts. 95 y 104.

60 o 70 metros de las casas, los efectivos arrojaron gases lacrimógenos y efectuaron disparos con armas de fuego. Como consecuencia de esos disparos, resultó herido un joven campesino de 25 años, quien fue alcanzado por una bala en el abdomen y sufrió perforaciones en el intestino³².

Asimismo, en el periodo bajo estudio, la comunidad denunció ante la policía la presencia de civiles armados, contratados por colonos brasileños, que permanentemente efectúan disparos, amedrentando a la comunidad, pero la respuesta policial fue que no podían intervenir porque estaban dentro de una propiedad privada. El 8 de septiembre de 2017, en el marco de una manifestación para exigir al Indert la recuperación de las más de mil hectáreas de la colonia, que fueron ilegalmente apropiadas, se efectuaron disparos a las personas que marchaban en la calle, desde los recintos denunciados. Luis Fernando Benítez, de 18 años, joven sintierra de la Federación Nacional Campesina, recibió un disparo en la cabeza y otro en el abdomen. Representantes de la comunidad y de la FNC denunciaron el hecho ante la comisaría local y la fiscalía de Salto de Guairá, en la Comisión de Derechos Humanos del Senado y en la Fiscalía de Derechos Humanos en Asunción. Conforme a lo indicado por la FNC, el fiscal de Salto de Guairá se apersonó en el lugar de los hechos cuatro días después, y amenazó a la comunidad en lucha por recuperar el asentamiento, diciendo que esa tierra es propiedad privada y que deben salir de allí. Desde la comunidad se denuncia que el fiscal competente no se pronunció públicamente ni realizó procedimiento alguno para investigar los hechos e identificar a los responsables de los disparos que lesionaron a jóvenes campesinos, en septiembre de 2016 y 2017.

Yakare'i: Familias campesinas sin tierra, descendientes de antiguos/as pobladores/as que habían conformado la colonia campesina Acuña de Figueroa, en el Distrito de Altos, Departamento de Cordillera, se organizaron en una Comisión Vecinal Sin Tierra, y en 2015 iniciaron los trámites legales en la agencia regional del Indert, denunciando 115 hectáreas de tierras públicas que habían sido apropiadas por un empresario argentino. Treinta y ocho familias campesinas ocuparon parte de esas tierras y comenzaron a producir alimentos en forma abundante, vinculándose a redes de comercialización alternativas, como el Mercadito Campesino. Desde el Movimiento Campesino Paraguayo (MCP) se explica que el Indert efectuó el censo de las familias y se constató que se trataba de familias campesinas sin tierra. La Comisión Vecinal solicitó al Indert la realización de una mensura judicial, pero desde

32 La Razón, 9 de septiembre de 2016. Disponible en: http://www.la-razon.com/mundo/Campesinos-lamentan-desalojo-policial-Paraguay_o_2561143941.html

el Instituto se adujo la falta de recursos para la promoción del trámite. Los antecedentes del caso se remontan a dos décadas atrás, cuando un empresario argentino llegó a la zona con un proyecto de plantación de coco que involucraría a las familias campesinas del lugar; construyó una fábrica gerenciada por su hijo, que luego fue embargada. Poco a poco, habían ido alambrando tierras. El empresario argentino retornó a su país, donde falleció. Posteriormente, cuando las familias de la comisión vecinal ya se encontraban produciendo, llegó al país un hijo del empresario fallecido, reclamando las 115 hectáreas. Se le solicitó la presentación de los títulos, para gestionar ante el Indert la compra. Pero ello no fue presentado. El empresario argentino contaba con un título sobre 47 hectáreas y sus herederos serían cuatro. Uno de ellos denunció a las familias campesinas ante la fiscalía por invasión de inmueble.

El lunes 21 de agosto de 2017, a las 6 de la mañana, una comitiva fiscal-policial compuesta por 200 policías y encabezada por la agente fiscal Diana Laterza, procedió a desalojar a las familias campesinas, a través de un allanamiento penal con detenciones. Conforme han denunciado las personas víctimas del operativo, la comitiva estuvo acompañada de unos 35 civiles armados; luego de rodear a la comunidad, y mientras se sacaba por la fuerza a las personas y se las aprehendía, los civiles armados destruían las viviendas campesinas. Además de las casas, el MCP informa que fueron quemadas decenas de hectáreas de cultivos de alimentos, y se procedió al secuestro de motos, celulares, generando terror en las niñas y los niños³³. El operativo duró hasta las 17 horas, cuando se concretó la destrucción de las viviendas. Cinco personas campesinas (2 mujeres y 3 hombres) fueron detenidas en el procedimiento; fueron esposadas y luego privadas de su libertad en la comisaría de Altos. Tras recibir asistencia jurídica, gestionada por organizaciones campesinas, y habiendo tomado estado público el caso, las personas imputadas tuvieron que pagar cinco millones de guaraníes de fianza para el logro de un sobreseimiento provisional. Al acceder a la carpeta fiscal, las familias campesinas sin tierra constataron que el operativo de desalojo forzoso, promovido por la fiscalía, se realizó sobre la base a la denuncia de uno de los herederos del empresario argentino fallecido, quien acreditó ser titular de menos de 12 hectáreas de las 115 ha. denunciadas ante el Indert y en trámite de solución jurídica. Sin embargo, el desalojo de facto se realizó sobre las 115 hectáreas, sin orden de desalojo de juez civil y sin intervención del Indert. En este caso, ni siquiera existe título aparente. Cabe mencionar que las familias productoras campesinas solicitaron, posteriormente, recuperar las 10 ha de producción que

33 Última Hora, 23 de agosto de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/desalojan-y-destruyen-cultivos-productores-mercadito-campesino-n1103737.html>

quedaron, por encontrarse en un sitio alejado; pero para esta diligencia, la agente fiscal sí sostuvo que debía constituirse un juez. La jueza pediría tres millones de guaraníes para su constitución en el lugar. Además, las familias campesinas afectadas debieron pagar dinero a la fiscalía para retirar sus motocicletas. De constatarse los hechos denunciados, la responsabilidad de los funcionarios públicos que han ordenado el operativo configuraría el hecho punible de coacción grave (art. 121 del Código Penal) por abuso considerable de la función pública, además de la responsabilidad de todas las personas intervinientes por daño y, en el caso de los civiles armados, el delito de usurpación de funciones públicas (art. 241 del Código Penal).

1° de Marzo: En el año 2011 se conformó la Comisión Vecinal Sin Tierra, Joaju, con el objetivo de recuperar 4.499 hectáreas de tierras de la reforma agraria, que en junio de 1969 fueron adjudicadas por el gobierno dictatorial a la empresa Perfecta SAMI, en permuta por un avión³⁴. La Comisión Vecinal fue reconocida por el Indert, pero ante la negativa del titular de vender, el expediente fue enviado a archivo. El 1° de marzo de 2012, las familias campesinas sin tierra ocuparon parte de las tierras ilegalmente adjudicadas, ubicadas en el Distrito de Ybyarobaná, Departamento de Canindeyú. Sufrieron desalojos en 2012 y 2013, pero lograron reocupar tierras para su subsistencia y resisten hasta el presente. Se trata de 330 familias, organizadas en 7 núcleos, que se dedican a la agricultura y que han construido sin apoyo estatal una escuela, 22 kilómetros de camino y sistema de electrificación. A partir de los desalojos forzosos, la fiscalía imputó a trece personas (5 mujeres y 8 hombres) integrantes de la Comisión Vecinal Sin Tierra. La Organización de Lucha por la Tierra (OLT) explica que las mismas no logran acceder a la carpeta fiscal donde consta su imputación, requerida por el entonces agente fiscal Lorenzo Lezcano, actual ministro del interior. La OLT denuncia, además, que la comunidad sufre permanentes amenazas por parte de civiles armados que llegaron a herir a un joven campesino con arma de fuego, en junio de 2014.

Con respecto a la recuperación jurídica de las tierras mal habidas, que constituye el centro del conflicto social, se habría impulsado un pedido de expropiación a través de la Comisión de Reforma Agraria del Congreso, que no contaría con apoyo del Indert, y no ha registrado mayores avances. En octubre de 2016, la OLT se movilizó con el objetivo de que el Indert reactive el expediente de la Comisión Vecinal Sin Tierra, Joaju; se abrió una mesa de

34 EFE, 15 de mayo de 2016. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/cono-sur/cronicas/primerode-marzo-las-tierras-que-la-dictadura-paraguaya-canjeo-por-un-avion/50000803-2926549>; Base Is, 28 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.basesi.org.py/recordaremos-que-hace-5-anos-estamos-resistiendo-y-construyendo-esta-comunidad/>

diálogo con el Indert, pero desde el instituto no se informó a la organización campesina de la solicitud de declaración de reserva privada que la empresa Perfecta se encontraba tramitando ante la Seam. Recién en agosto de 2017, la OLT accedió a esta información, y solicitó por nota su confirmación. Se les informó que desde hacía un año se tramitaba el pedido de declaración de reserva privada presentado por la empresa Perfecta, encontrándose muy avanzado el trabajo técnico, y que ya había pasado a asesoría jurídica, pero faltaban algunos requisitos para luego remitir al Poder Ejecutivo para que proceda a la declaración, vía decreto. Se trata del mecanismo al que recurren detentadores de tierras mal habidas, para sustraerlas del litigio judicial, al carecer de derechos legales.

Takuary: En el Distrito de Alto Verá, Itapúa, en el año 2014, fue conformada una Comisión Vecinal Sin Tierra, reconocida por el Indert, que solicitaba acceder a un latifundio por causa de interés social. Tras campamentar por dos años y ante la falta de acuerdo del dueño con la tasación del Indert, 100 familias campesinas, organizadas en la OLT, ocuparon 500 hectáreas, en las cuales se encuentran produciendo alimentos y otros productos agrícolas para su subsistencia. Aunque existen amenazas de desalojo, en septiembre del corriente año volvieron a movilizarse y a retomar conversaciones con el dueño, sin lograr aún resultados concretos.

Mariscal López: Desde el año 2015, la comunidad campesina Mariscal López, ubicada en el Distrito de Capiibary, frontera entre Caaguazú y San Pedro, se encuentra resistiendo las fumigaciones con agrotóxicos, en tierras colindantes, que afectan su salud y su producción. Representantes de la comunidad asociada a la OLT, han dialogado con los dueños de las plantaciones de soja colindantes para persuadirles de que cumplan la ley y coloquen las barreras vivas de protección. Este año, nuevamente, ello no fue cumplido. Para evitar que se reitere la comisión de delitos ambientales y de producción de riesgos contra las personas, familias campesinas de la comunidad ocuparon las tierras en las que se pretendía volver a cometer ilícitos, sembrando soja sin las barreras legales y sin respetar las franjas de seguridad³⁵. La inacción de las autoridades públicas competentes es manifiesta, sumándose al déficit existente en el ordenamiento jurídico paraguayo en cuanto a la reglamentación de la reversión de la tierra agraria, en la cual se reitere la comisión de delitos ambientales graves.

35 Proyecto Democratización de la Información Paraguay, 4 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://demoinfo.com.py/comunidad-campesina-en-lucha-contra-sojizacion/>

Recomendaciones

- Solicitar al Ministerio Público el fin de los desalojos encubiertos realizados en causas penales, dejando al fuero civil pronunciarse sobre los conflictos de derecho de propiedad que se registran en el ámbito rural.
- Solicitar a la Defensoría del Pueblo la conformación de una Mesa de Trabajo para la elaboración de un mecanismo eficaz que prevenga y prohíba los desalojos forzosos, de personas campesinas e indígenas en los conflictos de tierra, en cumplimiento de las recomendaciones al Estado paraguay efectuadas por la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación de las Naciones Unidas, en 2017. Un aspecto central a tratar es el protocolo denominado “Plan de acción conjunta para casos de hechos punibles de invasión de inmueble ajeno”, a partir del cual agentes fiscales se adjudican ilegalmente competencias en la definición de los derechos sobre tierras agrarias y se propicia la comisión de desalojos forzosos.
- Promover desde las organizaciones sociales, de derechos humanos y académicas, la elaboración de un anteproyecto de ley que defina las acciones y procedimientos administrativos y jurisdiccionales para la solución de los conflictos que tienen por objeto tierras agrarias, incluyendo la creación de el fuero agrario.
- Proteger a las comunidades campesinas e indígenas de las fumigaciones mediante la aplicación efectiva de las leyes ambientales y la adopción de salvaguardas específicas en cada caso.
- Garantizar el derecho a la participación de las organizaciones campesinas en las políticas de reforma agraria.
- Conformar el Comité Interinstitucional de Evaluación de los efectos nocivos de los plaguicidas, establecido en el artículo 9 inciso o) de la Ley N° 2459/04 que crea el SENAVE: “constituir, con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Secretaría del Medio Ambiente, el Servicio Nacional de Salud Animal (SENACSA) y demás instituciones afines, comités de evaluación de los efectos nocivos de los plaguicidas para la salud humana, animal y vegetal y/o el medio ambiente”. La tarea urgente de dicho Comité debe ser la realización de una evaluación que abarque la situación actual de los cursos hídricos, suelos, biodiversidad; así como del

impacto en la salud de las personas que integran las comunidades rurales campesinas e indígenas expuestas a fumigaciones en la Región Oriental y en la Región Occidental, incluyendo el estudio de las afectaciones a sus recursos alimentarios. El informe debe ser publicado y debe adoptarse una Política de Emergencia para proteger a las comunidades expuestas, reparar los daños causados e indemnizar adecuadamente a las personas afectadas por los mismos.

- Modificar la definición actual de latifundio establecida en el estatuto agrario reemplazandola por una que contenga parámetros objetivos basados, entre otros, en criterios de extensión y no solo de uso.

Bibliografía

- Areco, Abel, Rojas, Luis y Franceschelli, Inés (2016). "Sembrando inequidades y mayor dependencia externa", en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, *Yvypóra Derecho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2016*. Asunción: Codehupy. pp. 213-223.
- Ayala Amarilla, Oscar (2016). "La privación arbitraria de la vivienda y tierra como cuestión vertebral de la política de criminalización de las demandas económicas y sociales", en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2016), *Yvypóra Derecho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2016*. Asunción: Codehupy. pp. 497-506.
- Brítez, Digno (2012). "El empantanamiento de los procesos judiciales para la recuperación de las tierras mal habidas", en Revista ACCIÓN, N° 323. Asunción: CEPAG.
- Comisión de Verdad y Justicia, Paraguay-CVJ (2008). *Informe Final, Tierras Malhabidas, Tomo IV*. Asunción: CVJ.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 20 de marzo de 2015, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay*, E/C.12/PRY/CO/4, párr. 24. Disponible en: [http://docs-tore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4sIQ6Q\\$mlBEDzFEovLCuWoNfjzXH%2BfptL-hwAM98g4AkkVmm6N%2FWOYam3HTuP01NsgIGHIlo4OUv5jR94xVaaCLLKB9M%2FmcqVTa-plzZeU2EjTX1focf1Qalhih%2BWTGmun](http://docs-tore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4sIQ6Q$mlBEDzFEovLCuWoNfjzXH%2BfptL-hwAM98g4AkkVmm6N%2FWOYam3HTuP01NsgIGHIlo4OUv5jR94xVaaCLLKB9M%2FmcqVTa-plzZeU2EjTX1focf1Qalhih%2BWTGmun)
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 7 de marzo de 2016, *Recomendación general núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales*, CEDAW/C/GC/34, , párr. 56. Disponible: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10709>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006), *Caso Coiburú y otros Vs. Paraguay, Sentencia del 22 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas)*. Serie c 153. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/serie_c_153_esp.pdf

- Courtis, Christian (2010). "Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista", en Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (comps.) (2010). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires, Del Puerto. pp. 134-142.
- Federación Nacional Campesina, *Propuesta de Fondo de Garantía de la Producción y Seguro Agrícola para los Pequeños y Medianos Productores*, 19° Marcha del Campesinado Pobre, 29 y 30 de marzo de 2012. Cf. Presentación de la propuesta en slideplayer, s/f., disponible en: <http://slideplayer.es/slide/2350755/>
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Lima-Facultad de Derecho y Ciencias Políticas (1988). *Congreso Internacional de Derecho Agrario y Derechos Humanos*. Lima, Cultural Cuzco. Disponible en: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNAB1826.pdf
- Gilbert, Jérémie (2013). "Derecho a la tierra como derecho humano: Argumentos a favor de un derecho específico a la tierra", en Revista SUR, 123-145, San Pablo, Conectas.
- Naciones Unidas (2017). *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación acerca de su misión al Paraguay*, A/HRC/34/48/Add.2, párr. 41 y 43. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/019/76/PDF/G1701976.pdf?OpenElement>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2014). *Justicia transicional y derechos económicos, sociales y culturales*. Nueva York y Ginebra, ONU, HR/PUB/13/5. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-13-05_sp.pdf
- Pereira Fukuoka, Milena (2013). "Derecho a la tierra y derechos humanos: la puesta en tensión de un paradigma", en Dobrée, P. (comp.) *La tierra en el Paraguay: de la desigualdad al ejercicio de derechos*. Asunción, Programa Democratización y Construcción de la Paz – Paraguay.
- Pereira Fukuoka, Milena (2017). *Tierra, ley y dominación en el Paraguay. Análisis del marco legal e institucional de la Reforma Agraria*. Mimeo, Asunción.
- Pereira Fukuoka, Milena (2015). *Ciudadanía de papel. Derechos humanos en comunidades campesinas*. Asunción, Base Is.
- Pereira Fukuoka, Milena (2017). *Tierra, ley y dominación en el Paraguay. Análisis del marco legal e institucional de la Reforma Agraria*. Mimeo.
- Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, "Informar acciones realizadas caso Guahory – Caaguazú", 1 de junio de 2017. Mimeo.

CAPÍTULO 3

DERECHO A LA **LIBERTAD**



DELGADA LÍNEA FRONTERIZA: CRIADAZGO, TRÁFICO Y TRATA DE PERSONAS

TRATA DE PERSONAS, LABORAL Y SEXUAL
DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES



La trata de personas es un crimen que afecta a mujeres, niñas y adolescentes mujeres especialmente. La explotación sexual es el principal objetivo de la captación de víctimas, pero en el 2017 se han identificado al menos dos casos de trata internacional con fines de explotación laboral que afectó a adolescentes en el Brasil. El criadazgo sigue siendo una práctica culturalmente sostenida. El grave estado de vulnerabilidad en el que se encuentran las niñas y adolescentes pone en serios riesgos la vida de las víctimas.

Roberto H. Stark

CENTRO DE ESTUDIOS EN DERECHOS DE LA NIÑEZ, LA ADOLESCENCIA,
LOS DERECHOS HUMANOS Y LA JUVENTUD (CENIJU)

Introducción

La trata de personas es un crimen que afecta a niños, niñas y adolescentes en el Paraguay. Si bien la trata con fines de explotación sexual es la más extendida, en este año se dieron al menos dos casos de adolescentes víctimas de trata internacional con fines de explotación laboral combinados con explotación sexual. El criadazgo continúa siendo una práctica de sumo riesgo y vulneración para niñas y adolescentes especialmente. El Estado paraguayo aún no ha avanzado en la penalización de esta práctica.

A pesar de lo señalado en la normativa nacional e internacional vigente, el criadazgo se perpetúa en la cultura local. Unos 45.000 niños, niñas y adolescentes de Paraguay se encuentran en esta situación. Estos niños y niñas son particularmente vulnerables a ser víctimas de todo tipo de violencia (física, emocional, sexual y laboral). Puesto que el trabajo que realizan a menudo está oculto a los ojos de la ciudadanía, puede que se encuentren aislados o trabajen muy lejos del hogar familiar¹.

Marco jurídico

En el ámbito de la trata de personas, Paraguay tiene un marco jurídico muy específico y además ha ratificado los instrumentos internacionales en la temática. A nivel nacional, la Constitución Nacional, en su artículo 9, garantiza la libertad y la seguridad de todas las personas y en su artículo 10 prohíbe expresamente toda forma de esclavitud, la trata de personas y la servidumbre.

En cuanto a instrumentos internacionales, Paraguay ha ratificado en el año 2004, a través de la Ley N° 2.396, el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo) de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2000).

1 Global Infancia, *Global Infancia lanzará campaña para terminar con el criadazgo* (s/f). Disponible en: <http://www.globalinfancia.org.py/?p=2075>

El Protocolo de Palermo define en su artículo 3 la trata como:

- a) Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida, o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pago 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.
- b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado.
- c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará “trata de personas” incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo.
- d) Por “niño” se entenderá toda persona menor de 18 años (Ibídem, 2).

En este sentido, Paraguay además ha ratificado a través de la Ley N° 1.657/01 el Convenio N° 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, que en su artículo 3 establece que las “peores formas de trabajo infantil” incluyen, entre otras, “todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo”.

La explotación laboral infantil puede ser considerada como: trabajo de los niños y niñas que impide su educación, amenaza su salud física o psíquica y les impide jugar; jornadas que superan las 12 horas; remuneraciones ínfimas y trabajos que afectan a su dignidad o autoestima. Las niñas sufren una doble discriminación por su condición de mujeres, y son más vulnerables a todas las formas de explotación, sobre todo al abuso sexual y a la prostitución. La explotación laboral infantil abarca a los tipos de trabajos considerados trabajo infantil peligroso. En este sentido, la OIT no admite para los niños, bajo nin-

gún concepto, independientemente de su edad y naturaleza de la actividad, aquellos trabajos peligrosos. Se define como trabajo peligroso –en relación con los Convenios 182 y 138 de la OIT– aquel que por sus características puede producir efectos perjudiciales en la seguridad, la salud (física o mental) y el desarrollo moral de los niños. Estos efectos pueden referirse a una carga de trabajo excesiva, a las condiciones físicas, su intensidad, duración, número de horas, peligrosidad o seguridad de la actividad (Save the Children, 2014).

La trata de niñas, niños y adolescentes y el trabajo infantil doméstico son escenarios de explotación laboral infantil y “las víctimas de trata son explotadas en una amplia gama de sectores” (Ibídem).

En el ámbito de leyes nacionales específicas sobre la trata, se cuenta con la Ley Integral contra la Trata de Personas N° 4.788/12. Esta, en sus artículos 5 al 15, tipifica el crimen de la trata internacional, la trata interna y delitos conexos. Esta ley establece, asimismo, en su artículo 49 la creación del Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas, como programa autónomo y especializado en la prevención y abordaje de la trata de personas.

Si bien Paraguay cuenta con un marco normativo expreso, los avances han sido insuficientes para una efectiva protección a las víctimas primarias y secundarias, y para potenciales víctimas. Se puede señalar que el Programa Nacional de Atención citado, que fue creado con la promulgación, no ha sido implementado hasta la fecha de la presentación del informe.

Otro aspecto que aún no tiene avances para una mayor protección de niños y niñas es la penalización del empleo de niños y niñas en el trabajo doméstico o de servidumbre.

Panambi, víctima directa del criadazgo y la trata. Un caso paradigmático

El caso de la adolescente Panambi², acontecido en Pedro Juan Caballero a principios del año 2017, representa de manera paradigmática la situación de una gran cantidad de niñas y adolescentes en el Paraguay. La experiencia vivida por Panambi reúne muchos elementos de la trata de personas, al igual

2 Nombre ficticio utilizado para resguardar la identidad de la persona victimizada.

que otros casos, vastamente denunciados, y abordados en informes anteriores, que sin embargo siguen tan vigentes como prácticas nefastas en nuestro país: Se trata de un caso más de criadazgo que ha tenido resultados irreparables en la vida de una adolescente.

Panambi es hija de una madre indígena, entregada como “criadita” a una pareja de la ciudad de Pedro Juan Caballero. Fue víctima de abuso sexual y explotación laboral, además de daños severos a su salud que apaligran su vida hasta hoy, con secuelas permanentes, tras la ingesta obligada de soda cáustica, de la cual serían responsables las personas con las que vivía. El caso investigado por la Unidad Especializada del Ministerio Público fue tipificado como trata interna de personas.

La pareja que tenía a la adolescente en su casa, al darse a conocer el caso, huyó. Luego reaparecieron cuando era inminente la desestimación de la causa por ser tipificada como maltrato por parte de un Juzgado de Pedro Juan Caballero. La adolescente Panambi tenía además una hermana en similar situación de desprotección, quien fue entregada posteriormente a un albergue.

Este caso demuestra con toda claridad que la práctica del criadazgo sigue vigente, a pesar de que el trabajo infantil que supone esta práctica se encuentra incluida entre las actividades a erradicar en el Paraguay, conforme al Convenio 182 de la OIT. La vulnerabilidad en que se encuentran estas niñas y adolescentes en situación de criadazgo las hace potenciales víctimas de otras formas del crimen de la trata, como la explotación sexual nacional o internacional. Al respecto, Capelli dice que “9 de cada 10 adolescentes rescatados de la trata de personas en Paraguay eran criadas” (citado en Caputo, 2015).

El Comité de los Derechos del Niño (CDN) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) daba las siguientes recomendaciones al Estado paraguayo:

- a) Realice un estudio para analizar todos los efectos negativos de este fenómeno en los niños;
- b) Proceda, con carácter urgente, a tipificar la práctica del criadazgo como delito en la ley;
- c) Elabore políticas y programas para crear conciencia sobre las consecuencias negativas de este fenómeno en los niños (Comité de los Derechos del Niño, 2010: 16).

También en el año 2016 el Paraguay recibió recomendaciones específicas en la materia del criadazgo por parte del Examen Periódico Universal (EPU)³ de la ONU. El Consejo de Derechos Humanos de la ONU recomendó concretamente: “Avanzar hacia la aprobación de una ley que prohíba el trabajo de niños menores de 14 años, así como las peores formas de trabajo infantil y el trabajo infantil doméstico”⁴.

Luego de 7 años de las recomendaciones del CDN y las reiteradas por los otros organismos y mecanismos de vigilancia de los derechos humanos del sistema de Naciones Unidas, puede observarse a través de los casos de Panambi y Carolina Marín que el Estado paraguayo no ha podido avanzar con el fortalecimiento del sistema de protección dirigidas a sectores especialmente vulnerables.

Una situación para alarmarse. Serias sospechas de nuevos casos de tráfico de niños, niñas y adolescentes

El tráfico internacional de niños y niñas es una práctica cultural que aparentemente fue erradicada desde la aprobación de la Ley N° 1.136/97 de Adopciones. Sin embargo, en el mes de octubre de este año autoridades brasileñas encontraron a dos niños y una niña, de nacionalidad paraguaya, en la ciudad de Cascavel, territorio brasileño. El caso está siendo investigado como tráfico de niños por parte de las mencionadas autoridades⁵.

Uno de los niños tiene nueve años, otro aproximadamente un año y de la tercera niña aún no ha podido determinarse la edad. Ante este hecho de niñas y niños que se encuentran sin el cuidado parental, se sospecha de un posible caso de tráfico de niñas o niños paraguayos al Brasil, con fines de adopción ilegal. En efecto, la hermana de la madre de uno de los niños, al ser consultada sobre la situación, manifestó que el sobrino cruzó la frontera sin el respectivo permiso de los padres.

La niña y los niños hallados en la mencionada ciudad estaban al cuidado de una mujer paraguaya, quien está siendo investigada por las autoridades bra-

3 El Examen Periódico Universal (EPU) es un mecanismo del Consejo de Derechos Humanos (CDH u HRC, por sus siglas en inglés) con el objeto de mejorar la situación de derechos humanos en cada uno de los 193 países miembros de la ONU.

4 Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (Simore), (s/f). Disponible en: <http://www.mre.gov.py/mdhpy/Buscador>

5 Última Hora, 25 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/detenida-el-brasil-supuesto-trafico-nino-paraguayo-n1114957.html>

sileñas como la persona que traslada niños y niñas de Paraguay a Brasil para ofrecerlos a parejas que desean adoptar, según la crónica periodística.

El tráfico internacional de niños y niñas con fines de adopción ilegal tiene una dinámica de captación y traslado muy similar a la trata de personas. Se captan a personas que están en especial condición de vulnerabilidad: Ejemplo de ello es el presente caso sucedido en Cascavel. La madre del niño de un año es una adolescente de 17 años, oriunda de San Pedro, que al momento de su captación para viajar al Brasil estaba viviendo fuera de la casa de sus padres en Ñemby.

En estos casos planteados se visualizan la falta de efectivos controles de frontera, la falta de recursos humanos capacitados para identificar situaciones irregulares e intervenir conforme a las necesidades, y la falta absoluta de interés por parte del Estado cuando de niños y niñas se trata.

Niñas y adolescentes afectadas por la trata nacional e internacional en el 2017

Lamentablemente, en Paraguay los niños, niñas y adolescentes siguen siendo víctimas de la red de tratantes. Las modalidades que les afectan son tanto de trata nacional como internacional, con fines de explotación sexual y laboral.

Hasta el mes de octubre del presente año, la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA) ha atendido a 15 niñas y adolescentes víctimas de trata, tres de las cuales fueron víctimas de trata internacional. El movimiento irregular migratorio de niños, niñas y adolescentes demuestra que las fronteras siguen siendo sumamente permeables para la salida de menores de edad sin acompañamiento de sus padres o sin los permisos legales que autoricen a los mismos a cruzar la frontera.

Otro caso fue el de dos adolescentes paraguayas de 16 y 17 años, víctimas de trata con fines de explotación sexual y laboral, en Río de Janeiro, Brasil, citado anteriormente⁶, del cual se tomó conocimiento público en el mes de julio del presente año. Como en la mayoría de los casos similares de trata internacional que afectan a niños, niñas y adolescentes de nuestro país, la persona

6 Última Hora, 20 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/paraguaya-explotaba-sexualmente-dos-adolescentes-brasil-n1097596.html>

que captaba –una mujer– es de nacionalidad paraguaya⁷. Aparentemente la propia captadora habría pasado por una situación similar cuando era adolescente, transitando así trágica y penosamente en su historia de vida de víctima a victimaria. En este caso, la promesa para la captación era la supuesta obtención de trabajo doméstico bien remunerado, lo cual en realidad implicó que las adolescentes, una vez encontrándose en el Brasil, siendo engañadas en sus expectativas de mejoría de vida, fueron cedidas por la captadora a otras personas que las explotaban tanto sexual como laboralmente.

Es importante mencionar que varias de las niñas y adolescentes víctimas rescatadas han quedado embarazadas y actualmente son niñas madres. Lo que multiplica la necesidad –y agrava la obligación del Estado– de asistencia y protección de las adolescentes y sus hijos e hijas.

La situación de niñas y adolescentes víctimas o en situación de alta vulnerabilidad en albergues

Se observa que la mayoría de las niñas y adolescentes víctimas de trata son remitidas a un albergue para recibir asistencia y protección. Desde hace unos años el Estado cuenta con un albergue para niñas y adolescentes víctimas de trata, cuyo nombre no se menciona en este artículo por mecanismos de seguridad para las víctimas. El albergue funciona a través de los fondos concursables otorgados a la sociedad civil por el Estado paraguayo. A través de estos fondos, el Estado realiza un aporte económico para la instalación y funcionamiento de un albergue para el abrigo de niñas y adolescentes víctimas de trata.

A pesar de los esfuerzos por parte del Estado, se considera que estos aportes no han sido suficientes. Deben ir aumentando en cantidad, calidad y deben darse en tiempo oportuno. Las niñas y adolescentes víctimas necesitan de un cuidado y atención especializados. El Estado tiene la responsabilidad de formar a un equipo multidisciplinario especializado cuya función sea acompañar e intervenir en estas áreas para poder ejercer el rol de apoyo y evaluación de los servicios ofrecidos por las instituciones que tengan a su cuidado a niños, niñas y adolescentes.

7 ABC Color, 20 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/internacionales/desarticulan-una-banda-que-explotaba-a-paraguayas-en-brasil-1614867.html>

Es necesario que las instituciones que tengan en sus funciones el cuidado de personas cuenten además con equipos multidisciplinarios que puedan contribuir desde una mirada especializada al cuidado y la protección de las víctimas, sobre todo de aquellos que albergan a niñas, niños y adolescentes victimizadas por la trata, abuso y explotación sexual, ya que las mismas necesitan de una metodología de atención más compleja y con profesionales mejor preparados para el efecto.

Se observa entre las mayores dificultades la falta de articulación entre las instituciones involucradas –Secretaría Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (SNNA), Defensoría de la Niñez y la Adolescencia, Ministerio Público y Juzgados de Niñez y Adolescencia– con respecto a la fiscalización y seguimiento de niños, niñas y adolescentes institucionalizados. Es prioritario verificar las condiciones de los albergues, hogares, centros de todo tipo para garantizar que los niños, niñas y adolescentes efectivamente se encuentran protegidos y recibiendo, conforme a sus necesidades, la atención y el cuidado integral. Asimismo, que las personas físicas o jurídicas reciban la autorización legal correspondiente de las autoridades competentes (SNNA, Juzgados) para la custodia y cuidado de los niños, niñas y adolescentes a su cargo.

Debemos recordar nuevamente en este apartado a Carolina Marín, adolescente de 14 años asesinada a golpes en Vaquería, Caaguazú, el 20 de enero del 2016. Ella fue entregada por un hogar a Tomás Ferreira y Ramona Melgarejo, ambos condenados a 15 y a 7 años de cárcel, respectivamente. Estas entregas de niños y niñas a familias por parte de los hogares fuera del sistema judicial podría convertirse en adopciones irregulares de hecho si no se ejercen la fiscalización y el seguimiento debido. En el caso de las niñas víctimas de trata u otros tipos de abusos, podría convertirse en situaciones de nuevas victimizaciones.

Recomendaciones

- Tomar las recomendaciones realizadas durante el Examen Periódico Universal (EPU) sobre el tema.
- Proporcionar recursos humanos y un presupuesto suficientes para aplicar sus políticas y programas nacionales de lucha contra la trata de personas.
- Ofrecer asistencia, programas de reintegración y formación profesional a las víctimas de la trata para permitir su reintegración en la sociedad.
- Incorporar la utilización de niños, niñas y adolescentes en el turismo sexual explícitamente como delito penal, a fin de armonizar la legislación interna con el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.
- Prohibir y penalizar el “criadazgo” y difundir los riesgos que implica, para prevenir su práctica.
- Mejorar de manera urgente los controles fronterizos, con el objeto de prevenir el cruce de menores de edad sin cuidado parental.
- Instalar el Programa Nacional de Prevención y Combate a la Trata, para lo cual se requerirá su creación administrativa y asignación presupuestaria.
- Gestionar el Fondo nacional de inversión y atención especializada a las víctimas de la trata a través de la redacción de un proyecto de reglamentación que sea aprobado a través de una ley. Esta tarea, conforme señala la propia ley, corresponde a la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas en el Paraguay, presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE).
- Identificar los Programas de Atención Inmediata y Mediata para víctimas de trata existentes en el país a fin de conocer a cabalidad los servicios especializados de atención previstos actualmente por el Estado paraguayo y la inversión realizada en los mismos.
- Mejorar los controles a los hogares y albergues de niños y niñas, vigilar a quienes y en qué circunstancias estos institutos entregan a los niños en guarda a familias particulares por el riesgo de que estos caigan como víctimas de servidumbre doméstica, trata o ambos.

Bibliografía

- Barboza, Lourdes, Martínez, María Teresa (2006) *Manual de Intervención en la trata de personas. Asunción: Secretaría de la Mujer*. Disponible en: <http://www.ilo.org/ipeinfo/product/download.do?type=document&id=7634>
- Caputo, Luis (2013) *Situaciones de violencia y trata contra las mujeres jóvenes indígenas en Paraguay*. Asunción: BASE IS-Sobrevivencia-IBISS/CO. Disponible en: <http://www.baseis.org.py/adjuntos/Trata.pdf>
- Caputo, Luis (2015) *Dos estudios sobre la explotación sexual y trata de niños, niñas y adolescentes en el Paraguay*. Asunción: ICCO-Base Is-Luna Nueva. Disponible en: [http://www.plataformavuelalibre.org/plataformavuelalibre/files/libro%20condiciones%20y%20rutas%20baja%20\(1\).pdf](http://www.plataformavuelalibre.org/plataformavuelalibre/files/libro%20condiciones%20y%20rutas%20baja%20(1).pdf)
- Centro de Estudios en Derechos de la Niñez, la Adolescencia, los Derechos Humanos y la Juventud, OIM, Ministerio Público (2014). *La Trata de Mujeres y Niñas con fines de explotación sexual en Paraguay 2010 - 2013*. Asunción: Ministerio Público-OIM. Disponible en: http://migracion.iniciativa2025alc.org/download/08PYg_Trata_Mujeres_-NinCC83as-.pdf
- Comité de los Derechos del Niño (2010) *Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Paraguay. 10 de febrero de 2010. CRC/CO/3*. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8537.pdf?view=1>
- Luna Nueva (2011) *La trata interna de niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual. Características y factores*. Asunción: Luna Nueva. Disponible en: http://www.adecomunicaciones.com/wp-content/uploads/2011/05/informe_trata1.pdf
- Ministerio Público (2012) *La investigación penal en la trata de personas en el Paraguay como país de origen. Primera aproximación*. Asunción: Ministerio Público. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/5FD3976C580C637A05257CF60055B516/\\$FILE/trata.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/5FD3976C580C637A05257CF60055B516/$FILE/trata.pdf)
- Naciones Unidas (2000) *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Parlermo: ONU. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ProtocolTraffickingInPersons_sp.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (2006) *Trata de Seres Humanos y Trabajo Forzoso como forma de Explotación. Guía sobre la Legislación y su Aplicación*. Ginebra: OIT. Disponible en: http://white.lim.ilo.org/ipecc/documentos/guia_trata_forzoso.pdf
- Organización Internacional del Trabajo - Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (2009) *Manual de formación para combatir la trata infantil con fines de explotación laboral, sexual y de otros tipos. Entendiendo la trata infantil*. Ginebra: OIT-IPEC. Disponible en: <http://www.ilo.org/ipeinfo/product/download.do?type=document&id=11210>
- Save The Children (2014) *Haciendo visible lo invisible. Aproximaciones, experiencias y buenas prácticas para la protección de niñas, niños y adolescentes contra la trata con fines de explotación laboral en Mercosur y Centroamérica (1era. ed.)*. Asunción: Save the Children.

PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD EN SITUACIÓN ESPECIAL DE VULNERABILIDAD EN LAS CÁRCELES DEL PARAGUAY

DERECHO A UN TRATO HUMANO
A PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD



Las cárceles son en el Paraguay una reproducción a menor escala de la sociedad, aunque con expresiones aún más recrudescidas. En ellas la discriminación estructural y normalizada, así como las desigualdades sociales, la corrupción y la indignidad signan toda su vida y funcionamiento.

Existen en el Paraguay nulas o escasas investigaciones acerca de la situación de indígenas, personas que viven con VIH, usuarios de drogas y con discapacidad psicosocial que están privadas de libertad, población “en situación especial de vulnerabilidad”. Se entiende la vulnerabilidad como se la define en las “100 reglas de Brasilia”: la condición de “aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico” (Regla 3).

José Galeano Monti, Rodrigo Rojas, Javier Mendoza

ENFOQUE TERRITORIAL

Introducción

Como política pública, el sistema penitenciario constituye el último eslabón en la larga cadena de la degradación humana donde desembocan y se resuelven, cuando no en los cementerios, la mayoría de las contradicciones de clase del Paraguay.

Los fenómenos de la criminalización de la pobreza y de la vida cruel al interior de las cárceles se ensamblan orgánicamente con el sistema penal paraguayo ineficiente, clasista y represivo. En este caso particular, no se podría referir a estas políticas desde acepciones de “bienestar social” ni “protección social” ya que las mismas no se emplean para contener conflictos sociales ni armonizar las diferencias de clase en la sociedad, sino para negarlas e invisibilizarlas a efectos de que se puedan seguir reproduciendo en el país las desigualdades y asimetrías propias de un proceso neoliberal que, en el caso paraguayo, aún se encuentra en auge.

Entonces, como política, es la criminalización de la pobreza la que se constituye como la predilecta respuesta estatal. El concepto de criminalización de la pobreza contiene los elementos de prisionización, tortura y malos tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes que el sistema penal y penitenciario promueve y afianza a través de una manifiesta selección punitiva de las personas que se encuentran viviendo en situación de pobreza y exclusión social, justificando de esta forma las políticas públicas de Estado en contra de la inseguridad (Mendieta, 2014).

El Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, en ese sentido, se caracterizan por centrarse y apuntar las leyes y políticas públicas hacia una abierta persecución, cárcel y tortura en contra de las personas que cometen principalmente delitos menores contra la propiedad privada. Según datos del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de Paraguay (MNP) el 41,1% de las personas que se encuentran en cárceles¹ cometieron delitos contra la propiedad, y el 22% cometieron delitos relacionados con el consumo y tráfico de drogas (MNP, 2015).

1 Este artículo se concentra en la población adulta privada de libertad, y forma parte de un proyecto de investigación en curso, financiado por el programa PROCIENCIA del CONACYT, que tiene el objetivo general de analizar las necesidades específicas de las personas privadas de libertad en situación especial de vulnerabilidad y la atención que le brinda el Estado paraguayo en las cárceles del país. Para obtener datos acerca de adolescentes en los centros educativos para adolescentes en conflicto con la ley penal se pueden consultar los artículos de “derecho a un trato humano a personas privadas de libertad” (Von Lepel, 2016) y de “derechos de niñas, niños y adolescentes” (Cabrera, Florentín y Rodríguez, 2016) del informe de Codehupy 2016 e igualmente el artículo de “derechos de niñas, niños y adolescentes” del presente informe 2017.

Por otro lado, el Poder Judicial omite y trasgrede su obligación de cumplir con el garantismo constitucional en materia procesal penal, usando y abusando de la prisión preventiva y la privación de libertad. En el Paraguay aproximadamente el 75% de las personas privadas de libertad no tienen condena, y del total de las personas sin condena 93% son varones y 7% son mujeres (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013: 21).

De esta manera, se instala en la sociedad la existencia de un enemigo, claro y determinado, que es la persona empobrecida que delinque y quien es –para el Estado- el chivo expiatorio de todos los problemas de inseguridad y criminológicos. Sin embargo, para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) “la violencia y los delitos son fenómenos que tienen sus raíces en problemas sociales complejos que trascienden al derecho penal, y que están relacionados con aspectos mucho más abarcadores y profundos como la justicia y la inclusión social, y la distribución equitativa de los recursos económicos” (Ibídem: 54).

Situación especial de vulnerabilidad en las cárceles

Las personas integrantes de los pueblos indígenas, las que viven con Virus de inmunodeficiencia humana (VIH), las personas usuarias de drogas y aquellas con discapacidad psicosocial, que se encuentran en la cárcel, se constituyen en poblaciones en situación especial de vulnerabilidad por la condición de vida específica.

Estos son receptores vivientes de todas las consecuencias generadas por una sociedad y un Estado represor y excluyente, que resuelve sus contradicciones con la aplicación desmedida del sistema penal represivo dirigido hacia una sola clase.

Respecto a ellas, el funcionamiento del sistema penitenciario y las políticas públicas focalizadas a esta población en Paraguay resultan insuficientes. Como expresa el MNP, el Estado parte debería adoptar medidas urgentes para:

...garantizar condiciones de vida dignas a las personas privadas de libertad [...] proporcione un alojamiento y tratamiento psiquiátrico adecuado a las personas privadas de libertad que requieran supervisión y tratamiento psiquiátrico [...] redoble esfuerzos para combatir la discriminación contra grupos vulnerables, en particular la comunidad LGTB (MNP, 2013:70).

El MNP viene produciendo información y socializando datos acerca de estas poblaciones en situación de vulnerabilidad, pero sin embargo no se realizaron acciones desde ninguno de los poderes del Estado paraguayo para garantizar el cumplimiento de sus derechos y mejorar la calidad de vida al interior de las cárceles. Ejemplo de esto es el material publicado acerca de la población indígena privada de libertad (MNP, 2016).

Población indígena privada de libertad

Las “100 Reglas de Brasilia” fueron adoptadas por el Estado paraguayo a través de la Acordada N° 633/10 de la Corte Suprema de Justicia, y allí se establece la especial condición de vulnerabilidad de los integrantes de los pueblos indígenas que son sometidos a la justicia penal. En este documento se expresa que:

Se promoverán las condiciones destinadas a posibilitar que las personas y los pueblos indígenas puedan ejercitar con plenitud tales derechos ante dicho sistema de justicia, sin discriminación alguna que pueda fundarse en su origen o identidad indígenas. Los poderes judiciales asegurarán que el trato que reciban por parte de los órganos de la administración de justicia estatal sea respetuoso con su dignidad, lengua y tradiciones culturales.²

El MNP, en una de sus inspecciones de monitoreo expresa al respecto que:

Ninguno de los derechos constitucionales de los pueblos indígenas son observados y respetados en el ámbito penitenciario; los indígenas están privados de su libertad, exactamente como en los tiempos del coloniaje y en peores circunstancias que los paraguayos, con sesgos claramente discriminatorios propios de la sociedad envolvente (MNP, 2014: 43).

En relación a los derechos de los pueblos indígenas, el capítulo quinto de la Constitución de la República del Paraguay reconoce varios principios y garantías como su preexistencia al Estado paraguayo (art. 62), el derecho a su propia identidad y a la aplicación de sus sistemas de organización socio-política correlativos a su libre determinación y derecho consuetudinario (art. 63), a la propiedad comunitaria de sus tierras en extensión y calidad suficientes y a garantías tutelares sobre las mismas (art. 64), a la participación en todos los órdenes de la vida nacional de acuerdo a sus usos (art. 65), a la educación

2 Corte Suprema de Justicia, (s/f). Disponible en: <http://www.pj.gov.py/images/contenido/acordadas/acordada633.pdf>

formal y propia culturalmente adecuada y a la asistencia estatal contra fenómenos nocivos envolventes como la regresión demográfica, la depredación y explotación económica, entre otros (art. 66) y, por último (art. 67), a ser beneficiarios de la exoneración de servicios y cargas públicas como el pago de impuestos.

Todos estos derechos establecidos en la Constitución y en el derecho internacional, deben ser interpretados y aplicados por los operadores de justicia en el marco de lo establecido en los artículos 432 al 438 del Código Procesal Penal (que establece el procedimiento para los hechos punibles relacionados con pueblos indígenas) y en la decisión de enviar a una penitenciaría a un integrante de pueblos indígenas; sin embargo, al ver las cárceles, al hablar con las personas que están privadas de libertad, se ve que esto no ocurre, que no existe ningún análisis ni interpretación en relación con el artículo 46 de la constitución (acerca de la igualdad y la no discriminación), a fin de poder derrumbar la discriminación y respetar las prácticas culturales, evaluando cómo va a afectar la privación de libertad a estas personas.

La justicia paraguaya y el sistema carcelario no tienen en cuenta el arraigo de las personas indígenas, y existen muchos casos en los que son enviados a cárceles de forma totalmente arbitraria, quedando lejos de su comunidad y con dificultades para que los integrantes de su comunidad puedan acompañar el proceso. Además, por la falta de provisiones de recursos financieros y humanos, no se realizan los correspondientes peritajes, por lo tanto no se aplica la posibilidad establecida en el Código Procesal de evaluar cómo afecta el penal a personas indígenas y de prever en consecuencias medidas alternativas a la prisión. Tampoco existen ni se ofrecen medios correspondientes para hacer acercamientos con los líderes de las comunidades.

Población que vive con VIH

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) expresa que “en muchas cárceles y otros lugares de reclusión no existen programas de prevención, tratamiento y atención del VIH [...] muchos no vinculan sus programas en las cárceles con los programas nacionales de lucha contra el SIDA” (UNODC, 2013:1).

La Asociación de Prevención de la Tortura expresa que:

...el tratamiento y el cuidado del VIH debe ser introducido en las cárceles, incluyendo la oferta a todas las personas detenidas que se presten voluntariamente, de asesoramiento y realización de pruebas del VIH, cada vez que estén en contacto con los servicios sanitarios. Las personas detenidas que se sabe tienen VIH deben ser revisadas regularmente para detectar la tuberculosis, ya que es una de las principales enfermedades que afectan a las personas con VIH.

La propagación del VIH entre la población penitenciaria requiere una acción específica y, sin embargo, en muchos países se presta poca atención a esta cuestión. Los países deben implementar el paquete integral de intervenciones para prisioneros recomendado por la ONU y la OMS, que incluye el acceso a las pruebas voluntarias, cambio de jeringuillas y agujas, suministro de preservativos, tratamientos de drogodependencias, etc. (APT, s/f: s/p).

Según el parte diario del 3 de noviembre de 2017 de la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios del Ministerio de Justicia, 47 personas privadas de libertad viven con VIH (9 en cárceles de mujeres y 38 en cárceles de varones).

En el contacto establecido en las cárceles, se encontró que el acceso a los servicios médicos para las personas que viven con VIH, en muchos casos, es complicado debido a que las personas que desean consultar tienen que sortear una serie de obstáculos para llegar a la enfermería; muchas veces los profesionales no los atienden respetando su dignidad como personas y su condición médica, y no cuentan con los medicamentos necesarios.

La Fundación Vencer realiza visitas mensuales a la cárcel de Tacumbú para realizar controles a las personas privadas de libertad que viven con VIH y proveerles la medicación que necesitan, consiguiendo una buena adherencia al tratamiento de varios pacientes; sin embargo, esto se da exclusivamente en el penal de Tacumbú y es posible únicamente por la voluntad de la institución. No existe una política institucional en esta temática, por lo que se podría decir que la atención que reciben las personas que viven con VIH en Tacumbú es casi fortuita.

Las personas privadas de libertad manifestaron como importante la necesidad de la confidencialidad en el manejo del diagnóstico, ya que en la gran

mayoría de los casos se constituye en motivo de discriminación y las personas que viven con VIH terminan siendo excluidas de sus círculos sociales, a causa de los prejuicios y la poca información que se tiene sobre las cuestiones relacionadas a la prevención.

Personas con discapacidad psicosocial

De acuerdo al parte diario del Ministerio de Justicia (2017), existen 134 personas con discapacidad psicosocial privadas de libertad, 48 de ellas se encuentran en cárceles de mujeres y 86 en cárceles de varones.

Respecto a la situación de las personas con discapacidad psicosocial en privación de libertad, una investigación auspiciada y publicada por el MNP señala una falta de adecuación para las personas privadas de libertad en la mayor penitenciaría que tiene el Paraguay, la de Tacumbú:

Un número aproximado de 70 se encuentran siendo tratadas con medicamentos, y sólo 24 se encuentran ocupando el pabellón de psiquiatría. Ello, debido a la insuficiencia del espacio para que todos los diagnosticados con discapacidad mental se encuentren en el mismo pabellón para recibir un tratamiento integral conforme a sus necesidades (Cabrera, Escobar y Urbietta, 2015: 127).

Para la Asociación de Prevención de la Tortura:

Las personas con discapacidad mental están expuestas a mayores riesgos de discriminación y persecución, que pueden conducir a malos tratos e incluso a torturas, tanto por parte del personal como del resto de personas detenidas [...] Las autoridades deben adaptar los procedimientos en el interior de la prisión para garantizar que las personas con alguna discapacidad puedan disfrutar de sus derechos fundamentales de igual manera que el resto de personas detenidas. La negación de los ajustes adecuados puede derivar en o equivaler a maltrato (APT, s/f: s/p).

En el trabajo de campo en la penitenciaría de Tacumbú, se pudo observar personas con discapacidad psicosocial que estaban con un cuadro de descompensación viviendo en el pasillo. Se encontró que el único lugar habilitado para personas con discapacidad psicosocial está destinado para internación de personas con casos crónicos, y no así para personas en situación aguda.

Una de las principales barreras encontradas es la falta de atención especializada y de consultas psiquiátricas periódicas, ya que no todos llegan al psiquiatra debido a que las personas privadas de libertad se ven obligadas a pagar para pasar los portones para llegar hasta la enfermería. En el pabellón psiquiátrico de Tacumbú (única cárcel con un pabellón específico para personas con discapacidad psicosocial) se encuentran en la actualidad solamente 20 de las 55 personas diagnosticadas con discapacidad psicosocial, y que cuentan con la atención médica requerida.

Se podría señalar que el encierro hace que se potencie la discapacidad al interior de las cárceles, lo que ocasiona que al salir sean mucho menos independientes y autónomos de lo que eran al entrar.

Personas usuarias de drogas

Existe una estrecha relación entre el mundo de las drogas y el mundo penitenciario. Las personas privadas de libertad que se encuentran en las cárceles del Paraguay, sea por la venta o sea por consecuencias del consumo de drogas, alcanza en la actualidad a más del 20% del total de dicha población (MNP, 2015). Personas con expedientes caratulados como “Tráfico de estupefacientes”, en su gran mayoría microtraficantes en situación de pobreza, así como personas con expedientes caratulados como “hurto”, “robo”, “robo agravado” (4 de cada 10 del total de las personas privadas de libertad), en su gran mayoría jóvenes de las periferias urbanas, son las personas que abarrotan las prisiones.

Según Colussi “el poder siempre necesita algunos fantasmas con que asustar (narcotráfico, terrorismo); de su correcta manipulación depende su continuidad” (Colussi, 2012: 17). Dice Noam Chomsky que “todos saben que la prevención y el tratamiento es la forma más eficiente para abordar el problema de las drogas, y que operaciones en el extranjero es la manera más ineficiente” (Chomsky, 2012: 199).

En el Paraguay no existe una política clara sobre drogas. Lastimosamente, la Secretaría Nacional Anti Drogas (SENAD) es el ente rector en la materia y funciona como una institución sesgada desde un enfoque prohibicionista y represor.

La Asociación de Prevención de la Tortura señala que “las personas detenidas con dependencia a las drogas o alcohol deben recibir tratamiento de acuerdo con las políticas y los programas nacionales disponibles en la comunidad” (APT, s/f: s/p).

En el trabajo de campo realizado hasta el momento en Tacumbú se observa que la cárcel tiene falencias, ya que muchas personas se drogan porque no tienen nada que hacer, no cuentan con actividades deportivas sistemáticas, ni actividades culturales o laborales. No existen datos acerca de usuarios y usuarias de drogas en las cárceles, ya que de hecho no se realizan estudios para este diagnóstico ni tampoco un servicio para la desintoxicación y tratamiento de las personas usuarias de drogas.

Las personas con problema de consumo de sustancias necesitan un espacio físico donde estar, que sea mínimamente saludable. Las personas entrevistadas en la cárcel de Tacumbú, y con las que se conversó, manifestaron que necesitan opciones recreativas que se les ofrezcan como alternativa al consumo, ya que hay cortos partidos de fútbol los domingos, y esto es todo lo que ellos tienen en lo que respecta a lo recreativo. También manifestaron querer trabajar, ya que necesitan poder comer bien. El eje común del discurso de las personas usuarias de drogas en las cárceles es que como no tienen nada de esto, lo único que les queda es seguir consumiendo para escapar a una realidad en donde sufren condiciones de vida pésimas.

Conclusiones y recomendaciones

El estado miserable de las cárceles y, particularmente, la de la población en situación de vulnerabilidad, muestra que en el Paraguay se cuenta con un Estado que no logra, desea ni puede atender las consecuencias que él mismo genera.

Se cuenta con suficiente información que indica que las personas privadas de libertad –indígenas, viviendo con VIH, con discapacidad psicosocial, personas usuarias de drogas-, no gozan de garantías legales establecidas en las disposiciones internacionales y legislaciones nacionales vigentes.

En todas las temáticas relacionadas al ámbito de la salud, es decir, personas que viven con VIH, con discapacidad psicosocial y usuarias de drogas, se

supone que debe regir el “principio de equivalencia”, el cual establece que las personas privadas de libertad deberían de tener acceso a recibir tratamiento de acuerdo con las políticas y los programas nacionales disponibles extra-muros.

Las autoridades deben proporcionar protección adicional a estas personas y, en caso de no hacerlo, pueden favorecer los malos tratos o la tortura. De manera a garantizar la integridad de las personas en situación de vulnerabilidad, se realizan las siguientes recomendaciones.

En relación a la población indígena:

- Ajustar las políticas públicas punitivas y penales a las distintas culturas de los pueblos indígenas, respetando el derecho consuetudinario y el principio de autodeterminación, ya que distintos pueblos tienen diferentes formas de aplicar y sancionar a los integrantes de sus comunidades.
- En los casos que la población indígena lo requiera, disponer espacios, celdas o pabellones exclusivos para integrantes de los pueblos indígenas.
- Sensibilizar a los operadores judiciales acerca de la situación carcelaria y la indígena en particular, de modo a analizar cómo esto afecta en la persona que va a ser privada de libertad.
- Crear políticas públicas que impulsen la prisión comunitaria, en caso de que haya consenso en la comunidad, aceptación de las víctimas y medidas suficientes de reparación y/o seguridad para las mismas.
- Dotar de recursos financieros y estándares de calidad para que se haga efectivo el procedimiento especial para personas indígenas del Código Procesal Penal, facilitándose la intervención de peritos conocedores del derecho consuetudinario en dichos procesos e incluyendo a especialistas de los propios pueblos afectados.

En relación a la población que vive con VIH:

- Brindar atención sanitaria en todas las cárceles del Paraguay, debido a que las personas que viven con VIH necesitan un acompañamiento constante desde un enfoque humanista, que sea sensible a la problemática.

- Garantizar la confidencialidad y el resguardo de la identidad de las personas que viven con VIH en las cárceles, de manera a evitar la discriminación y la exclusión por parte de funcionarios/as y la población privada de libertad en general.
- Organizar actividades instructivas, culturales e informativas al interior de las cárceles para prevenir el contagio y desmentir ciertos prejuicios respecto a las personas que viven con VIH.

En relación a la población con discapacidad psicosocial:

- Crear dentro de las cárceles un lugar especializado para las personas con discapacidad psicosocial, con el personal que esto requiera.
- Ofrecer diversidad de atención y de la terapia, grupal o individual, y ofrecer grupos de autoayuda donde acudan las personas que padezcan el mismo trastorno.
- Ofrecer consultas psiquiátricas periódicas en donde se pueda evaluar y reevaluar su diagnóstico, a fin de que reciban el tratamiento adecuado y que sea accesible a todas las personas con discapacidad psicosocial.
- Crear un dispositivo con un enfoque de comunidad terapéutica, donde las personas privadas de libertad sean parte activa de su recuperación, que sean sujetos activos de la misma. Para esto es necesario que haya profesionales del trabajo social y la psicología, que busquen promover el estudio, el trabajo y la recreación a las personas privadas de libertad.
- Ofrecer la atención y el abordaje de situaciones agudas, que busquen tratar la descompensación, y no tener que ser trasladados hasta el Hospital Psiquiátrico.
- Brindar una atención psiquiátrica donde se puedan detectar la discapacidad y puedan ser destinados a los pabellones psiquiátricos si es que fuera necesario.

En relación a las personas usuarias de drogas en las cárceles:

Habilitar un espacio de desintoxicación, de tratamiento y de rehabilitación desde la abstinencia en la cárcel, así como también un espacio de reducción de daños asociados al consumo de sustancias.

- Crear una unidad de reducción de daños para las personas que tienen problemas de consumo de sustancias, en donde se les pueda ofrecer alternativas a su consumo y a la ocupación de su tiempo dentro de la cárcel, con miras a una futura reinserción, asumiendo que existe droga en la cárcel, que va a seguir habiendo droga en la cárcel y que las personas privadas de libertad están consumiendo, en busca de que puedan gestionar su consumo y reducir al máximo los daños asociados al consumo.

Bibliografía

- Asociación de Prevención de la Tortura (s/f). *Detention focus: Servicios de atención médica*. Disponible en: http://www.ap.tch/detention-focus/es/detention_issues/55/?vg=-1
- Cabrera, Anibal, Escobar, Ariana, Urbieto, Teofilo (2015). "Las personas con discapacidad en el Sistema Penitenciario: Análisis Situacional", en *El derecho a tener derechos. Realidades del encierro en el Paraguay*. Asunción: MNP, pp. 103-14 Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/about/informacion-publica/func-startdown/34/>
- Cabrera, Anibal; Florentín, Cynthia; Rodríguez, Natalia (2016). "La niñez y la adolescencia no son parte de las prioridades: un gobierno que niega la realidad y un Estado que niega Derechos", en Codehupy (2016) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2016*. Asunción: Codehupy. pp. 383-402.
- Chomsky, Noam (2012). *Cómo funciona el mundo*. Buenos Aires: Katz.
- Colussi, Marcelo (2012). *El narcotráfico: un arma del imperio*. Disponible en: <http://www.albedrio.org/html/documentos/Colussi-ElnarcotraficoUnarmadelimperio.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013). *Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas*. Washington DC: CIDH. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>
- Ministerio de Justicia (2017). *Parte diario del 3 de noviembre de 2017*. Disponible en: <http://mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-10-39/func-startdown/284/>
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2013). *Informe anual de gestión y recomendaciones del MNP*. Asunción: MNP. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informe-anual-de-gestion/func-startdown/18/>
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2014). *Informe de monitoreo N° 58/2014 de la Penitenciaría Regional de Pedro Juan Caballero Adultos Varones*. Asunción: MNP. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/about/informacion-publica/func-startdown/84/>
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2015). *El aumento del hacinamiento en las cárceles y algunas de las causas del encarcelamiento en Paraguay. Documento de Trabajo N° 2*. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/about/informacion-publica/func-startdown/37/>

- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2016). *Población indígena privada de libertad: relevamiento elaborado en base a las fichas de los/as internos/as de todas las instituciones penitenciarias del país*. Disponible en: <http://mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-09-46/func-startdown/236/>
- Mendieta, Maximiliano (2014). "Criminalización de la pobreza en Paraguay", en Galeano, José (Comp.), *Exclusión Social y Pobreza Urbana: Experiencias y Análisis desde el Bañado Sur*. Asunción: Arandurá.
- Moffat, Alfredo (1994). *Antropología de los chicos de la calle*. Disponible en: <http://www.wozyvos.org.uy/wp-content/uploads/2015/09/antropologia-de-los-chicos-de-la-calle.moffatt.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2013). *Nota sobre Políticas: Prevención, tratamiento y atención del VIH en las cárceles y otros lugares de reclusión: conjunto completo de intervenciones*. Viena: UNODC. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/hiv-aids/publications/Prisons_and_other_closed_settings/Comprehensive_Package_-_Spanish.pdf.
- XIV Cumbre Judicial Iberoamericana (2008). *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*. Brasilia. Disponible en: http://www.cumbrejudicial.org/html-cumbres/xiv_cumbre_judicial/Reglas.pdf
- Von Lepel, Sonia (2016). "Las condiciones de privación de libertad en los centros penitenciarios constituyen trato inhumano, cruel y degradante", en Codehupy Yvypóra Derecho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2016. Asunción: Codehupy. pp. 237-244.

MAYOR PRISIONIZACIÓN NO GARANTIZA LA SEGURIDAD

DERECHO A LA SEGURIDAD CIUDADANA



A pesar del sostenido aumento de la población penitenciaria, la ciudadanía se siente insegura.

La utilización del encierro sigue siendo la primera alternativa para la resolución del problema de la seguridad, en Paraguay. En los últimos años, la cantidad de personas privadas de libertad ha crecido exponencialmente, sin embargo, esta respuesta punitiva al reclamo de mayor mano dura, para quienes delinquen, no logra contener la sensación de alarma e inseguridad que se mantiene en la ciudadanía.

Ximena López J, Diego Molinas

INSTITUTO DE ESTUDIOS COMPARADOS EN CIENCIAS PENALES
Y SOCIALES DEL PARAGUAY (INECIP)

Introducción

En Paraguay, se da un marcado aumento de la población privada de libertad desde hace varios años, y en el 2017, no ha sido la excepción. Al cierre de este informe se contaba con 627 personas privadas de libertad, más que el año anterior.

Este hecho responde a varios fenómenos, independientemente del gobierno de turno. Sin embargo, el incremento de la población carcelaria da cuenta de un modelo de seguridad que se mantiene y se sustenta en una estrategia de dominación global (Martens, 2013).

Los discursos sobre seguridad se construyen a partir de varios factores, algunos de ellos carentes de contenidos y datos que den certeza o se aproximen a la realidad. Como ejemplo de ellos, puede citarse a la supuesta creciente criminalidad y la necesidad de una lucha frontal en su contra; el combate al delito callejero y/o hurto, relacionándolos con la pobreza que se presenta como el principal problema de la seguridad, dejando de lado los delitos y crímenes de “cuello blanco” y los no mediatizados (Ibídem).

En el presente artículo se aborda la problemática del aumento de la privación de libertad, en el periodo noviembre, 2016 a noviembre, 2017, hecho que se encuentra intrínsecamente ligado a la política criminal planteada y desarrollada por el Estado. Esta es operativizada por las agencias represivas y las agencias de justicia, enmarcada en un andamiaje normativo de, al menos, dudosa constitucionalidad. Se analiza, asimismo, las posibles repercusiones de la política de mano dura y su impacto en la percepción subjetiva de la inseguridad, en la ciudadanía en general.

Marco normativo

El Paraguay ha reconocido, constitucionalmente, los derechos a la libertad y la seguridad, estableciendo que se garantiza a todas las personas el disfrute de estos derechos. Asimismo, con la ratificación de instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, ha acogido e incorporado prerrogativas vinculadas a la libertad y a la seguridad, reconocidas en estos tratados, para todos sus habitantes¹.

1 Entre ellos, se cita la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

La libertad y la seguridad se erigen como principios rectores dentro de nuestro modelo de Estado. Ellos se encuentran insertos de manera transversal en la normativa constitucional, donde se garantiza por ejemplo el derecho a la vida²; a vivir libre de torturas³, a vivir en un ambiente saludable⁴; al acceso a la educación integral⁵; a un trabajo⁶; a la protección de la sociedad como objeto fundamental para la imposición de penas privativas de libertad⁷ y propiamente a la libertad y la seguridad⁸, solo por mencionar algunos. La interpretación del concepto de seguridad por lo tanto debe entenderse siempre en un sentido amplio a partir de estos reconocimientos.

No obstante, Paraguay ha realizado un vasto recorrido en materia de legislación y políticas públicas, vinculadas al tema de la seguridad desde su concepto restringido, es decir, apuntando exclusivamente a la protección de la vida e integridad física. Este abordaje ha permitido que, en nombre de la “seguridad ciudadana”, se aprobaran e implementaran leyes con graves sesgos inconstitucionales que deben ser consideradas un retroceso, en el marco de un Estado social de derecho.

Solo por mencionar alguna de estas leyes, se destaca la modificación normativa que establece la prisión preventiva e imposibilita al juez la aplicación de medidas menos gravosas, en determinadas circunstancias⁹, hecho que conlleva a un drástico aumento del encarcelamiento y como consecuencia de ello, el empeoramiento de las condiciones de detención de las personas privadas de libertad. Si bien la modificación corresponde al 2011, es aplicada cotidianamente, hasta la fecha, por los operadores de justicia, pese a su notoria inconstitucionalidad.

Tampoco se puede dejar de referir las modificaciones normativas que aumentan la expectativa del castigo, de ciertos hechos punibles, como en el caso del delito de violencia familiar o la creación de nuevas categorías delictivas, como la modificación de los artículos 10 y 38 de la Ley N° 4.840/13 “*De protección y bienestar animal*” –aprobada por sanción ficta, en agosto pasado– que prevé

2 Constitución. Nacional. Art. 4 “(...) Toda persona será protegida por el Estado en su integridad física y psíquica (...)”

3 Ibídem. Art. “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (...)”

4 Ibídem. Art. 7 “(...) Toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado (...)”

5 Ibídem, Art. 73 “(...) Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente (...)”

6 Ibídem, Art. 86 “(...) Todos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas (...)”

7 Ibídem. Art. 20 “Las penas privativas de libertad tendrán por objeto la readaptación de los condenados y la protección de la sociedad (...)”.

8 Ibídem. Art. 9. “Toda persona tiene el derecho a ser protegida en su libertad y en su seguridad. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe”.

9 Ley N° 4.431/11 Que modifica el artículo 245 de la Ley N° 1.286/98 Código Procesal Penal, modificado por Ley N° 2.493/04 que modifica el artículo 245 de la Ley N° 1.286/98 Código Procesal Penal.

sanciones carcelarias, de hasta dos años, contra personas que cometan zoofilia o actos de crueldad de los que resultare la muerte del animal.

Sin entrar en el debate sobre la pertinencia de este tipo de incursiones normativas, la mención realizada sirve únicamente para graficar los niveles de abordaje que se dan por parte del Estado paraguayo, a los hechos conflictivos para su sociedad. Queda claro que la respuesta estatal se plantea, únicamente en clave de represión, dejando de lado herramientas de carácter preventivo que podrían servir para disminuir o evitar situaciones que pongan en riesgo a poblaciones vulnerables y a los ciudadanos y ciudadanas en general.

En cuanto al empleo de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) –política criminal, emblema del periodo cartista– no hubo avances significativos para abandonar las medidas represivas con alto índice de violencia estatal, sobre todo hacia personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, como la población campesina. Persiste la militarización en la zona norte, direccionada al combate del terrorismo¹⁰ y además goza de muy buena salud, pese a sus nefastos resultados.

Discusión del tema: Qué se entiende por seguridad

Refieren, Martens y Orrego (2016), que una de las principales dificultades para el abordaje de la seguridad/inseguridad es su delimitación conceptual, ya que se trata de un concepto esencialmente polisémico, cuyo alcance varía conforme a la posición ideológica de quién lo defina.

El concepto de seguridad puede entenderse en dos dimensiones: la restrictiva, que se limita a concebir la protección de la vida y la integridad física; en tanto que la seguridad, entendida en su concepto amplio, trasciende a la ausencia de riesgo o peligro para la vida y la integridad física de las personas. Ella engloba un conjunto de elementos a ser tenidos en cuenta, tales como el efectivo cumplimiento de derechos inherentes a la vida y a la dignidad humana, como también la garantía de acceso y goce de los mismos.

La diferencia principal, entre el concepto amplio y el restringido, se encuentra en que este último se ocupa solamente del problema del delito o la violencia,

10 Ello se logró con la modificación de la Ley N° 1.337/99 "De defensa nacional y seguridad interna" que faculta a la intervención en cuestiones de políticas de seguridad interna a las fuerzas armadas, desnaturalizando de esta forma la función de los militares sin resultados positivos.

mientras que el primero, además de ocuparse del delito, busca dar soluciones a otros problemas vitales, como la salud, la educación y el trabajo (Ibídem).

Así también, debe plantearse el concepto de la inseguridad bajo dos aspectos a tener en cuenta: la inseguridad objetiva, entendida como la posibilidad real de que ocurra un hecho que perturbe nuestra seguridad y la inseguridad subjetiva, o la sensación o percepción que poseen las personas de ser víctimas de un delito, con independencia de las posibilidades reales de serlo.

La sensación de inseguridad o inseguridad subjetiva, en Paraguay, marca uno de los índices más altos en la región. En este sentido, el 96% de los paraguayos y paraguayas afirman que tienen miedo a ser víctimas de delitos (Corporación Latinobarómetro, 2016: 58).

En efecto, el combate a la criminalidad por medio de la represión, el endurecimiento de penas y la tasación de las medidas alternativas o sustitutivas a la prisión preventiva, se legitima, discursivamente, con la percepción que tienen las personas de estar en constante riesgo de ser víctimas de la delincuencia. Este fenómeno sería uno de los factores que podrían incidir en los operadores de justicia, al momento de solicitar o aplicar medidas restrictivas de libertad, hecho que genera una mayor prisionización.

El uso abusivo del encierro y del sistema penal, en general, buscaría dar respuesta al clamor ciudadano en materia de seguridad. Ambas estrategias de represión se vienen planteando como alternativa para reducir los índices de criminalidad y para generar, por consiguiente, mayor seguridad a las ciudadanas y ciudadanos.

Sin embargo, las estadísticas refieren que a pesar de que la tasa de privación de libertad vaya en constante aumento, no existe una reducción de la percepción del peligro y, por ende, el miedo persiste en las personas.

El incremento de la población privada de libertad, ya sea por aplicación de la prisión preventiva o por el cumplimiento de una condena, ha tomado dimensiones descomunales, desbordando todo el sistema penitenciario en Paraguay. Entre 1995 y 2017, la población penitenciaria aumentó en 464%, según datos proporcionados por la Dirección de Investigación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP, 2016), viviendo en condiciones inhumanas, lo cual tampoco favorece la rehabilitación, sino el recrudecimiento del comportamiento criminal.

Este fenómeno se potenció- sobre todo- en el 2011, con la puesta en vigencia de la Ley N° 4.431, que modifica el artículo 245, del Código Procesal Penal (CPP), que tasa las medidas sustitutivas a la prisión preventiva. A noviembre de 2017, la población penitenciaria alcanzó su récord con 13.808 personas reclusas, de las cuales, de la totalidad de los varones, privados de libertad, solo el 23% cuenta con condena; en tanto que el 77% restante se encuentra bajo el régimen de prisión preventiva. Con relación a las mujeres que soportan encierro, el 34 % se encuentra cumpliendo condena y el 66% está prevenida (Ibídem).

Los números permiten sostener el uso abusivo de la prisión preventiva por parte de los operadores de justicia, sobre todo si se tiene en cuenta que la población encarcelada es eminentemente prevenida¹¹.

Por otra parte, estructuras gubernamentales –como el Ministerio del Interior (MI)– deberían generar información actualizada, a partir de datos fidedignos de manera constante, para proponer la implementación de políticas públicas de seguridad que sean consecuentes a las necesidades reales en la materia, ya que la carencia de estos datos sigue siendo un obstáculo para realizar un diagnóstico objetivo de la situación (Martens, 2016).

Es importante destacar que el MI ha iniciado un proceso de recolección y análisis de los datos relacionados a seguridad ciudadana y este ha tenido sus resultados; sin embargo, la información pública del Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana¹², de dicho Ministerio, no se encuentra actualizada, tampoco ha sido utilizada por las propias agencias del Estado, para pensar o elaborar políticas públicas de seguridad. Por ejemplo, la implementación del Grupo Lince, de la Policía Nacional, respondió más al clamor popular en contra de los delitos que cometen los “motochorros”¹³ que a un efectivo análisis de los datos objetivos, puesto que no se contaba con ese detalle antes de iniciar el proceso de formación y puesta en marcha de este grupo especial.

La última encuesta de victimización realizada por el Estado paraguayo fue registrada en el 2009. A partir de esa fecha existe una orfandad de datos oficiales sobre el tema, que no ha evitado levantar la bandera de la inseguridad para legislar con mano dura.

11 Término que se refiere a las personas que soportan prisión preventiva.

12 Ministerio del Interior, Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, 17 de septiembre de 2017. Disponible en <http://www.mdi.gov.py/index.php/component/k2/itemlist/category/11>

13 Palabra utilizada para definir a las personas que se dedican a realizar asaltos callejeros y posteriormente huyen a bordo de una motocicleta.

Es posible afirmar que la mayoría de las normativas generadas, sobre seguridad, no encuentra sustento en datos obtenidos de fuente seria y verificable; esto se puede comprobar a través de la simple lectura de las exposiciones de motivos presentadas en los procesos legislativos vinculados a la seguridad, donde la utilización de argumentos desprovistos de contenido fiable es la regla general.

En el fenómeno de la alta tasa de prevenidos confluye, no solo el elemento normativo distorsionado y la carencia de probidad de los operadores del sistema de justicia, –como factores que propician una aplicación ligera de la privación de libertad– sino que con estas se conjugan otros factores, como la ausencia de políticas públicas, para abordar problemas estructurales de carácter social.

La utilización del encierro sigue siendo la primera alternativa para la resolución del problema de la seguridad. Paradójicamente, el eco favorable que encuentra el “reclamo” de mayor mano dura, para quienes delinquen, no se satisface con relación a la sensación de alarma que se mantiene en la ciudadanía.

Otros factores que inciden en el abuso del encarcelamiento como política de seguridad. Actores y discurso legitimador para el abuso del encarcelamiento

Puede apreciarse a varios actores que se han distinguido del resto, a la hora de incidir en las políticas de seguridad de mano dura. En este periodo de informe, se destacan particularmente los medios de comunicación, la clase política y el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

La información, sobre la criminalidad y la inseguridad, que reciben las personas, ni llega por los fallos judiciales ni por los avances de la academia sobre el tema. A diario es proporcionada, principalmente, por los medios de comunicación que son los encargados de elaborar un determinado discurso que, necesariamente, deja su huella en la percepción ciudadana (Zaffaroni, 2006).

Una versión basada en medias verdades y hechos punibles que ocurren en determinadas zonas, distorsionan la realidad criminal a través de la generalización y la creación de un estereotipo de delincuente peligroso, asociado a la delincuencia callejera, que habita en determinadas zonas de exclusión social de las periferias urbanas, que se constituye en el principal contenido de las crónicas rojas de los medios de comunicación masiva (Martens y Orrego, 2016).

Los medios, además, informan de manera imprecisa, incompleta o sesgada los aspectos jurídicos de los hechos y casos, “forzando” a los actores judiciales a solicitar y conceder la prisión preventiva, principalmente, debido al temor que estos últimos tienen de ser criticados por aquellos (Kostenwein, 2015).

En la coyuntura que se vive, cruzada por las internas partidarias previas a las elecciones generales de 2018, coloca a sus diversos actores en la orientación de bajar líneas propias del libreto populista de mano dura; discurso que se promociona como medio para afrontar una situación de inseguridad, desdibujada de la realidad, tanto por sus características, sus motivos y los medios de resoluciones que se adoptan.

Ejemplos de episodios donde se observan las circunstancias descriptas son los protagonizados por el candidato colorado a la diputación por Asunción, Carlitos Viveros, quien mediante un video presentaba sus propuestas legislativas ofreciendo mayor rigor en la persecución de la delincuencia y endurecimiento de penas, como herramienta de atracción para captar votos; o el actual diputado Dionisio Amarilla, quien a través de su cuenta de Facebook publicaba una imagen de la camioneta baleada, en el atentado del barrio Manorá ocurrido en octubre pasado, donde resultaron víctimas fatales un niño de 5 años y su padre, con una leyenda que decía “decí basta con tu voto”¹⁴, buscando abiertamente ganar rédito político con el lúgubre hecho.

Por su parte, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM), institución encargada de velar por el irrestricto apego de los operadores de justicia a los preceptos legales, debería investigar los casos en que fiscales, fiscalas y/o jueces y juezas utilizan la prisión preventiva, indiscriminadamente, y en abierta transgresión a los mandatos normativos. Luego de una revisión de las sentencias emitidas y publicadas por este órgano, no se observa una sola sanción a operadores de justicia que hayan hecho uso abusivo de la prisión preventiva.

Por el contrario, los trascendidos de comunicaciones telefónicas realizadas vía WhatsApp por el Abog. Raúl Fernández Lippman, secretario del Senador Oscar González Daher, Presidente del JEM, han puesto de manifiesto el tráfico de influencias y la utilización extorsiva de la justicia¹⁵, que nada tienen que ver con las garantías y el debido proceso, sino con la intromisión cada vez

14 ABC Color, 26 de octubre de 2017. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/utilizan-atentado-en-campana-politica-1644150.html>

15 ABC Color, 6 de noviembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/730am/a-la-gran-730/jem-divulgan-audio-en-donde-fiscalia-y-secretario-acuerdan-impunidad-1647230.html>

más desembozada de sectores políticos¹⁶ en la administración de justicia y en la pérdida de su autonomía.

Conclusión

En Paraguay se sigue priorizando políticas de mano dura y represión en materia de seguridad. No se utilizan políticas públicas integrales que ahonden en la prevención de la criminalidad vinculada a problemas estructurales, como la pobreza o la falta de empleo.

La implementación de políticas de mano dura, sin sustento científico que legitimen su efectividad, son avaladas desde un discurso populista y basado en percepciones, sin sustento en datos fiables.

Existe una población temerosa que no cuenta con respuestas estatales para trabajar la percepción de inseguridad.

El abuso del encarcelamiento persiste y no se avizoran cambios en la estrategia, ni siquiera se identifican espacios reales de discusión o análisis de los problemas de fondo. Se busca seguir “parchando” o llevando adelante medidas paliativas, sin entrar en el fondo del tema. Ello se refleja en la insistencia para la construcción de más cárceles planteada por el Ministro de Justicia, Ever Martínez.

Recomendaciones

- Elaborar un plan de seguridad con un enfoque de derecho y seguridad humana que adopte estrategias de inclusión a sectores en condiciones de vulnerabilidad.
- Implementar políticas públicas direccionadas a la disminución de la percepción de inseguridad de la ciudadanía.
- Revisar y modificar la normativa que contradice los preceptos constitucionales e internacionales de protección de derechos humanos y propician el aumento de la privación de libertad.

16 Última Hora, 16 de noviembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/senadores-vuelven-salvar-gonzalez-daer-suspension-n1119411.html>

Bibliografía

- Corporación Latinobarómetro (2016). *Informe 2016*. Santiago: Corporación Latinobarómetro.
Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>
- Dirección de Investigación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2016). *Datos sobre personas privadas de libertad a noviembre 2016*. Inédito. Asunción: MNP.
- Kostenwein, Ezequiel (2015) *La cuestión cautelar. El uso de la prisión preventiva en la provincia de Buenos Aires a partir de la ley 11.922 (1998-2013)*. Tesis de posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Inédita. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1332/te.1332.pdf>
- Martens, Juan A. (2013) "Persiste un modelo de seguridad militarizado y excluyente", en Codehupy (2013) *Yvypóra Derécho Paraguái – Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción: Codehupy, pp. 389-396.
- Martens, Juan A. (2014) "El aumento de la población penal refleja el endurecimiento de la política criminal", en Codehupy (2014) *Yvypóra Derécho Paraguái - Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción: Codehupy, pp. 389-398.
- Martens, Juan A. (2014) "El EPP es necesario y funcional para varios grupos de poder en Paraguay", en Codehupy (2014) *Yvypóra Derécho Paraguái - Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción: Codehupy, pp. 399-408.
- Martens, Juan A. (2016) "Las encuestas de victimización: Una herramienta necesaria para el abordaje de la inseguridad en Paraguay" en *Rev. Int. Investig. Cienc. Soc. Vol. 12 N°2, diciembre 2016*, pp. 239-250.
- Martens, Juan A.; Orrego, Roque (2016) *Crimen, prisión e inseguridad*. Asunción: Inecip.
- Zaffaroni, Eugenio (2006). *El enemigo en el derecho penal*. Bogotá: Ybáñez.

LA VIOLACIÓN A LOS DERECHOS LABORALES Y LA VIOLENCIA DE GÉNERO, OBSTÁCULOS AL EJERCICIO DEL DERECHO A LA COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN

DERECHO A LA LIBERTAD DE
EXPRESIÓN E INFORMACIÓN



Los despidos injustificados, la precarización laboral y la violencia de género son formas de opresión a los/as trabajadores/as de prensa en Paraguay, que violan derechos laborales y limitan la libertad de expresión y el acceso a información.

Jazmín Acuña

SINDICATO DE PERIODISTAS DEL PARAGUAY (SPP)

Introducción

El 2017 se ha caracterizado por la precarización laboral de trabajadores y trabajadoras de los medios y los reportes de violencia de género hacia mujeres periodistas, en un contexto de alta concentración de medios en Paraguay, en pocos grupos empresariales. En este artículo profundizamos en cómo estos fenómenos encarecen el derecho a la libertad de expresión y el acceso a información y comunicación a profesionales de los medios, como a la ciudadanía paraguaya en general.

Los despidos injustificados y la precarización laboral han marcado el periodo que abarca este informe. Estos hechos atentan contra los derechos de los trabajadores y las trabajadoras de prensa, quienes se ven desamparados y desamparadas ante el actuar arbitrario de las patronales. La situación se agrava ante la ausencia de respuestas firmes del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS o Ministerio del Trabajo), que debería velar por el cumplimiento de garantías constitucionalmente establecidas; como por ejemplo, las del Código Laboral.

Como se señalaba en un informe anterior (López, 2016: 261), las empresas de medios han defendido estas medidas bajo distintas excusas, como la “*reestructuración administrativa*” o aprovechándose de un régimen de prestación de servicios en el que no otorgan contratos laborales, o si los otorgan, se caracterizan por blindar con más garantías a los empleadores que a los empleados/empleadas.

A estas se suman hechos de persecución sindical, amenazas y violencia, poniendo en riesgo el derecho de las/os trabajadoras/es de prensa a organizarse, a expresarse y a ejercer libremente el periodismo. También, toman notoriedad en el periodo de este informe problemas de desigualdad y violencia de género, como por ejemplo, la ausencia de guarderías en los lugares de trabajo o distintas formas de violencia a mujeres periodistas. Hechos como éstos limitan el trabajo de las trabajadoras, inhibiéndolas e impidiéndoles desarrollarse plenamente en su oficio. Estos tipos de violencia se pueden catalogar como formas de control y censura, una respuesta al espacio conquistado por las mujeres, donde tradicionalmente los hombres han gozado de amplio protagonismo.

Todo lo descripto en el informe se desarrolla en un contexto de alta concentración de medios, donde unos pocos grupos empresariales se hacen con la propiedad de la mayor cantidad de medios masivos. La incursión del grupo corporativo del Presidente Horacio Cartes ha profundizado esta dinámica, limitando el derecho de todas las personas a acceder a información, a comunicarse y a garantizar la pluralidad de voces en la sociedad.

Marco jurídico¹

Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la labor periodística solo puede realizarse libremente cuando las personas que la ejercen *“no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento”* (Corte IDH, 2012: 66). Cualquier ataque a un/a periodista constituye un *“atentado contra los principios de transparencia, rendición de cuentas, el derecho a la expresión, emitir opiniones y a participar de los debates públicos”* (Naciones Unidas, Asamblea General, 2012, párr. 54). Todos éstos son requisitos fundamentales para una democracia, y las condiciones en las que se ejerce el periodismo son indicadores de la calidad de la misma.

En cuanto a los derechos del trabajador y la trabajadora de prensa, mencionados en el informe del 2016, la Constitución Nacional en su artículo 29, reconoce su derecho de difundir libremente información y opinión en los medios para los cuales trabajan, con la posibilidad de que la dirección deje a salvo su responsabilidad, haciendo constar su desacuerdo con determinadas opiniones que puedan colisionar con la posición editorial del medio. También como indicábamos en el informe anterior, la Opinión Consultiva 5/85, emitida por la Corte IDH, señala que el ejercicio de la libertad de expresión, además de su reconocimiento formal, requiere de medidas y condiciones materiales objetivas para su realización. En Paraguay, la violación a los derechos laborales es un impedimento para el ejercicio pleno de la libertad de expresión.

La Constitución garantiza, en el artículo 86, el derecho al trabajo. Expresa que *“todos los habitantes de la República tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas”*. Agrega que *“la Ley protegerá el trabajo en todas sus formas, y los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables”*.

1 Colaboración de Pablo Gastón Ortiz Gauto para el desarrollo del marco jurídico de este informe

Clave para el ejercicio del derecho al trabajo, de la libertad de expresión y de asociación, es la libertad sindical. El artículo 96 de la Constitución es claro en cuanto a este principio: *“Todos los trabajadores públicos y privados tienen derecho a organizarse en sindicatos sin necesidad de autorización previa”*. Impone además que la ley deberá garantizar la estabilidad del/la dirigente sindical.

El Código Laboral –Ley N° 213/93– busca reglamentar estos principios. El artículo 9 establece que *“el trabajo es un derecho y un deber social y goza de la protección del Estado (...) Exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta”*². El art. 62, en su inciso d, establece como obligación de las/os empleadores/as *“suministrar oportunamente a los trabajadores los útiles, instrumentos y elementos necesarios para ejecutar el trabajo convenido, los cuales serán de buena calidad y re-puestos tan pronto como dejen de ser eficientes”*.

El art. 91, del mencionado cuerpo legal, también establece que *“en caso de despido sin justa causa el empleador deberá abonar al trabajador una indemnización equivalente a 15 salarios diarios por cada año de servicio o fracción de seis meses”*. Es decir, un salario mensual por cada dos años. La situación cambia cuando un/a trabajador/a cumple 10 años de antigüedad, ya que la indemnización por despido injustificado prácticamente se cuadruplica (art. 94. y Art. 97.)

En el Código Laboral, el derecho del trabajador/a a sindicalizarse es reconocido en el art. 283, el cual prescribe que: *“La ley reconoce a los trabajadores y empleadores (), sin necesidad de autorización previa, el derecho de constituir libremente organizaciones que tengan por objeto el estudio, la defensa, el fomento y la protección de los intereses profesionales”*[...].

Cabe recalcar, que el Estado paraguay ha ratificado tratados internacionales que lo obligan a brindar todas las garantías para que las personas ejerzan ampliamente el derecho al trabajo y la libertad sindical. Por ejemplo, suscribe el “Convenio Sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948 (núm. 87)”, en el que, según establece el artículo 11°, el Gobierno paraguay se obliga *“a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación”*.

Asimismo, el Estado paraguay también se somete a las disposiciones del convenio internacional “Sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949 (núm. 98)”. En su Artículo 1°, se deja en claro que nuestro go-

2 El resaltado es propio.

bierno está legalmente comprometido a garantizar que las/os trabajadoras gocen “de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo” y esta protección deberá ejercerse en algunos aspectos específicos, como en el caso de “despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales...”. Ambos convenios entraron en vigencia en 1950 y 1951 respectivamente, hace ya 65 años atrás, y su espíritu se refleja los artículos de nuestro Código Laboral.

En lo que respecta a la promoción de la igualdad en la profesión, el principio de igualdad se encuentra plasmado en la Constitución Nacional, específicamente en los art. 46 “De la igualdad de las personas”, art. 47 “De las garantías de igualdad” y art. 48 “De la igualdad de derechos del hombre y la mujer”. El Estado paraguayo también se adhiere a la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), con la Ley N° 1.215/86 y su Protocolo Facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Ley N° 1.683/01).

Este, y otros acuerdos, buscan eliminar todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres. El Estado paraguayo tiene la obligación de cumplir con dichos acuerdos a través de políticas públicas.

Situación del derecho

En el periodo que cubre este informe, se destacan los despidos injustificados y la precarización laboral que sufren las y los periodistas. Ambos hechos violan los derechos laborales, que son imprescindibles para el cumplimiento efectivo de los derechos a la libertad de expresión y el acceso a la información.

La representación del Estado Paraguayo, para el cumplimiento de estos derechos, la ejerce el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). Pero, la situación se agrava ante la ausencia de acciones firmes de esta secretaría pública para proteger a las y los trabajadores/as, como rezan las normas y para sancionar a las patronales. Trabajadores de prensa son víctimas de despidos que no cumplen con garantías establecidas en el Código Laboral. Inclusive, reclamos válidos de las/os trabajadoras/as, ante la ausencia de condiciones mínimas para ejercer el oficio, son castigadas por las/os empleadoras/as con el cese de contratos –en el caso de que existan– que de por sí se

caracterizan por su “flexibilidad” eufemismo que esconde la pauperización de los puestos laborales.

A todo eso, se suman casos de persecución sindical que desaniman la organización de las/os trabajadoras/es. Estos casos han desembocado en más despidos injustificados. Se vislumbra una estrategia de las/os administradores de los medios de “ejemplificar”, discriminando, a quienes busquen mejorar sus condiciones laborales a través de la organización sindical. En este ambiente se dificulta que las/os trabajadores/as denuncien situaciones de abusos u otros agravios. Al mismo tiempo, se han registrado amenazas a la integridad de las/os periodistas, las formas más extremas de coartar el ejercicio de este oficio.

También, toman notoriedad en el periodo de este informe la desigualdad y violencia de género, como por ejemplo, la ausencia de guarderías en los lugares de trabajo o la violencia hacia las periodistas, como lo es el acoso sexual, la cosificación de su imagen, agresiones físicas, psicológicas, entre otras formas de violencia, que se ejemplifican más adelante. Hechos como éstos limitan el trabajo de las trabajadoras de prensa, inhibiéndolas e impidiéndoles desarrollarse plenamente en su oficio. Estos tipos de violencia, tal como dijimos, se pueden catalogar como formas de control y censura, en represalia al espacio conquistado por las mujeres donde tradicionalmente los hombres han gozado de amplio protagonismo.

A continuación, pasamos a citar algunos de los hechos más resaltantes del periodo.

Casos

Despidos injustificados, precarización laboral y persecución sindical

-Junio: Trabajadoras/es del diario Última Hora, del Grupo Vieri, denunciaron discriminación por parte de los empleadores, por el hecho de estar sindicalizados. Según el delegado sindical Roberto Irrazábal, alrededor de cincuenta personas no cobraban beneficios –dinero adicional al salario– que el grupo empresarial da a aquellos y aquellas que no se asocian al Sindicato de Periodistas del Paraguay. La práctica de los empleadores es una forma de per-

secución sindical, que busca desalentar la organización de los/as trabajadores y generar división en los equipos de trabajo.

- **30 de junio:** Joel Barrios fue despedido del diario La Nación, del Grupo Cartes, sin causa justificada. El periodista manifestó que su despido tuvo relación con algunas expresiones, que hizo en redes sociales, contra el diputado Pedro Alliana, cercano al Presidente Cartes.

- **5 de julio:** Carmen Ruiz, Héctor Rodríguez y Alberto Núñez, fueron despedidos injustificadamente del grupo JBB –del empresario Javier René Bernardes Banti– en el mismo día. La periodista Carmen Ruiz fue desvinculada, inmediatamente, luego de que el SPP comunicara a la empresa sobre la asamblea de elección de delegados sindicales, un hecho que se perfila claramente como persecución sindical. Los despidos del *switcher* Héctor Rodríguez y el camarógrafo Alberto Núñez, se sumaron luego; aquéllos también figuraban como posibles candidatos para delegados sindicales.

- **27 de julio:** El periodista Elias Piris fue despedido, del diario Última Hora, luego de cinco años de trabajar allí. La administración alegó “reestructuración” de personal y baja productividad. Sobre lo último, el periodista solicitó un reporte que sustente la acusación, pero no se lo dieron. El periodista cree que su despido obedece a que no coincide con la línea editorial del diario.

- **Agosto:** Fueron despedidos siete comunicadoras/es de la agencia de comunicación Global News, posterior a su solicitud de mejorar las condiciones laborales, a través de un ajuste salarial; y al notificar la conformación de una base sindical. Ellos fueron: Luis Núñez Chera, Mirna Giménez, Rosana Arenas, Digna López, Belén Pinto, Diego Mendoza, Clara Arce. El SPP constató irregularidades en las condiciones de trabajo que soportan trabajadoras/es de esta empresa. Específicamente, se hicieron los siguientes cuestionamientos ante el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS): la empresa transgrede normas respecto a la máxima carga de horario laboral; las/os redactoras/es cobran menos del salario mínimo vigente para ellos (monto establecido en la Resolución MTESS N° 809/16); la infraestructura edilicia y tecnológica no es acorde para el desarrollo de las exigencias laborales; las/os trabajadoras/es se ven forzados a almorzar de pie.

- **4 de agosto:** El periodista, Javier Panza, fue despedido, injustificadamente, del holding de medios del grupo A.J. Vieri, luego de trabajar allí por ocho

años y ocho meses, restándole poco tiempo para contar con estabilidad laboral. El periodista fue notificado de su despido en plena emisión del noticiero que conducía y obligado a abandonar el set. Le argumentaron que su despido se basó en una necesidad de “reestructuración”.

- **31 de agosto:** La camarógrafa Yamila Jazmín Casco fue despedida, injustificadamente del canal PRO tras un año de labor. El SPP también recibió denuncias respecto a las condiciones laborales de la empresa, como por ejemplo, que sus trabajadores/as no están inscriptos/as en el seguro social de Instituto de Previsión Social (IPS), o que varios se encuentran bajo el régimen laboral de prestación de servicios, sin ningún tipo de contrato laboral.

- **5 de setiembre:** Fue despedida la conductora Magalí Sosa, de La Tele, del grupo A.J. Vierci, alegando que recibía una remuneración superior a lo acordado, a pesar de existir un contrato de por medio. Tras su despido, la periodista denunció prácticas que cosifican a la mujer, como por ejemplo, que la producción le indicaba que debía mostrar su cuerpo y vestir prendas sugerentes. Además, relató que en una ocasión en la que llevó a su hijo al canal por no tener con quien dejarlo, le advirtieron que estaba prohibido el ingreso de niños en la empresa. Esto último refleja una realidad constante en los medios, que no cuentan con guarderías o espacios de cuidado para que las/os trabajadores/as de prensa puedan dejar a sus hijos/as allí de forma diaria o en casos de emergencia.

- **5 de octubre:** La periodista y productora Verónica Martínez fue despedida de Radio Disney, después de consultar sobre su situación laboral. La empresa no cumplía con el Código Laboral y cuando ella consultó, la dejaron sin trabajo.

Amenazas

- **15 de marzo:** Luego de un año, tras haber sido víctima de una golpiza que lo dejó postrado, en marzo de 2016, falleció el comunicador Eduardo González, de Carmen del Paraná. Aunque la Fiscalía prometió llevar adelante una investigación para identificar a los responsables, el caso sigue impune.

El comunicador denunciaba, constantemente, la inacción policial ante hechos de abigeato. En el 2014, un grupo de policías le plantó bolitas de crack

para incriminarlo. El comunicador denunció que lo golpearon en la Comisaría N° 10, de la ciudad de Fram. Estuvo bajo prisión preventiva quince meses, y tras ser liberado, inició una demanda contra los policías.

- 2 de setiembre: Cándido Figueredo, corresponsal del diario ABC Color en el Departamento de Amambay, merecedor del International Press Award 2015, se encuentra en peligro, a raíz de la decisión del juez Leongino Benítez Caballero, del juzgado Penal de Garantías de Capitán Bado, que dejó en libertad al narcotraficante Felipe “Barón” Ecurra Rodríguez, el 2 de setiembre de 2017. Desde hace al menos cinco años, Ecurra ha amenazado con asesinar al periodista Figueredo por unas publicaciones que hizo que sirvieron de base para su captura.

- 11 de octubre: La periodista del diario ABC Color, Gladys Benítez, fue amenazada por el titular del Indert, Justo Cárdenas, a raíz de unas publicaciones que afectaban al funcionario y a sus hijos. Según la denuncia de la periodista, Cárdenas le manifestó cuanto sigue: *“Gladys no te metas ni le molestes a mis hijos. Yo solo voy a entrar en tu guerra sucia y miserable. Vos te metes con mis hijos y yo me meto con los tuyos. No jodas con eso. Por mi familia soy capaz de hacer cosas que ni te pasan por tu mente. Para que quede bien grabado”*. Consultado sobre su actuar, Cárdenas justificó su amenaza.

Violencia contra las mujeres

-20 de marzo: La periodista de ABC Color, Antonia Delvalle, fue agredida física y verbalmente por funcionarios municipales de la Asociación Nacional República (ANR), en la Municipalidad de San Lorenzo. La periodista se presentó en la institución para verificar una denuncia anónima que alertaba sobre una “quema de archivo”, la que tendría como objetivo borrar evidencias de anomalías.

-30 de marzo: Varias periodistas fueron violentadas por policías, mientras hacían cobertura de los hechos que ocurrieron en torno a la enmienda presidencial, en el Congreso Nacional. Las agresiones se dieron posterior al tratamiento de la enmienda, en la sede parlamentaria. Las periodistas agredidas fueron: Teresa Fretes, del diario ABC Color, quien fue violentada y herida con balines de goma en los pies; Perla Silguero, de ABC Cardinal, perdió la audición temporalmente, luego de ser agredida; Mili Aguayo, de ABC Cardinal,

recibió golpes y tuvo contusiones; Cynthia Saldívar, camarógrafa de La Tele, recibió golpes y su cámara fue destruida; Paola Miranda, del programa Algo Anda Mal (AAM), fue herida con balines de goma; Andrea Prieto y Patricia Grance, de radio La Unión, recibieron un impacto de balín de goma.

-5 de abril: La periodista, Carolina Vanni, del grupo La Nación, fue agredida por un grupo de personas, mientras realizaba una cobertura en la Terminal de Ómnibus de Asunción. La acusaron de “cartista”, afín al Presidente Horacio Cartes.

- 6 de abril: Claudia Aguilera, de Unicanal, fue agredida por un ciudadano, mientras realizaba una cobertura. La acusaron de ser “cartista”, afín al Presidente Horacio Cartes.

- 20 de mayo: Norma Acuña, periodista de la radio Panambí Vera, fue golpeada por guardias de los parlamentarios liberales Fernando Silva Facetti y Blanca Fonseca. La periodista estaba cubriendo un escrache de jóvenes liberales, a las/os senadores. Los guardias empujaron a los jóvenes, momento en el que la periodista fue agredida. Sufrió una factura del brazo derecho a raíz del hecho.

-29 de agosto: Clara Martínez, cronista de canal 13, fue víctima de coacción sexual durante la cobertura de un evento deportivo. Hinchas se acercaron a ella en plena transmisión y uno de ellos la besó sin su consentimiento. Fuera de la transmisión, relató que otro ciudadano se acercó a ella y también la besó a la fuerza.

- 20 de octubre: La periodista Nadia Gómez, de Fotociclo, junto al periodista Maximiliano Manzoni, de Kurtural, fueron agredidos física y verbalmente, durante una cobertura, por estudiantes de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción. La violencia se agravó ante la inacción de los policías, quienes estaban presentes en el lugar, y dejaron que los estudiantes actúen con total impunidad.

-31 de octubre: Periodistas criticaron las prácticas televisivas que convierten o reducen a las mujeres a objetos sexuales. El SPP emitió un posicionamiento al respecto, en el que denuncia que la cosificación y la sexualización de la figura femenina en los medios es continua, y que son construcciones que deben cambiar. Estas prácticas fomentan una cultura que es responsable de los altos niveles de violencia contra las mujeres. Los medios, son los principales canales de promoción de esta cultura.

Recomendaciones

- Cumplir con lo establecido en el Código Laboral y garantizar la libertad sindical.
- El Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) debe cumplir su función de velar por el cumplimiento de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, haciendo inspecciones periódicas de los medios de comunicación.
- Fortalecer la Dirección de la Mujer Trabajadora del MTESS, para combatir y sancionar la desigualdad y formas de violencia como el acoso laboral.
- Sumariar y apartar de sus cargos a funcionarios/as del Estado responsables de ataques u hostigamientos contra periodistas.
- Promover una Ley contra toda forma de discriminación.
- Cumplir con lo establecido en la Ley N° 5.777/16, de *Protección Integral a las Mujeres contra Toda Forma de Violencia*.
- La Policía Nacional debe poner en práctica la Resolución N° 538/17, a través de la cual se aprueba el protocolo de seguridad para periodistas en situación de alto riesgo.

Bibliografía

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015). *Criminalización de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos*. Washington DC: CIDH. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (1985). *Opinión Consultiva 5/85 del 13 de noviembre de 1985*. San José: Corte IDH. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012). *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248*. San José: Corte IDH, Párr. 209, pág. 66. Disponible en: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_248_esp.pdf
- López, Paulo César (2016). "Ataques, amenazas, censura y persecución laboral: Principales afectaciones al derecho a la comunicación e información" en Codehupy (2016) *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2016*. Asunción: Codehupy, pp.253-272.

- Naciones Unidas (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>
- Naciones Unidas. Asamblea General (2012). *Informe del Relator especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue*. A/HRC/20/17. 4 de junio de 2012. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/137/90/PDF/G1213790.pdf?OpenElement>
- Poder Legislativo (1993). *Ley No 213/1993 que establece el Código del Trabajo*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2017. Disponible en: <http://www.mtess.gov.py/index.php/dgss/marco-legal/leyes/ley-21393-que-establece-el-codigo-del-trabajo>
- Poder Legislativo (1992). *Ley No. 04/92 que aprueba la adhesión de la República al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Asunción: Corte Suprema de Justicia-Secretaría de Género. Disponible en: <http://www.pj.gov.py/images/contenido/secretariadegenero/marcolegal/LEY-4-1992.pdf>
- Poder Legislativo (1995). *Ley No. 605 que aprueba la Convención de Belem do Para*. Asunción: Centro de Estudios Judiciales.
- Poder Legislativo (2001). *Ley No 1683 que aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (2001)*. Asunción: Corte Suprema de Justicia-Secretaría de Género. Disponible en: <http://www.pj.gov.py/images/contenido/secretariadegenero/marcolegal/LEY-1683.pdf>
- Organización Internacional del Trabajo (1949). C098 - *Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)*. Ginebra: OIT. Disponible en: <http://www.ilo.org/legacy/spanish/inwork/cb-policy-guide/conveniosobreelderechodesindicacionydenegociacioncolectivanum98.pdf>

LA DESPROTECCIÓN DE LOS DATOS PERSONALES Y LA DESIGUALDAD DE GÉNERO, RIESGOS A LAS LIBERTADES DE LAS PERSONAS EN INTERNET

DERECHOS DIGITALES



El análisis de la legislación y hallazgos de investigaciones sobre el manejo de datos en entes públicos y privados revelan que urge fortalecer estándares de protección de datos personales en Paraguay. También son necesarias políticas públicas que apunten a superar la brecha digital en términos de acceso y de uso para superar desigualdades.

Maricarmen Sequera y Jazmín Acuña

TECNOLOGÍA Y COMUNIDAD (TEDIC)

Introducción

La protección y el ejercicio de los derechos de las personas se trasladan al entorno en línea. En este espacio se cometen abusos y se perpetúan desigualdades que ponen en riesgo libertades fundamentales como la privacidad, la libertad de expresión y el acceso a información en igualdad de condiciones. Este artículo se centra en el estado del derecho a la privacidad con enfoque en la protección de datos personales en Paraguay y la situación de las mujeres en Internet.

El análisis de la legislación y hallazgos de investigaciones sobre el manejo de datos en entes públicos y privados revelan que urge fortalecer estándares de protección de datos personales. Todas las personas están expuestas a riesgos y abusos a raíz de la ausencia de una normativa robusta, más aún ante los nuevos desafíos que imponen las tecnologías.

La experiencia en Internet de las mujeres y minorías, como la comunidad LGBTI, es marcadamente distinta a la de los hombres. Las mujeres más activas -blogueras, periodistas y activistas en general- se exponen a un mayor riesgo de sufrir violencia de género en forma de agresiones, comentarios sexistas, amenazas y descalificativos, lo que provoca autocensura o cancelación de sus perfiles en redes. También los prejuicios de género desalientan el uso de las tecnologías por parte de las mujeres. Por estas razones, son necesarias políticas públicas que apunten a superar la brecha digital en términos de acceso y de uso.

Marco jurídico

Sobre la privacidad y la protección de los datos personales

La privacidad de las personas es un derecho humano protegido por normativas internacionales y nacionales. Algunos de los tratados que contemplan la protección de la vida privada son la Declaración Universal de Derechos Humanos, el cual señala que nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada (art. 12, ONU, 1948). Lo mismo se recoge en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas (art. 17, inc. 1, ONU, 1966) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 11, inc.

2, OEA, 1969). Todos estos tratados y convenciones han sido ratificados por Paraguay, lo que implica que pasan a ser parte de su sistema nacional legal.

El país cuenta con una fuerte protección constitucional a la intimidad y la inviolabilidad de la comunicación de las personas, así como el derecho a la autodeterminación informativa, principios directamente relacionados al derecho a la privacidad. Una serie de artículos de la Constitución Nacional (CN, Convención Nacional Constituyente, 1992) reconocen estas garantías: art. 33 sobre el derecho a la Intimidad, art. 36 de la inviolabilidad del patrimonio documental y de la comunicación privada, art. 23 de la prueba de la verdad y el art. 28 del derecho a informarse, en su párrafo final.

La protección de los datos personales es otra condición clave para el cumplimiento del derecho a la privacidad. Tiene reconocimiento constitucional en el artículo 135 de la CN, de la garantía del hábeas data: “Toda persona puede acceder a la información y a los datos que sobre sí misma, o sobre sus bienes, obren en registros oficiales o privados de carácter público, así como conocer el uso que se haga de los mismos y de su finalidad”.

Los datos personales están regulados por la Ley N° 1.682/01 (Congreso Nacional, 2001) “Que reglamenta la información de carácter privado” y su posterior modificación¹ por la Ley N° 1.969 del año 2002 (Congreso Nacional, 2002) y por la Ley N° 5.543/15. La ley 1682/01 asume que la acción de protección recae en la persona afectada, siendo más cercana a la doctrina norteamericana, que implica dejar el cumplimiento de la normativa a las partes involucradas y evitar la intervención del Estado, salvo en cuanto al rol que compete a los tribunales de justicia.

Sobre la promoción de la igualdad y la no discriminación hacia las mujeres

En lo que respecta a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y la no discriminación, el Estado paraguayo ha ratificado la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) a través de la Ley N° 1.215/86, y su Protocolo

¹ Se puede acceder a un documento con la evolución de la ley, en el siguiente enlace: https://www.informconf.com.py/docs/Comparativo_ley_1682-01_y_modificatorias.pdf

Facultativo de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer Ley N° 1.683/01.

Asimismo, ha adherido al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con la Ley N° 4/92, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará) en la Ley N° 605/95, el Consenso de Montevideo y los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS). Estos documentos internacionales tienen como objetivo la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer o contra personas que son discriminadas por su orientación sexual o identidad de género.

El objetivo de estos principios es lograr la igualdad sustantiva en el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Como Estado Parte, Paraguay tiene la obligación jurídica de respetar, proteger, promover y cumplir con los principios y garantías contempladas en estos tratados.

La Constitución del país se refiere a estas garantías en los art. 46 “De la igualdad de las personas”, art. 47 “De las garantías de igualdad” y el art. 48 “De la igualdad de derechos del hombre y la mujer”.

Situación del derecho

Sobre la privacidad y la protección de los datos personales

El análisis de la legislación vigente² -y pese a las garantías constitucionales- revela que urge fortalecer estándares y prácticas de protección de datos personales. Todas las personas están expuestas a riesgos y abusos a raíz de la ausencia de una normativa robusta, más aún ante los nuevos desafíos que imponen las tecnologías.

La Ley N° 1.682/01 (y sus modificaciones) tiene un enfoque meramente economicista, ya que regula casi exclusivamente los sistemas de información crediticia en las entidades bancarias y financieras, sin cubrir el resto de los aspectos sociales de la información personal. Consta de 12 artículos, de los cuales los artículos 5, 7, 9 y 10 regulan los informes crediticios.

² Un análisis completo de la legislación sobre datos personales está disponible en la investigación de Acuña, Alonzo y Sequera (2017).

El ámbito de aplicación de la citada ley es el tratamiento de la información de carácter privado en general, cualquiera sea la forma en que este se lleve a cabo: “en archivos, registros, banco de datos o cualquier otro medio técnico de tratamiento de datos públicos o privados destinados a dar informe” (art. 1). Sin embargo, excluye específicamente a las bases de datos de su ámbito de aplicación, que es la forma más generalizada y masiva de almacenamiento de datos en la actualidad.

La redacción del artículo 1 genera confusión ya que por un lado afecta a los bancos de datos, pero excluye a las bases de datos y en ningún caso define qué es una u otra cosa. Según la Real Academia Española, un banco de datos es un “archivo de datos referidos a una determinada materia, que puede ser utilizado por diversos usuarios”, mientras que base de datos es un “conjunto de datos organizado de tal modo que permita obtener con rapidez diversos tipos de información”. Como puede observarse, y al no estar definidos uno u otro concepto, la Ley 1.682/01 prácticamente cae en una contradicción.

Si interpretamos que la citada ley excluye las bases de datos, se produce una contradicción con el concepto de autodeterminación informativa. Es decir, es necesario proveer al individuo de facultades que vayan más allá de la simple búsqueda del resarcimiento económico y otorgarle también instrumentos de actuación que permitan a los titulares controlar y determinar el destino u otros aspectos del tratamiento de sus datos personales, especialmente en registros públicos y privados en medios informáticos.

Excluir las bases de datos de la protección jurídica puede demostrar una falta de voluntad política en el momento de la redacción de la Ley 1.682/01 o un completo desconocimiento de las potencialidades de uso de dichas bases. Esta negligencia expone a las personas a ser individualizadas a través de sus datos personales, poniendo en riesgo la intimidad que es lo que se debería proteger. Esto ha provocado, entre otras cosas, la proliferación y el negocio de bases de datos de información de carácter personal y/o sensible, difundidas sin consentimiento y con fines comerciales. Además, se suman los riesgos a que se realicen cruzamientos a través de lo que se conoce como Big Data³, aumentando las posibilidades de individualizar a las personas y discriminarlas.

Cabe agregar que la ley de referencia también carece de garantías ante la cesión y la comunicación de datos a terceros y que no contempla disposiciones

3 *Big Data* es la capacidad para aplicar análisis algorítmicos a los crecientes volúmenes de información que tanto empresas como gobiernos recolectan de las personas, lo que permite inferir, a través de correlaciones, información útil no contenida explícitamente en dichas bases de datos.

relativas a la transferencia internacional de datos. También se observa que no existen definiciones legales acerca de datos personales, tratamiento de datos y titular de datos.

Principios de protección

La Ley 1.682/01 no se ajusta a estándares garantistas como lo consagrados en los principios establecidos de protección de datos personales de la Directiva de la Unión Europea N° 95/46 (Unión Europea, 1995) ni del nuevo reglamento general de protección de datos de la Unión Europea N° 2.016/279, en especial falla en la figura de autodeterminación informativa.

Dicha ley tampoco incorpora efectivamente principios que regulan la protección de datos, como finalidad y limitación de finalidad, limitación en el plazo de conservación, integridad y confidencialidad, rendición de cuentas, seguridad, apertura y calidad del dato.

El principio de finalidad implica que la norma debería establecer los fines por los cuales los datos personales son recolectados. Es decir, el tratamiento de los datos personales debe ser cierto, adecuado, pertinente y no excesivo en relación al ámbito y finalidad para los que se hubieren obtenido. La Ley 1.682/01 no lo contempla.

Por otra parte, la misma ley considera lícita toda recolección, almacenamiento, procesamiento de datos personales para uso exclusivamente privado (art. 2) y solamente contempla su publicación cuando “se realice con fines científicos, estadísticos, de encuestas y sondeos de la opinión pública o de estudios de mercado, siempre que no individualicen a las personas o entidades investigadas” (art. 3). Es decir, limita el principio de finalidad considerando excepciones a los fines iniciales de la recolección.

Sobre la limitación en el plazo de conservación de los datos, la Ley 1.682/01 establece limitaciones en el tiempo necesario para los fines del tratamiento de los datos personales, pero solo limita su transmisión y divulgación según lo expresado en el art. 9 de la Ley N° 5.543/15 y el art. 9 de la Ley N° 1.969/02. No se establece nada sobre la eliminación de los datos, una vez transcurrido un tiempo determinado. Esta acción podrá realizarse a pedido del titular del dato.

La presente ley no contempla el principio de integridad y confidencialidad a través de la seguridad legal ante tratamiento de datos no autorizado o ilícito o contra la pérdida, destrucción o daño accidental. La única medida actual cae a cargo del afectado o titular del dato a través de la garantía constitucional.

Tanto el sector público como el privado, quiénes realizan tratamientos de datos deben estar sujetos a rendición de cuentas sobre medidas que toman para el manejo de los datos personales. A falta de un órgano especializado que garantice el cumplimiento de la rendición de cuentas, de transparencia y la aplicación de los estándares, el principio de rendición de cuentas se encuentra ausente en la legislación paraguaya.

Los principios de seguridad y apertura tampoco se han tenido en cuenta en la Ley 1.682/01. La información recolectada debería ser protegida frente a eventuales riesgos, como por ejemplo pérdida, sabotajes, destrucción, etc. Actualmente, el Plan Nacional de Ciberseguridad (CERT, SENATICS, 2016) incluye una serie de estándares para la protección de la infraestructura que almacena bases de datos para evitar estos problemas, pero desde un enfoque tecnológico: es decir, la protección solo se limita a la infraestructura y no se enfoca hacia las personas⁴.

Por otra parte, en lo que respecta a la apertura, no existen políticas públicas sobre la apertura de información que guarde relación con el desarrollo, prácticas y normativas relacionadas al manejo de los datos personales.

El requisito de calidad del dato forma parte de los principios rectores de la Ley 1.682/01, pero nuevamente se limita a los informes crediticios, tales como situación patrimonial, solvencia económica y cumplimiento de obligaciones comerciales y financieras, obligando la actualización constante por parte de las empresas.

4 TEDIC, 8 de diciembre de 2016. *Aspectos positivos y negativos del Plan de Ciberseguridad en Paraguay*. Disponible en: <https://www.tedic.org/aspecto-positivos-y-negativos-del-plan-de-ciberseguridad-en-paraguay/>

Casos

La desprotección en las bases de datos personales

A raíz de la ausencia de una legislación robusta en materia de protección de datos personales, todas las personas están expuestas a abusos y riesgos por parte del sector privado y el sector público.

La investigación “¿Quién defiende tus datos?” (Sequera, 2017)⁵, sobre los usos y prácticas de proveedoras de Internet (ISP por sus siglas en inglés), evidencia que las/os usuarias/os de sus servicios no tienen garantías adecuadas de protección de sus datos. Las empresas estudiadas –Tigo, Personal, Vox, Copaco, Claro y Chaco Comunicaciones– carecen de políticas de privacidad y de notificación a usuarias/os en caso que sus datos sean concedidos en el marco de investigaciones penales. Tampoco proveen informes de transparencia que detallen su gestión de información, y solo algunas se han posicionado en contra de la vigilancia. Las ISPs evaluadas no reconocen el rol central que juegan en la defensa de la intimidad de las personas.

Se destaca la preocupación manifestada por representantes de Tigo, Personal y Claro, que señalan su obligación de facilitar información de metadatos de llamadas telefónicas –conocidos como “cruce de llamadas”– por solicitud fiscal. Este mecanismo viola principios de la Constitución Nacional y tratados internacionales que exigen autorización judicial para acceder a registros de las comunicaciones de las personas. La investigación destaca que tanto Vox como Copaco no solamente retienen los datos/metadatos de las comunicaciones, sino que facilitan estas informaciones a los órganos de persecución penal violando el debido proceso.

En el sector público, la investigación “La protección de datos personales en bases de datos públicas” (Acuña, Alonzo Fulchi & Sequera, 2017) analiza los principios y prácticas aplicadas al manejo de los datos personales en nueve instituciones: la Secretaría Técnica de Planificación (STP), el Ministerio de Salud y Bienestar Social (MSPBS), el Centro Nacional de Computación (CNC), la Secretaría de Acción Social (SAS), el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), la Dirección Nacional de Aduanas (DNA), la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET), la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábi-

5 Investigación que busca impulsar buenas prácticas entre las proveedoras de Internet para que protejan los derechos humanos y ofrezcan información clara sobre el uso de los datos de las personas que contratan sus servicios.

tat (Senavitat) y el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC). Lo que surge de la investigación es que si bien hay indicios de la aplicación de buenas prácticas en algunos casos, el principal problema es la ausencia de una normativa robusta que aplique a todas las instituciones.

Otro problema que se evidencia, es que los responsables a cargo de las bases de datos tienen poca familiaridad con los estándares de protección de datos personales, ya sean regulaciones internas, nacionales o internacionales. Un principio que no se cumple es el de establecer un límite al almacenamiento de los datos personales. Casi todas las instituciones carecen de protocolos, mecanismos o normativas para la destrucción de dichos datos. Manifiestan diversas razones para no hacerlo. Sin embargo, se deben establecer criterios dependiendo de la naturaleza de las bases de datos.

Finalmente, existen dudas sobre la aplicación de principios de especificación de finalidad y limitación en el uso: se desconoce si los datos son utilizados solamente para los fines por los que son recolectados.

La serie “El retorno de los Pyrawebs”⁶ resume varios de los problemas producto de la ausencia de un marco legal acorde a los desafíos de la evolución de las tecnologías y la digitalización de la información: el negocio creado a partir de la venta y compra de bases de datos personales; la perfección de los mecanismos de vigilancia del Estado; el manejo inescrupuloso de datos sensibles que resulta en hechos de discriminación; la proliferación de cámaras de vigilancia en espacios públicos; y el aumento de la recolección de datos biométricos.

La recolección de datos biométricos sin garantías de protección

Otro de los casos preocupantes, que agrava más la situación descrita en los párrafos anteriores es la recolección y almacenamiento de datos biométricos. En un contexto de normativa débil, los riesgos para las personas aumentan con dicha recolección, que implica la creación de nuevas bases de datos sin el debido control. La recolección de datos biométricos por parte de la Secretaría de Estado de Tributación (SET)⁷ y el proyecto de Ley de “activación de telefonía móvil” son solo algunos ejemplos. Éste último, gracias al análisis y

⁶ El Surtidor, (s/f). Disponible en: <https://elsurti.com/pyrawebs/>

⁷ TEDIC, 25 de mayo de 2017. ¿Es legal la recolección de mis datos biométricos por parte de la SET? Disponible en: <https://www.tedic.org/es-legal-la-recoleccion-de-mis-datos-biometricos-por-parte-de-la-set/>

la difusión de los peligros de la normativa expuestos por TEDIC y el trabajo de incidencia de las proveedoras, fue vetado en su totalidad por el Poder Ejecutivo este año⁸.

Los datos biométricos permiten la aplicación de métodos automatizados para reconocer de manera precisa a un individuo con base en las características físicas o de comportamiento. La tecnología usada en la biometría incluye el reconocimiento de huellas dactilares, huella palmar, facial, patrones de venas, iris, voces y otras exposiciones del cuerpo incluyendo el ADN y la secuencia de la pulsación de las teclas, entre otros.

La cuestión de la privacidad es fundamental para discutir sobre los alcances y los efectos de la biometría, ya que plantea un riesgo sustancial al derecho a la privacidad cuando no existen garantías mínimas de protección en el tratamiento de datos personales. El Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión de la ONU, Frank La Rue (Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 2013) y el Alto Comisionado de Derechos Humanos, Navi Pillay⁹, han expresado preocupación por las violaciones del derecho a la intimidad ante la falta de medidas de protección eficaces en la aplicación de las tecnologías biométricas.

La tecnología no es neutral, también discrimina

La ausencia de políticas para la reducción de la brecha digital de género en Paraguay, profundiza situaciones de desigualdad en la sociedad. En la investigación “Mejor educar que prohibir” (Galeano, 2016: 18), se expone la diferencia etaria de acceso a dispositivos móviles para acceder a Internet por parte de niños, niñas y adolescentes. Se evidencia que las mujeres acceden a un teléfono propio a partir de los 14 años de edad, mientras que los hombres a los 10 años. Esta inclusión tardía, además de otras brechas de desigualdad, generan serios problemas, en un contexto de mayor violencia y desprotección de las niñas y adolescentes, limitando su derecho de libertad de expresión y acceso al conocimiento a través de Internet. Por tanto, se deberán desarrollar planes de inclusión con acompañamiento y protección para ellas.

8 TEDIC, 28 de setiembre de 2017. *Acertada decisión del Poder Ejecutivo para la defensa de nuestra privacidad*. Disponible en: <https://www.tedic.org/acertada-decision-del-poder-ejecutivo-para-la-defensa-de-nuestra-privacidad/>

9 Centro de Noticias ONU, 12 julio de 2013. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=26945#WgpjqlXibiU>

Por otra parte, la violación del principio de neutralidad en la red¹⁰ por parte de las ISPs genera otros problemas de brecha de género. Las ISPs a través de sus planes de “Facebook gratis” o “Whatsapp gratis”, restringen el acceso a toda Internet al limitar la navegación a las condiciones del plan, particularmente en grupos vulnerables con escasos recursos. Algunas limitaciones podrían ser el acceso a información sobre temas de sexualidad y derechos sexuales y salud reproductiva. Esta información es necesaria para evitar embarazos no deseados de mujeres, niñas y adolescentes. En este último caso, son embarazos reconocidos como producto de violencia sexual ejercida por integrantes de la familia (abuso sexual incestuoso), conocidos, vecinos, o extraños¹¹.

Violencia de género en Internet

Según el informe de la World Web Foundation (2015), las mujeres más activas en Internet (blogueras, periodistas y activistas en general) se exponen a un mayor riesgo de sufrir violencia de género en forma de agresiones, comentarios sexistas, amenazas y descalificativos, lo que provoca autocensura o cancelación de sus perfiles en redes. El caso judicial de violencia de género en Internet contra la periodista Karen Ovando, en Paraguay, tuvo una sentencia positiva en la Cámara de Apelación¹². Originalmente, la jueza Gizela Palumbo había ordenado a la organización TEDIC eliminar una publicación de su blog, en la que se analizaba la denuncia de la periodista. En dicha publicación se reprodujo el contenido publicado por la periodista, que mostraba una conversación de chat en la que los participantes masculinos bromeaban sobre su sexualidad y sobre la posibilidad de drogarla y violarla. La jueza, sin tomar en cuenta requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, ni el interés público en el tema, ordenó retirar el contenido poniendo en riesgo la libertad de expresión de quienes trabajan para visibilizar la violencia en línea. Esta decisión fue revertida por la Cámara de Apelación en julio de este año y el contenido fue restituido.

10 La neutralidad de la red establece que no se puede discriminar ningún paquete de datos de ningún tipo, es decir, hacer diferencias durante el tráfico en su red entre un paquete de datos A y un paquete de datos B, ya sea por su origen o contenido. La ex Relatora Especial de la OEA para la Libertad de Expresión, Catalina Botero, afirma que la protección de la neutralidad es fundamental para garantizar la pluralidad y diversidad del flujo informativo. En este sentido, recuerda las palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH): “[E]l Estado no sólo [sic] debe minimizar las restricciones a la circulación de la información sino también equilibrar, en la mayor medida posible, la participación de las distintas corrientes en el debate público, impulsando el pluralismo informativo”. En consecuencia, la equidad debe regir el flujo informativo. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_08_Internet_WEB.pdf

11 Véase artículo sobre derechos sexuales y derechos reproductivos de este informe.

12 TEDIC, de 28 julio 2017. Buena Noticia, *el Tribunal de apelación revoca sentencia de primera Instancia sobre la censura a TEDIC por denunciar violencia de género*. Disponible en: <https://www.tedic.org/buena-noticia-tribunal-revoca-sentencia-que-censuraba-a-tedic-por-denunciar-violencia-de-genero/>

Las redes sociales, a través de sus algoritmos, afectan la privacidad y la libertad de expresión de usuarias. El informe del proyecto Online Censorship –que busca documentar los contenidos eliminados– ha demostrado que la gran mayoría de las denuncias por parte de usuarias/os desde noviembre de 2015 hasta marzo de 2016 estaban relacionadas con la desnudez, que subjetivamente se equiparaba con pornografía. Muchas de ellas incluían pezones femeninos¹³, mientras que los masculinos pueden aparecer sin censuras en esas redes. Esta situación también afecta a usuarias en Paraguay, y se complejiza cuando grupos conservadores denuncian perfiles de activistas, provocando el bloqueo de sus perfiles como les ocurre sistemáticamente a las defensoras trans de la organización Panambí¹⁴. Según ellas, son criminalizadas por exponer su género en las redes sociales: cada cierto tiempo, varias de ellas sufren bloqueo de sus perfiles en Facebook porque son denunciados como perfiles falsos¹⁵. A ellas se les vuelve muy difícil recuperarlos porque se les obliga a presentar una identificación legal para recuperar sus cuentas. Hasta el presente año, el Estado paraguayo no reconoce legalmente el cambio de nombre y el género de las personas transexuales¹⁶.

Por último, el Plan Nacional de Ciberseguridad es una política pública del gobierno paraguayo que busca hacer frente a los riesgos y desafíos que conlleva la tecnología. El Decreto N° 7.052/17 contempla un análisis de los riesgos y otra de implementación de actividades. Uno de los aspectos preocupantes del plan es la visión de seguridad que está centrada en la infraestructura crítica o amenazas que se producen a través de la tecnología y no en la seguridad de las personas¹⁷. Sin embargo, el concepto de seguridad es mucho más amplio: por ejemplo, la seguridad de que una mujer acceda a Internet para encontrar información sobre cómo consumir pastillas anticonceptivas, o la posibilidad de consultar en foros de la web sobre cómo cuidar a su niño/a de una gripe.

Se deja casi al margen de la discusión el riesgo de la violación de derechos fundamentales de los ciudadanos a través del espionaje estatal y, en consecuencia, cómo se protegen las personas ante abusos del gobierno. También se desconoce la diversidad de experiencias de las personas, los peligros particu-

13 Online Censorship, 21 de julio de 2016. Disponible en: <https://onlinecensorship.org/es/news-and-analysis/la-moralidad-de-las-redes-sociales-de-como-facebook-censura-a-trump-y-la-sexualidad-femenina-por-igual>

14 Es una organización que promueve y defiende los derechos de las personas trans en Paraguay buscando erradicar el estigma y la discriminación para la dignificación e inclusión social. Más información: <http://www.panambi.org.py/>

15 TEDIC, 5 de junio de 2017. *El derecho a aparición en Internet de la comunidad LGBTQI*. Disponible en: <https://www.tedic.org/el-derecho-a-aparicion-en-internet-de-la-comunidad-lgtbiq/>

16 Véase artículo sobre derechos LGBTI de este informe.

17 TEDIC, 8 de diciembre de 2016. *Aspectos positivos y negativos del Plan de Ciberseguridad en Paraguay*. Disponible en: <https://www.tedic.org/aspecto-positivos-y-negativos-del-plan-de-ciberseguridad-en-paraguay/>

lares que ellas sufren. La violencia que viven las mujeres en Internet es marcadamente distinta a la que sufren los hombres. El cyber-acoso¹⁸, doxing¹⁹, y la sextorsión²⁰ son algunos ejemplos²¹. En el Plan tampoco se menciona la necesidad de avanzar en investigaciones de denuncia de espionaje estatal y violaciones al debido proceso. En estas graves transgresiones pueden esconderse situaciones de opresión a las mujeres, como de acoso, extorsión e intimidación. Como ejemplo, sigue pendiente una resolución al caso de espionaje militar a una periodista de ABC Color²². Además, es necesario someter a rendición de cuentas a las instituciones y las autoridades vinculadas a la compra de software de vigilancia²³.

Por último, debe incluirse un diagnóstico de los riesgos que implican las solicitudes de información de carácter personal de los usuarios que hace la Fiscalía a las proveedoras de Internet (ISP) sin orden judicial (Sequera, 2017). Todos estos hechos afectan las garantías constitucionales de la ciudadanía, y de manera muy particular la seguridad y el bienestar del 50% de la población.

Recomendaciones

Hacia una Ley orgánica de protección de datos personales

Es necesaria y urgente una Ley de Protección de Datos Personales con un enfoque integral para evitar los posibles abusos que se realizan con los datos personales, tanto en el sector público como el privado.

Esta nueva ley debe limitar el tratamiento de los datos personales en lo que respecta a: recolección, tiempo de almacenamiento, proporcionalidad, calidad del dato, ámbito de aplicación, transparencia, rendición de cuentas y otros principios establecidos por los estándares más altos de protección de datos personales con perspectiva de derechos humanos. También, la futura

18 El cyber-acoso es la práctica de atacar sistemática y sostenidamente a un individuo o grupo de personas causando algún tipo de daño psicológico o físico.

19 Doxing es la práctica de investigar y recopilar información de una persona o un grupo de personas con el objetivo de divulgar sus datos para violar su privacidad, intimidarlos o dañar su reputación.

20 La sextorsión se conoce a la práctica de extorsionar o amenazar a una persona con la posibilidad de divulgar sin su consentimiento fotografías o videos íntimos.

21 TEDIC, 9 mayo de 2017. *Buscando a las mujeres en el Plan Nacional de Ciberseguridad*. Disponible en: <https://www.tedic.org/buscando-a-las-mujeres-en-el-plan-nacional-de-ciberseguridad/>

22 TEDIC, 25 de agosto 2016. *Espionaje a periodista confirma que el Estado intercepta comunicaciones ilegalmente*. Disponible en: <https://www.tedic.org/espionaje-a-periodista-confirma-que-el-estado-intercepta-comunicaciones-ilegalmente/>

23 TEDIC, 20 de mayo 2016. *Más preguntas y dudas sobre software malicioso adquirido por SENAD*. Disponible en: <https://www.tedic.org/mas-preguntas-y-dudas-sobre-software-malicioso-adquirido-por-senad/>

Ley de Protección de Datos Personales deberá contemplar los avances tecnológicos: datos biométricos, algoritmos, big data, transferencias internacionales de datos, entre otros. A partir de estas conclusiones, se sugiere crear un órgano independiente como “ente rector” y responsable del control del tratamiento de datos, para analizar la finalidad del tratamiento y hacer las revisiones preventivas ante posibles errores o abusos que se puedan dar en el manejo de datos personales. Se agrega que es necesario auditar a los responsables de tratamientos de datos y elevar los estándares de protección, acorde a la Directiva de la UE N° 95/46 y sus reglamentaciones.

Se enfatiza que la nueva ley no debe crear obstáculos a los avances de la Ley N° 5.282/14 de acceso a la información pública. La misma debe contener dispositivos legales que aseguren el acceso a los datos personales cuando el interés público fuera mayor que la necesidad de sigilo, como la divulgación de salarios de los servidores públicos y otros casos.

Hacia una visión de seguridad digital para todos y todas

La desigualdad de género que el Estado se ha comprometido a superar, se debe también revertir en el entorno digital. El Plan Nacional de Ciberseguridad, siendo la política pública más importante en este aspecto, debe incorporar un enfoque centrado en las personas y sus experiencias, especialmente mujeres y minorías. Por ejemplo, en la parte del Plan que se menciona incluir la educación en TIC en la currícula educativa, la pregunta que surge es qué tipo de formación se inculcará para superar la desigualdad de género. La exclusión de las mujeres se da no solo en el acceso, sino en la creación de las tecnologías. Una respuesta a esta situación requiere un cambio en la configuración de referentes y en deconstruir los roles de género. Sin un abordaje consciente (de género) sobre estos temas, sin contemplar las ideas que los estudiantes internalizan sobre las tecnologías, se corre el peligro de reproducir los mismos mitos, estereotipos y dinámicas que sostienen la desigualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos.

Además, cualquier cambio en la red está ligado a cambios fuera de ella. Problemas como la brecha digital de género son insalvables si otros aspectos de la sociedad no se modifican. Por ejemplo, las mujeres deben ocupar y deliberar sobre las políticas de desarrollo tecnológico y gobernanza en Internet.

Bibliografía

- Acuña, Jazmín; Alonzo Fulchi, Luis; Sequera, Maricarmen (2017). *La protección de datos personales en bases de datos públicas. Un estudio exploratorio*. Asunción, TEDIC. Disponible en: https://www.tedic.org/wp-content/uploads/sites/4/2017/09/La-protecci%C3%B3n-de-Bases-de-Datos-en-Paraguay_Documento-Final.pdf
- Galeano, José (Coord.) (2016). *Es mejor educar que prohibir*. Asunción: Global Infancia/ UNICEF / Enfoque Territorial. Disponible en: <https://www.unicef.org/paraguay/spanish/esmejoreducarqueprohibir.pdf>
- Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (2013). *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue. A/HRC/23/40. 17 de abril del 2013*. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/133/06/PDF/G1313306.pdf?OpenElement>
- Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (2016). *Plan Nacional de Ciberseguridad*. Disponible en: <http://gestordocumental.senatic.gov.py/share/s/m2uDswEUTDmrDBY2NFtIlg>
- Unión Europea (2016). *Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=ES>
- Sequera, Maricarmen (2017). *¿Quién defiende tus datos? Buscando la transparencia de los intermediarios de internet en Paraguay*. Asunción, TEDIC. Disponible en: https://www.tedic.org/wp-content/uploads/sites/4/2017/04/QuienDefiendeTusDatos_TEDIC-EFF.pdf
- World Web Foundation (2015). *Global Report – October 2105. Women's Rights Online. Translating access into empowerment*. Disponible en: <http://webfoundation.org/docs/2015/10/womens-rights-online21102015.pdf>

COACCIÓN A ORGANIZACIONES CIUDADANAS Y GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS DURANTE LAS MANIFESTACIONES

DERECHO A LA REUNIÓN,
MANIFESTACIÓN Y ASOCIACIÓN



Las represiones y las persecuciones a diversas agrupaciones que ejercen el derecho a la reunión, manifestación y asociación, estuvieron nuevamente presentes este año. En un contexto de tensión política para habilitar la reelección presidencial, el 31 de marzo se produjo una de las represiones de mayor escala en los últimos años, con hechos de violencia estatal que culminaron con la muerte de un joven dirigente liberal dentro de su sede partidaria. También se ha visto la inacción y la complicidad del Estado frente a hechos violentos como desalojos forzosos llevados a cabo por civiles armados—muchas veces avalados por agentes fiscales y policiales—y también como ataques a las tomas de instituciones educativas secundarias y superiores.

Clara de Iturbe

DECIDAMOS, CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA

Introducción

Los derechos a la reunión, manifestación y asociación son derechos fundamentales y habilitantes para ejercer otros derechos. La manifestación pacífica es el legítimo mecanismo de los ciudadanos y las ciudadanas para el reclamo cuando sienten que sus derechos no son respetados, por lo cual es de vital importancia que se garantice su desarrollo sin coerción ni violencia.

El derecho a la asociación garantiza que los ciudadanos y las ciudadanas puedan participar de agrupaciones afines a sus intereses, como asociaciones políticas, comisiones vecinales, sindicatos, organizaciones campesinas, etc. Estos derechos están garantizados en numerosos instrumentos internacionales y en las leyes nacionales vigentes.

Marco jurídico

En el Paraguay, la libertad de reunión y manifestación pacífica está reconocida por el artículo 32 de la Constitución Nacional: “Las personas tienen derecho a reunirse y a manifestarse, sin armas y con fines lícitos, sin necesidad de permiso”. Por su parte, el derecho a la libertad de asociación con fines lícitos está contemplado en el artículo 42: “Toda persona es libre de asociarse o agremiarse con fines lícitos, así como nadie está obligado a pertenecer a determinada asociación. La forma de colegiación profesional será reglamentada por ley. Están prohibidas las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar”. En lo que respecta a colectivos específicos, el artículo 65 de la misma carta magna garantiza a los pueblos indígenas a participar en la vida socio-institucional del país conforme a sus usos consuetudinarios y el ordenamiento jurídico nacional.

El artículo 66 de la Ley N° 3.966/10 Orgánica Municipal, se refiere a la participación ciudadana y establece que “La ciudadanía puede darse las formas de organización que estime más apropiadas para el desarrollo de sus intereses”. La misma ley también prevé, en el artículo 65, un apartado sobre la creación y el funcionamiento de las comisiones vecinales, y en el artículo 67, sobre la libre asociación.

El derecho de los estudiantes a organizarse en centros de estudiantes está contemplado en el artículo 21, inciso b) del Código de la Niñez y la Adolescencia, y debe estar garantizado por el sistema educativo.

En cuanto al derecho a la asociación en el ámbito laboral, el artículo 67 del Código del Trabajo reconoce el derecho de los trabajadores y las trabajadoras a: “organizarse en defensa de sus intereses comunes, constituyendo sindicatos o asociaciones profesionales, federaciones y confederaciones o cualquier otra forma de asociación lícita o reconocida por la ley”.

La Ley N° 1.066/97, “Que reglamenta el artículo 32 de la Constitución Nacional”, coloquialmente denominada “del marchódromo”, regula las manifestaciones ciudadanas y ha sido cuestionada en reiterados informes anuales por ser de carácter inconstitucional. Esta norma vuelve a adquirir relevancia este año debido a su aplicación selectiva y el actuar de la policía incluso por fuera de lo contemplado en la ley.

La libertad de reunión y asociación son derechos básicos que se encuentran en el artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los artículos 21 (derecho a la reunión pacífica) y 22 (derecho a la libre asociación) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

También la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establece en su artículo 16, que “Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.”

Estos derechos igualmente están reconocidos en otros compromisos internacionales de carácter vinculante, ratificados por Paraguay. La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y la Niña reconoce en el artículo 15 el derecho a la libre asociación y reunión pacífica de los niños y las niñas. Las garantías del derecho a la sindicalización, la negociación colectiva y la libertad sindical están contemplados en los Convenios N° 87 y N° 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ambos instrumentos ratificados por Paraguay.

En 2015, en el marco de la agenda 2030 de desarrollo sostenible se acordaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los avances hacia el pleno cumplimiento del derecho a la reunión, manifestación y asociación están com-

prendidos dentro del Objetivo 16: “Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas”.

Derechos violentados durante el periodo comprendido en el informe

Dentro del período de este informe, en varias instancias se dieron violaciones de los derechos a la reunión, manifestación y asociación. En la mayoría de los casos, los agentes del Estado estuvieron directamente involucrados en las represiones y los amedrentamientos, apersonados en los lugares de los hechos. En otros casos, si bien las agresiones fueron causadas por terceros, las vulneraciones ocurren por la omisión del Estado de garantizar el libre desarrollo de la protesta, formando parte del sistema de impunidad que permite la violencia, especialmente en la lucha por la tierra y la lucha estudiantil.

Graves violaciones a los derechos humanos sucedieron el 31 de marzo en el marco de las movilizaciones anti-enmienda: luego de un controvertido cambio del reglamento interno de la Cámara de Senadores, el 31 de marzo se llevó a cabo una sesión extraordinaria a puertas cerradas, sin el cumplimiento de las formalidades para aprobar una enmienda constitucional en favor de la reelección presidencial. Este intento de aprobar la reelección a toda costa desencadenó la indignación de la población, con las manifestaciones subsecuentes frente al edificio del Congreso que derivaron en la quema de una parte del mismo. Durante estas protestas se llevó a cabo una brutal represión desde horas de la tarde de ese viernes 31 hasta la madrugada del sábado, en la que ocurrieron varias violaciones a los derechos humanos¹.

La jornada inició con incidentes en el Congreso y sus inmediaciones, dejando heridos a los diputados liberales Édgar Acosta y Pastor Vera Bejarano. El primero sufrió heridas de gravedad tras recibir disparos con balines de goma a la altura del rostro². También fueron heridos el presidente del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), Efraín Alegre, el entonces titular del Congreso, Roberto Acevedo, así como varios guardias privados y otras personas que se manifestaban. El entonces ministro del Interior, Tadeo Rojas, justificó la

1 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, 4 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/122-mnp-presento-denuncia-ante-la-fiscalia-sobre-posibles-hechos-punibles-en-actuacion-policia>

2 Édgar Acosta fue internado en terapia intensiva ese día. Se ha sometido hasta el momento, a nueve cirugías reconstructivas. Cf. La Nación, 8 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/politica/2017/10/08/diputado-edgar-acosta-se-somete-a-novena-cirugia-de-mandibula/>

represión policial de la tarde afirmando que la policía solo respondió a las provocaciones³.

En horas de la noche y en las inmediaciones del Congreso se realizaron detenciones arbitrarias a varios manifestantes, incluso a algunos simples transeúntes. A la vez, hubo malos tratos y uso excesivo de la fuerza policial, incluyendo ataques directos a trabajadores y trabajadoras de la prensa. Estos hechos culminaron con el atraco a la sede del PLRA y el asesinato del joven dirigente liberal Rodrigo Quintana, además de otros atropellos.

Entre otros casos, Roberto Rojas denunció ser víctima de tortura física: “Me torturaron desde que me subieron a la patrullera hasta la agrupación especializada, con patadas, culatazos y quemaduras de encendedor”; y psicológica: “Vamos a matarle acá porque una vez que lleguemos allá ya no vamos a poder tocarle”, por parte de la policía⁴. A pesar de registrar graves golpes en la cabeza, recién accedió a atención médica 12 horas después⁵.

Otro ejemplo del uso excesivo e indiscriminado de la fuerza fue el caso de José Alarcón, quien no se encontraba participando de las manifestaciones. Sin embargo, fue alcanzado por la represión policial y recibió un disparo de balín de goma a la altura del ojo, ocasionándole la pérdida del mismo. Alarcón presentó una denuncia formal ante la fiscalía por el ataque⁶.

Veintiún mujeres detenidas también sufrieron violencia de género al ser obligadas a desnudarse en la sede de la Agrupación Especializada para una supuesta inspección, según las denuncias. Asimismo, se dio la detención de “una mujer en periodo de lactancia que necesitaba dar de mamar”⁷, y una joven fue impactada con 8 balines de goma a quemarropa.

Decenas de personas resultaron heridas durante la jornada de protesta. Estudiantes de medicina, entre otros voluntarios y voluntarias, instalaron un puesto improvisado de refugio y primeros auxilios en la explanada de la Ca-

3 Última Hora, 31 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/policia-reprimio-porque-fue-provocada-segun-ministro-m1074746.html>

4 Última Hora, 6 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/liberales-denuncian-caso-tortura-policial-fiscalia-m1076120.html>

5 ABC Color, 3 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/me-reventaron-la-cabeza-todo-el-camino-1580457.html>

6 Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), 6 de abril de 2017. Disponible en: <http://codehupy.org.py/joven-que-perdio-el-ojo-en-manifestaciones-presentara-denuncia-formal-ante-la-fiscalia/>

7 Rodríguez, Fátima (s/f). *Paraguay: El conflicto político, la violencia del Estado y el cuerpo de las mujeres*. Disponible en: <http://www.cde.org.py/paraguay-el-conflicto-politico-violencia-del-estado-y-el-cuerpo-de-las-mujeres/>

tedral. Sin embargo, el sitio fue atacado por la Policía con gases y disparos con balines de goma, por lo cual tuvieron que ser reubicados en la Plaza Uru-guaya⁸. No se cuenta con información oficial de la cantidad de heridos en la represión.

En Ciudad del Este también se produjeron incidentes de brutalidad policial con manifestantes que habían cerrado el Puente de la Amistad como medida de protesta. Alrededor de 35 personas, incluyendo un trabajador de prensa, recibieron disparos de balines de goma al cuerpo (incluyendo la cabeza) y golpes (patadas, pisados por los caballos y golpeados con guachas por parte de la policía montada), según la denuncia.⁹ También denunciaron el robo de 35 aparatos celulares¹⁰.

Veintidós periodistas fueron heridos durante las coberturas, quienes además denunciaron que fueron reprimidos aun luego de identificarse como trabajadores de la prensa. En algunos casos fueron destruidos sus elementos de trabajo¹¹. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) calificó de “inadmisible” la represión a los reporteros y las reporteras¹².

Alrededor de las 00:22 del 1 de abril, un contingente importante de policías irrumpió sin orden judicial en la sede del PLRA, ubicada sobre la calle Iturbe casi Manuel Domínguez. Los agentes dispararon indiscriminadamente hacia las personas que se encontraban en el pasillo de la sede. Rodrigo Quintana, dirigente liberal de La Colmena, departamento de Paraguarí, recibió nueve impactos de balines de metal que le causaron la muerte. La CIDH cuestionó, además del uso excesivo de la fuerza durante la jornada, la utilización de este tipo de armas¹³.

Marcha campesina por la condonación de deudas: las movilizaciones en torno a la marcha anual campesina se llevaron a cabo este año en la capital, entre el 10 de julio y el 17 de agosto, durante casi 40 días. Campesinos y campesi-

8 El Periódico, 1 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.elperiodico.com/es/internacional/20170401/estudiantes-atienen-a-heridos-en-la-calle-tras-disturbios-en-asuncion-5943748>

9 Última Hora, 11 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/reprimidos-cerrar-puente-denunciaron-la-policia-n1077355.html>

10 ABC Color, 11 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/denunciaron-represion-policial-en-el-este-1583061.html>

11 ABC Color, 3 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/video-muestra-como-reprimieron-a-periodistas-brasilenos-1580572.html>

12 EFE, 26 de mayo de 2017. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/politica/la-cidh-tacha-de-inaceptable-represion-a-periodistas-en-protestas-paraguay/2000035-3278507>

13 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 3 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/042.asp>

nas organizadas de todo el país se sumaron a las movilizaciones exigiendo la condonación de las deudas agrícolas contraídas con el Banco Nacional de Fomento (BNF) y las empresas privadas para no perder sus tierras.

La falta de respuesta del gobierno a los reclamos hizo que la medida de protesta se prolongase de sobremanera en condiciones precarias, exponiendo a las/os manifestantes a temperaturas peligrosamente bajas. El 26 de julio, a las dos semanas de movilización, falleció Ángel Cardozo, de 39 años, productor de General Resquín, San Pedro, en el marco de su legítimo derecho a la manifestación¹⁴. Las bajas temperaturas, sumadas a la precariedad material de la ocupación de la Plaza de Armas y la prolongada duración de la protesta hicieron que el hombre desarrollara un cuadro de neumonía.

Poco después del veto presidencial del proyecto de ley, se empezó a aplicar selectivamente la Ley del Marchódromo. El 9 de agosto, de manera totalmente ilegal, la policía prohibió el uso de palos en las marchas, símbolo histórico de las luchas del campesinado. Ese día, el derecho a manifestación de las/os campesinos/as fue sujeto a una negociación y aún luego de acordar marchar sin sus palos, no les fue permitido manifestarse en horario laboral¹⁵. Resulta preocupante que la Policía Nacional se atribuya la potestad de negociar las expresiones de manifestación, que constitucionalmente deberían ser libres.

Continúa vigente la inconstitucional Ley del Marchódromo y la restricción de la manifestación incluso al margen de dicha ley: ya en informes anteriores¹⁶ se había denunciado la inconstitucionalidad de la “Ley del Marchódromo”, así como su aplicación selectiva y, por tanto, violatoria del principio de igualdad. Este año se volvió a prohibir arbitrariamente la manifestación campesina, entre otras, frente a Mburuvicha Róga y a la residencia del presidente de la República, Horacio Cartes (puntos que no se encuentran restringidos en la inconstitucional ley).

Una movilización de estudiantes secundarios de la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (Fenaes) no pudo llegar a Mburuvicha Róga el 3

14 Última Hora, 26 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/fallece-campesino-que-enfermo-la-plaza-armas-n1098626.html>

15 Última Hora, 9 de agosto de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/policias-rodearon-los-manifestantes-e-impidieron-desarrollo-la-marcha-n1101147.html> y Demoinfo, 9 de agosto de 2017. Disponible en: <http://demoinfo.com.py/marchacampesina-policia-bloquea-paso-a-campesinos/>

16 Ediciones anteriores de este informe (2010-2016) han señalado el carácter inapropiado de la ley, principalmente por la fijación de horarios para realizar manifestaciones y la prohibición de que se realicen frente a determinadas instituciones públicas.

de abril, cuando reclamaron la violencia policial ejercida el 31 de marzo. Lo mismo ocurrió con una sentata simbólica con velas, contra el tarifazo de la ANDE, realizada el 16 de marzo¹⁷. El 9 de abril, a partir de los sucesos del 31 de marzo y 1 de abril, se cerró “preventivamente” la avenida España para evitar posibles manifestaciones frente a la residencia de Horacio Cartes¹⁸.

También se coartó el derecho a la manifestación de un contingente de manifestantes liderado por Paraguayo Cubas, que venía a manifestarse contra la corrupción¹⁹. De manera arbitraria, no se les permitió caminar por la avenida Mariscal López en dirección a Mburuvicha Róga, a la altura de la Catedral Metropolitana²⁰. Codehupy manifestó en esa ocasión: “Ni siquiera la inconstitucional Ley 1.066/97, más conocida como ‘Ley del Marchódromo’, prohíbe que una manifestación pase por Mburuvicha Róga o frente a la residencia privada del presidente, como de hecho en la práctica se impide...”²¹.

Continúan las represiones en el marco de la lucha por la tierra

El calvario en Guahory continuó este año con más violencia²²: la comunidad de Guahory del Distrito de Tembiaporá, Caaguazú, lleva años de conflicto por sus tierras con colonos brasileiros a causa de una estafa del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), en la que se vendieron títulos duplicados. La comunidad fue víctima de desalojos violentos el 27 de diciembre de 2016 y el 3 de enero de 2017.

El 8 de mayo, los efectivos de cascos azules que se encontraban custodiando el lugar reprimieron los intentos de los campesinos de detener la siembra de trigo en las tierras en disputa y estos se refugiaron en la Escuela Básica N° 3.165

17 Última Hora, 3 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/antimotines-impiden-que-secundarios-lleguen-mburuvicha-roga-n1075514.html> y 16 de marzo de 2017, Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ciudadanos-no-pudieron-sentarse-frente-mburuvicha-roga-n1070748.html>

18 Última Hora, 9 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/cierran-espana-frente-casa-cartes-n1076990.html>

19 El Abogado Paraguayo “Payo” Cubas es un activista que adquirió notoriedad pública por sus controversiales formas de protesta, como defecar en el despacho de un juez. Actualmente se encuentra procesado por la pintata de la casa del fiscal general del Estado, Javier Díaz Verón. Cf. ABC Color, 31 de enero de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/politica/imputan-a-paraguayo-cubas-y-otros-cinco-por-pintatas-en-la-casa-del-fiscal-general-1560493.html> y en La Nación, 4 de octubre de 2017. Disponible en: http://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresia/2017/10/04/suspenden-audiencia-a-payo/

20 Codehupy, 25 de enero de 2017. Disponible en: <http://codehupy.org.py/policia-sigue-violando-derechos-constitucionales-a-la-manifestacion-y-circulacion/>

21 *Ibidem*.

22 Véase en este informe el artículo del derecho a la reforma agraria, en el que se incluye más información respecto a otros hechos de violencia y menoscabos de derechos perpetrados en contra de las familias de Guahory.

Virgen de Fátima, de Guahory. La Policía Nacional irrumpió en las inmediaciones de la escuela con gases lacrimógenos y balines de goma, en presencia de niños y niñas del 1° al 6° grado, quienes fueron afectados por los gases²³.

Intento de homicidio a joven campesino en Puente Kyha, Canindeyú²⁴: desde hace ocho años, algunos campesinos se encuentran luchando por la tierra en el asentamiento San Juan de Puente Kyha, Distrito de Caballero Álvarez, Canindeyú. De acuerdo a ellos, esa tierra pertenece al Indert, pero es usurpada por ciertos sojeros brasileros. La Federación Nacional Campesina (FNC) denunció que el 8 de setiembre de 2017, unos civiles armados, en presencia de la Policía Nacional²⁵, atacaron el asentamiento para amedrentar a los campesinos y las campesinas que se encontraban allí. Uno de los guardias privados disparó contra Luis Fernando Benítez, joven campesino de 18 años, quien fue gravemente herido en la cabeza y el abdomen. La FNC denunció que la usurpación de estas tierras se da “con la abierta complicidad de autoridades judiciales, fiscales, de la Gobernación y municipalidad local”²⁶.

Movilizaciones estudiantiles: criminalización de la protesta y ataques violentos a los estudiantes organizados

Este año, nuevamente las/os estudiantes fueron protagonistas de varias manifestaciones, exigiendo una mayor inversión pública en escuelas y colegios, y una educación universitaria más democrática.

Desde el 6 de setiembre, una semana luego de la Marcha Nacional de Colegios Públicos y Privados, a lo largo de dos semanas, se realizaron, sucesivamente, alrededor de 25 tomas en colegios de diferentes partes del país. Durante esas semanas, los estudiantes agremiados en la Fenaes y en la Unión Nacional de Estudiantes del Paraguay (Unepy), tomaron los colegios (principalmente en Asunción, Central, Guairá, San Pedro y Amambay) para exigir mayor infraestructura, tecnología, presupuestos para la educación técnica, mejoras en la alimentación escolar, entre otras reivindicaciones.

23 Radio 1° de Marzo, 8 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.780am.com.py/denuncian-violenta-represion-escuela-guahory/>

24 Véase asimismo más información sobre el caso en el artículo sobre derecho a la reforma agraria de este informe.

25 Última Hora, 11 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/fnc-exige-respuesta-estatal-ataque-civiles-armados-puente-kyha-n1107163.html>

26 Federación Nacional Campesina, 9 de setiembre de 2017. Disponible en: <https://clocvparaguay.wordpress.com/2017/09/09/fnc-intento-de-homicidio-en-puente-kyha-en-el-marco-de-la-lucha-por-la-tierra/>

El 6 de setiembre, los padres que se oponían a la medida junto con los agentes de la Policía Nacional irrumpieron en el Colegio Fernando de la Mora e intentaron poner fin a la medida de fuerza. La toma en dicho colegio resultó en la imputación de dos estudiantes adolescentes de 16 y 17 años; uno de ellos, por resistencia, y el otro, por coacción grave, privación ilegítima de libertad y resistencia²⁷. La abogada de Codehupy, Sonia Von Leppel, señaló que “el Ministerio Público pidió la prisión preventiva de este último sin fundamentación alguna”, proceder totalmente desproporcionado por tratarse de adolescentes, criminalizando la legítima manifestación y la exigibilidad del derecho a la educación²⁸. El Juez de la niñez y la adolescencia finalmente le otorgó medidas de libertad. Además, las/os estudiantes de la Fenaes denunciaron las persecuciones por parte de los directivos de las escuelas, por ejemplo, las amenazas de expulsión y las citaciones a los padres²⁹.

Protesta estudiantil en la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (UC); tras la destitución del decano José Antonio Galeano y de la directora académica Elisa Bordón, un sector de estudiantes tomó la Sede Central durante 46 días, exigiendo la restitución de las autoridades separadas de sus cargos para que terminasen sus mandatos; la destitución de Narciso Velázquez, rector de la UCA; y una reforma estatutaria que garantizase la participación de todos los estamentos para la revisión y formulación de los nuevos estatutos de la UC³⁰. Por su participación en las protestas fueron imputados por coacción el docente José Carlos Lezcano, la egresada Cecilia Vuyk, y los estudiantes Camila Corvalán, Aurora Lezcano, Martín Couchonnal y Maurizio Paradera. Al momento de la realización del informe, cuentan con medidas sustitutivas a la prisión³¹.

En la madrugada del 14 de setiembre, sin orden judicial, ciertos civiles armados acompañados por un miembro del Consejo de Gobierno de la Universidad, los agentes fiscales y una escribana, irrumpieron en la Sede Central, mientras los estudiantes dormían. Más tarde en la jornada, algunos estudiantes de la Facultad de Derecho de la misma universidad atacaron en patota, con el aval de la Policía Nacional y las autoridades de la UC, a las/os estudiantes en protesta.

27 Uno de los adolescentes se habría negado a ser revisado por la Policía para ingresar al local del colegio y el otro fue imputado por haber supuestamente encerrado al sereno en la institución.

28 Codehupy, 14 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://codehupy.org.py/codehupy-asume-defensa-de-menores-imputados-por-toma-de-colegio/>

Véase artículo sobre derecho a la educación de este informe para mayor información sobre la temática.

29 Última Hora, 16 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/fenaes-denuncia-persecucion-directores-las-tomas-n1108102.html>

30 Última Hora, 22 de agosto de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/autoridades-la-uca-abandonan-mesa-negociacion-n1103585.html>

31 Para mayor información véase artículo sobre defensores defensoras de derechos humanos.

Estudiantes de la Escuelita se manifiestan por elecciones democráticas y la desanexión: en el mes de octubre, las/os estudiantes de la Escuela de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), comúnmente llamada “Escuelita”, denunciaron irregularidades en las elecciones del Centro de Estudiantes. Más de 50 estudiantes fueron excluidas/os arbitrariamente del padrón electoral, entonces procedieron a la toma de la institución, exigiendo también la desanexión de la Facultad de Derecho y la creación de una Facultad de Ciencias Sociales en la UNA.

Varios estudiantes de la Facultad de Derecho intentaron ingresar violentamente, ante la ausencia de los efectivos policiales, quienes se habían retirado minutos antes, según denuncias.³² Luego procedieron a apostarse frente a la salida, por varios días, cortando el suministro de agua a las/os estudiantes en toma. Ninguna autoridad se encargó de garantizar que las/os estudiantes que ejercían su derecho a la manifestación tuvieran acceso al agua potable, infringiendo sus derechos al agua y a la manifestación.

Agresión a trabajadora sindicalizada durante manifestación: el 29 de diciembre de 2016, el Sindicato de Trabajadores de la Ande (Sitrande) se encontraba realizando una manifestación contra la precarización de las inversiones de la entidad, frente al Ministerio de Hacienda. En dicha manifestación, Mirian Rojas, miembro del Sitrande denunció ser agredida por los cascos azules³³.

Atentados contra la libertad de asociación:

El 2017 fue un año particularmente difícil para los y las periodistas sindicalizadas debido a una serie de despidos injustificados y discriminaciones en los diversos medios. Tal es el caso de Carmen Ruiz, quien fue despedida el 7 de julio por un “recorte de personal” y por disconformidad con su trabajo, hecho que coincidentemente ocurrió horas después de haber comunicado su candidatura a delegada sindical de Unicanal³⁴.

32 Última Hora, 6 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/denuncian-incidentes-escuela-ciencias-politicas-la-una-n1111658.html>

33 Última Hora, 29 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/agresion-manifestacion-miembros-sitrande-frente-hacienda-n1051560.html>

Véase artículo sobre derechos sindicales de este informe para mayor información sobre la temática.

34 Última Hora, 6 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/manifestacion-despido-periodista-unicanal-n1094969.html>. Véase también más información en el artículo sobre libertad de expresión e información del Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) en este informe.

Véase artículo sobre derecho a la libertad de expresión e información de este informe para mayor información sobre la temática.

Un caso similar ocurrió dentro del gremio médico. Huber Pérez, miembro del Sindicato Nacional de Médicos (Sinamed), junto con otros tres médicos, denunciaron haber sido desvinculados de sus lugares de trabajo por su participación en actividades sindicales y por haber denunciado la utilización de medicamentos vencidos³⁵.

Dentro del Grupo AJ Vierci se dio una situación de discriminación a los trabajadores con contrato colectivo de trabajo en la repartición de bonificaciones. En junio, por los 50 años del medio, se repartió una bonificación solamente a los trabajadores que no estaban agremiados, desencadenando una serie de movilizaciones dentro del medio. Estos hechos han sido denunciados públicamente y en repetidas ocasiones por el Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)³⁶.

Otro atentado contra la sindicalización fueron las amenazas de descuento de salario por parte del ministro de Educación, Enrique Riera, en el marco de la huelga de docentes. Este tipo de declaraciones, junto a las campañas de desprestigio por parte de agentes estatales son coercitivas y atentan contra la libre manifestación y el derecho a la asociación³⁷.

Conclusión

Este año fue un año cargado de debates y movilizaciones ciudadanas, donde existieron vulneraciones de los derechos a la manifestación, reunión y asociación. Volvió a cobrar fuerza el debate sobre la Ley del Marchódromo, cuya aplicación fue selectiva de acuerdo al momento político y de con qué grupos de personas se utilizó.

La Policía Nacional ha sido represiva en las manifestaciones ciudadanas. El empleo de la fuerza fue utilizado para castigar y prevenir las expresiones ciudadanas, antes que para resguardar la libre manifestación y prevenir hechos de violencia. Al mismo tiempo, en varias ocasiones se ha visto la omisión de

35 Última Hora, 20 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/medico-denuncia-descontrataciones-y-salud-alega-fallas-m1048747.html>

36 Hoy, 5 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/recurren-al-ministerio-del-trabajo-por-discriminacion-y-persecucion-de-vier> y Demoinfo, 16 de junio de 2017. Disponible en: <http://demoinfo.com.py/sigue-movilizacion-de-periodistas-del-diario-ultima-hora-contra-discriminacion/>

Véase artículo sobre derecho a la libertad de expresión e información de este informe para mayor información.

37 Última Hora, 24 de agosto de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/huelga-docentes-se-realiza-hoy-y-mec-amenaza-descontar-sueldo-n1103873.html>

acción para proteger a los y las manifestantes que estaban siendo agredidos por terceros, práctica que ha ocurrido históricamente en el campo y que ha llegado al ámbito urbano.

Asimismo, han continuado las prácticas represivas para desalentar la organización gremial, como la imputación a estudiantes, el despido de periodistas o las amenazas de descuento salarial a docentes agremiados.

La garantía de libre asociación y manifestación es vital para la construcción de una democracia verdadera y pluralista, donde los ciudadanos y las ciudadanas puedan agruparse de acuerdo a sus intereses, y denunciar y exigir a los diferentes actores del Estado la garantía de sus derechos.

Recomendaciones

Además de las recomendaciones realizadas en informes anteriores, se recomienda:

- Al Poder Legislativo: la derogación o modificación de la Ley del Marchódromo.
- Al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS): investigar minuciosamente las denuncias de despidos injustificados y de persecución sindical para garantizar el pleno ejercicio de los derechos laborales y a la asociación.
- Al Ministerio Público: el cese de las imputaciones a estudiantes secundarios y universitarios en el ejercicio de sus derechos a la manifestación, reunión y asociación. Asimismo se exige la investigación imparcial y exhaustiva de la represión del 31 de marzo y 1 de abril, incluyendo el asesinato de Rodrigo Quintana en su sede partidaria.
- A la Policía Nacional: garantizar la seguridad y el libre desarrollo de las medidas de protesta. El organismo debe intervenir ante el ataque de terceros que intenten coartar las manifestaciones o provocar hechos de violencia. También debe cesar la prohibición arbitraria de la manifestación en ciertos puntos geográficos. Finalmente, la institución debe atenerse a sus reglamentos de procedimiento, evitando el uso excesivo de la fuerza y sancionando a los responsables cuando ello ocurra.

ENTRE LA REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS Y LAS RÉMORAS DE LA DICTADURA STRONISTA

DERECHO A LA VERDAD, LA JUSTICIA Y LA REPARACIÓN



A lo largo del 2017 las acciones del Estado paraguayo en materia de derecho a la verdad, la justicia y la reparación han oscilado entre dos polos. Por un lado, los procesos de reparación a víctimas de la dictadura tuvieron un punto culminante con la restitución a sus familiares de los restos óseos de cuatro personas detenidas y desaparecidas durante la dictadura stronista, identificadas en 2016. Además, la fiscalía impuso y solicitó prisión preventiva para diez personas por presuntos delitos de torturas ocurridos durante la dictadura stronista. Un avance en la lucha contra la impunidad.

Pero no todo es progreso. Durante las protestas del 31 de marzo, las fuerzas de seguridad echaron mano de prácticas análogas al terrorismo de Estado, que derivaron en detenciones masivas y arbitrarias, denuncias por presuntas torturas, y una posible ejecución extrajudicial.

En este contexto ambivalente, el Estado debe sentar postura a favor de los derechos humanos, e investigar para garantizar el derecho a la verdad y la justicia de las víctimas de crímenes de lesa humanidad, como las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales, y debe proporcionarles una reparación integral. Esta reparación incluye también proteger la continuidad de las tareas de búsqueda e identificación de personas desaparecidas durante la dictadura.

María Sanz Domínguez

MESA DE ARTICULACIÓN POR LA MEMORIA

Introducción

La dictadura de Alfredo Stroessner en el Paraguay (1954-1989), la más larga de las que formaron parte del llamado Plan Cóndor, dejó como legado una paradoja cruel. El país carece de leyes de amnistía o de “punto final”, normas que impidieron o dificultaron enjuiciar a los responsables de crímenes de lesa humanidad en los países vecinos. Aun así, es uno de los países de la región donde se han registrado más limitados avances para el esclarecimiento de estos crímenes y la condena a sus responsables.

El marco de impunidad se ve reflejado en las intermitentes reivindicaciones públicas del régimen stronista. En los meses de septiembre y octubre de este año, durante las movilizaciones estudiantiles en la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (UCA) y la Universidad Nacional de Asunción (UNA), algunos estudiantes contrarios a las medidas de ocupación de las sedes universitarias recurrieron a la apología del terrorismo de Estado para amenazar y agredir públicamente a sus compañeros. Estas amenazas, proferidas contra un grupo de estudiantes que protestaban precisamente contra el autoritarismo en las instituciones educativas, son un síntoma del grado de normalización que tienen las reivindicaciones del pasado stronista en una parte de la sociedad paraguaya. En este contexto, se lee como un logro importante la imputación en junio de este año de diez presuntos torturadores durante la dictadura stronista.

Otro de los avances significativos en este año es el de las primeras cuatro restituciones a sus familiares de los restos óseos de personas desaparecidas identificados en 2016. También figura como logro la firma de un acuerdo y el desembolso de la primera partida de fondos destinados a sufragar las tareas de investigación, búsqueda e identificación de personas detenidas y desaparecidas en la dictadura.

Entre los retrocesos, es llamativo el clima de inestabilidad y violencia en torno al pasado 31 de marzo, cuando las protestas contra la reelección presidencial se saldaron con un fallecido, decenas de heridos, más de 200 personas detenidas y la quema de las instalaciones del Congreso nacional. La crispación política generó un escenario de vulneración de derechos ciudadanos, en el que fueron denunciados varios delitos que remiten a las prácticas del terrorismo de Estado: detenciones arbitrarias, tratos crueles, inhumanos y degradantes, y una posible ejecución extrajudicial, ocurrida en el local de un partido opositor en el que la policía ingresó sin orden judicial.

Marco jurídico

En agosto de 2010, Paraguay ratificó a través de la Ley N° 3.977/10 la Convención Internacional de Naciones Unidas para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Dicha convención define las desapariciones forzadas como:

...el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida (...) (art.2).

La Convención obliga al Paraguay a tomar las medidas apropiadas para investigar sobre presuntas desapariciones forzadas (art.3), y para que se tipifiquen como delito en su código penal (art.4). La Ley N° 4.614/12 modificó el artículo 236 del Código Penal paraguayo, y dispone que será castigado con una pena privativa de libertad no menor a cinco años:

...el que obrando como funcionario o agente del Estado o como persona o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, arrestara, detuviera, secuestrara o privara de su libertad de cualquier forma a una o más personas y negara la información sobre su paradero o se negara a reconocer dicha privación de libertad o el ocultamiento de la suerte o paradero de la persona desaparecida (...).

La desaparición forzada de personas es considerada un crimen de lesa humanidad, y no prescribe, en tanto que el hecho se sigue cometiendo de forma continuada hasta que no aparezca la persona desaparecida, o sus restos, si fue asesinada, según marca la Convención.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en su sentencia por el caso “Goiburú y otros vs. Paraguay” (Corte IDH, 2006: 58-59), consideró que la desaparición forzada:

Constituye un hecho ilícito que genera una violación múltiple y continuada de varios derechos protegidos por la Convención Americana y coloca a la víctima en un estado de completa indefensión, acarreado otros delitos conexos. La responsabilidad internacional del Estado se ve agravada cuando la desaparición forma

parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado. Se trata, en suma, de un delito de lesa humanidad que implica un craso abandono de los principios esenciales en que se fundamenta el sistema interamericano.

La Constitución paraguaya, en el artículo 5, también resalta que son delitos imprescriptibles “el genocidio y la tortura, así como la desaparición forzosa de personas, el secuestro y el homicidio por razones políticas”.

La Constitución Nacional también hace referencia, en el artículo 4, al derecho a la vida. Este derecho, base de todos los demás y recogido en diferentes instrumentos internacionales suscritos por el Paraguay, tanto del sistema universal como regional de protección de derechos humanos, implica que nadie puede ser privado de su vida de manera arbitraria. Por tanto, los compromisos internacionales asumidos por el Gobierno paraguayo y la propia Constitución del país rechazan la práctica de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias.

Situación del derecho

Investigación de las desapariciones forzadas durante la dictadura stronista

En el Paraguay, el informe de la Comisión de Verdad y Justicia publicado en 2008, registró un total de 336 víctimas directas de desapariciones forzadas durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989). Hasta la fecha, un total de 432 denuncias están documentadas y presentadas ante la Unidad Especializada de Derechos Humanos de la Fiscalía paraguaya, según datos de esta misma unidad.

El doctor Rogelio Goiburú, titular de la Dirección de Memoria Histórica y Reparación (DMHR), que depende del Ministerio de Justicia, estimó en una entrevista con la autora de este artículo que la cifra de desaparecidos en la dictadura se eleva por encima de las 500 personas, y que muchas de estas desapariciones no han sido debidamente denunciadas e investigadas por el temor o la falta de acceso a la justicia de los familiares.

Hasta la fecha, en el Paraguay han sido hallados los restos óseos de 36 personas detenidas y desaparecidas durante la dictadura de Stroessner. De entre

estos hallazgos, el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) logró en 2016 identificar a cuatro personas. El EAAF es la entidad que cuenta con los instrumentos y la tecnología necesarios para extraer el perfil genético de estos restos óseos, y compararlo con el que se obtiene de las muestras de sangre donadas por los familiares de las personas desaparecidas. El Paraguay carece hasta el momento de estos insumos, por lo que coopera con el EAAF en base a acuerdos y convenios.

Primeras restituciones de restos óseos identificados a familiares de desaparecidos

En febrero de este año, por primera vez el Paraguay restituyó a sus familiares los restos óseos identificados de cuatro personas desaparecidas durante la dictadura stronista. Los huesos de la italiana Rafaela Giuliana Filipazzi y del argentino José Agustín Potenza, ambos víctimas del Plan Cóndor, y los de los paraguayos Miguel Ángel Soler y Cástulo Vera Báez, militantes del Partido Comunista Paraguayo, fueron entregados a sus familiares de manera oficial el 11 de febrero.

Los restos óseos de estas cuatro personas habían sido hallados y exhumados entre 2009 y 2013 en fosas excavadas en el predio de la Agrupación Especializada de la Policía paraguaya, en Asunción. Fueron identificados gracias a la colaboración del EAAF.

La recuperación de estos restos óseos marca, para los familiares, un paso clave en el proceso de duelo por la muerte de un ser querido, según declaró Rogelio Goiburú a los medios de comunicación. Goiburú subrayó además que este hito también supone un gran impulso para los trabajos de búsqueda y reparación de las personas desaparecidas durante la dictadura que coordina desde la DMHR¹.

Además, los restos óseos identificados de estas personas constituyen una evidencia de que se produjo su detención, asesinato y desaparición forzada, y permiten accionar una investigación judicial. El hecho de que hayan sido hallados en una dependencia policial motiva, además, que la investigación tienda a resolver cuál fue el grado de participación del Estado en estos hechos.

¹ Agencia EFE, 10 de febrero de 2017. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/cono-sur/sociedad/restituyen-a-familiares-restos-de-4-desaparecidos-identificados-en-paraguay/50000760-3176053>

Por otra parte, la identificación y restitución de los restos óseos de las personas desaparecidas es una contribución a la sociedad para la recuperación de la memoria colectiva sobre el pasado reciente, especialmente en contextos donde la exaltación de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura stronista permanece impune.

Insuficientes muestras de sangre para lograr identificaciones

Al cierre de este informe, la DMHR ha enviado al EAAF un total de 193 muestras de sangre de familiares de desaparecidos durante la dictadura stronista, para cotejarlas con el perfil genético extraído de los huesos de las 36 personas halladas hasta ahora en fosas de diferentes lugares del Paraguay. La colaboración con el EAAF permite además el acceso a 65 perfiles genéticos de familiares de desaparecidos en Paraguay que donaron sus muestras de sangre al Banco de Datos Genéticos de Argentina. Por tanto, el EAAF maneja un total de 258 muestras de sangre para cotejar con los restos óseos de personas detenidas desaparecidas en el Paraguay.

Un total de 155 detenidos desaparecidos en la dictadura paraguaya cuentan con al menos una muestra de sangre donada por sus familiares para la identificación. La cifra óptima para facilitar la identificación de los restos óseos es de tres muestras de sangre por cada persona desaparecida, aunque el cotejo del ADN puede realizarse con una sola muestra. La DMHR considera que el número de muestras de sangre obtenidas hasta ahora es insuficiente para llegar a la identificación de las más de 500 personas que estiman que fueron detenidas y desaparecidas durante la dictadura.

Por ello, el equipo de la DMHR viaja periódicamente a recabar testimonios y obtener muestras de sangre de los familiares de desaparecidos que viven en zonas rurales del interior del Paraguay. A lo largo de 2017, la DMHR realizó para estos fines viajes a los departamentos Central, Cordillera, Caazapá, Caaguazú e Itapúa. A estos viajes se suman los casos de familiares que acudieron a las oficinas de la DMHR para aportar también sus testimonios y las muestras de sangre para cotejar el ADN con el de los restos óseos encontrados. En total, 27 muestras de sangre y testimonios de familiares fueron recolectados en 2017.

En las investigaciones realizadas por el EAAF a lo largo de 2017, el material genético analizado no ha coincidido con el de las muestras de sangre aportadas por los familiares, por lo que no se ha producido ninguna nueva identificación de restos óseos.

Otro factor que dificulta lograr las identificaciones son las condiciones de degradación de los restos óseos exhumados. En algunos casos, los expertos del EAAF solo han podido extraer perfiles genéticos parciales de las muestras óseas, pero no completos. Se espera que, analizando un mayor número de fragmentos óseos, y contando con el avance tecnológico, se puedan lograr más identificaciones en el corto plazo.

Liberación de fondos, pero falta de autonomía presupuestaria

El 19 de junio de 2017, el Ministerio de Justicia de Paraguay suscribió un convenio con la organización civil sin fines de lucro Tape'a, para la asistencia técnica en los trabajos de investigación de desapariciones forzadas en la dictadura². En virtud de este acuerdo, Tape'a administraría un total de 330 millones de guaraníes (unos 58.928 dólares), provistos por el Ministerio de Justicia y destinados a trabajos de investigación, excavaciones y exhumaciones, y para contratar al EAAF para las tareas de excavación de fosas colectivas, identificación de restos óseos y capacitación de personal. Tape'a deberá además supervisar el desarrollo de estas actividades, administrar los recursos financieros, y rendir cuentas de los gastos ejecutados. El plazo previsto para la ejecución del convenio es de un año.

Según el acuerdo, el 60% de los fondos para estas tareas (198 millones de guaraníes, unos 35.357 dólares) debería ser entregado al inicio de las tareas, mientras que el 40% restante (132 millones de guaraníes, unos 23.571 dólares) se haría efectivo tras la rendición total de las cuentas del primer desembolso. A comienzos de septiembre, el Ministerio de Justicia realizó la primera transferencia parcial del monto, por valor de 90 millones de guaraníes (unos 16.071 dólares).

² Ministerio de Justicia, 19 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.ministeriodejusticia.gov.py/index.php/noticias/continuaran-trabajos-para-identificar-desaparecidos-durante-la-dictadura>

La DMHR cuenta actualmente con fondos para desarrollar sus tareas, pero deberá ejecutarlos en su totalidad antes del vencimiento del convenio, en mayo de 2018. Además, al haber recibido la transferencia de manera tardía, el calendario de excavaciones se retrasó varios meses, y al haber sido un desembolso parcial, las actividades se ven comprometidas a la liberación del resto de la partida presupuestaria para culminar los trabajos. Tras la ejecución de este presupuesto, la DMHR quedará con saldo cero, debido a que no está dotada de presupuesto ni de fondos propios.

Trabajos de excavación

Tras el desembolso de la primera partida presupuestaria, la DMHR preparó las tareas de excavación en el Departamento de Producciones de la Policía del municipio de Lambaré, vecino a Asunción. En estas dependencias policiales fueron halladas en diciembre de 1992 cerca de dos toneladas de documentos vinculados a la Operación Cóndor. Según los datos que maneja la DMHR, en ese predio podrían encontrarse además los restos de entre 10 y 20 personas, enterradas en la década del 70, durante la dictadura stronista.

Además de estas dependencias policiales, la DMHR pretende desplazarse para realizar excavaciones en el lugar conocido como Tapytã, en el departamento de Caazapá, en una zona próxima a la reserva forestal que mantiene la Fundación Moisés Bertoni. Según los datos recabados por la DMHR, se cree que en esta zona fueron enterradas, en una fosa común, un total de 17 personas (15 varones y 2 mujeres), víctimas de la represión del terrorismo de Estado durante la dictadura.

La DMHR prevé también excavar en otras dos localizaciones del departamento de Caazapá: en zonas próximas a la ciudad de San Juan Nepomuceno, y en el distrito de Ava'i. Posteriormente, en 2018, la DMHR planea continuar con estas tareas en diferentes localizaciones de los departamentos de Caaguazú, San Pedro y Cordillera.

Ejecuciones extrajudiciales: el caso de Rodrigo Quintana

La mayor parte de las desapariciones forzadas de personas ocurridas durante la dictadura stronista estuvieron vinculadas a ejecuciones extrajudiciales, un crimen que se define como “el homicidio de manera deliberada de una perso-

na por parte de un servidor público que se apoya en la potestad de un Estado para justificar el crimen³. Esta práctica, característica del terrorismo de Estado en los países afectados por el llamado Plan Cóndor, no ha sido erradicada en el Paraguay actual, y en 2017 se registró un posible caso de ejecución extrajudicial: el asesinato del militante opositor Rodrigo Quintana, presuntamente a manos de un policía. Este caso es especialmente llamativo, debido a que los agentes de policía ingresaron en la sede de un partido opositor sin una orden judicial, un hecho inédito, que no se había registrado ni siquiera durante la dictadura stronista.

El 31 de marzo de 2017, las protestas contra la enmienda para habilitar la reelección presidencial derivaron en violentos disturbios que originaron la quema de parte del edificio del Congreso Nacional. Decenas de manifestantes resultaron heridos tras la represión policial, y más de 200 personas fueron detenidas. La persecución policial se extendió hasta la sede del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), ubicada a más de diez cuadras del Congreso paraguayo, epicentro de las protestas. Varios manifestantes se habían refugiado en el local del partido al comenzar los disturbios.

Alrededor de la medianoche, la policía irrumpió en la sede partidaria por la fuerza, abriendo la puerta a golpes y patadas, según se observa en las imágenes captadas por las cámaras de circuito cerrado⁴. En estos vídeos se ve cómo, al llegar la policía, algunos manifestantes corren escaleras arriba, y otros huyen hacia el final del corredor. Se observa a uno de ellos caer desplomado en el suelo. Es Rodrigo Quintana, un militante liberal de 25 años que resultó fallecido tras recibir el impacto de nueve balines de metal, salidos de un solo disparo de escopeta, según confirmó la autopsia.

A través de las imágenes de las cámaras de seguridad, se logró identificar al presunto autor del disparo contra Quintana como el suboficial de policía Gustavo Florentín. El agente fue detenido dos días después de la muerte de Quintana, y se encuentra bajo prisión preventiva, acusado por homicidio doloso. En septiembre, Florentín se declaró inocente de estos cargos ante el fiscal Aldo Cantero⁵.

3 Museo virtual "Memoria y verdad sobre el stronismo" (MEVES), (s/f). Disponible en: <http://www.meves.org.py/?node=page,66&meves=guided,605,0#>

4 Paraguay.com, 1º de Abril de 2017. Disponible en <http://www.paraguay.com/nacionales/asi-mataron-al-joven-liberal-160766>

5 Última Hora, 19 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/suboficial-dijo-que-no-disparo-rodrico-quintana-11108667.html>

El homicidio de Quintana suscitó la atención del Comité contra la Tortura (CAT) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), quien expresó su preocupación ante “la presunta ejecución extrajudicial del dirigente político Rodrigo Quintana, durante el operativo policial” (Naciones Unidas, CAT, 2017: 5). El CAT solicitó al Paraguay realizar investigaciones “prontas, imparciales y eficaces” sobre el asesinato de Quintana y las denuncias por detenciones arbitrarias y torturas en torno al 31 de marzo, asegurarse de que los autores de estos hechos sean enjuiciados, y proporcionar a las víctimas una reparación adecuada (Ibídem, 5-6).

Los disturbios del 31 de marzo también motivaron la preocupación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que tras los incidentes instó en un comunicado a que el Estado paraguayo promueva “una rápida investigación por la muerte del joven, que permita establecer si se trató de una ejecución extrajudicial y en consecuencia, aplicar las responsabilidades judiciales correspondientes”⁶.

Las circunstancias de la muerte de Quintana pueden encuadrarse en la figura de la ejecución extrajudicial por la posible participación de servidores públicos –agentes de policía– en el ataque, aunque corresponde a la investigación del Ministerio Público determinar si se trató o no de un homicidio deliberado.

Procesos judiciales a presuntos torturadores y reparación económica a víctimas de la dictadura stronista

El 26 de junio, coincidiendo con la conmemoración del Día Internacional de Apoyo a las Víctimas de Tortura, establecido por la ONU, la fiscal de la Unidad Especializada en Derechos Humanos del Ministerio Público, Liliana Zayas, anunció la imputación de diez personas como presuntos autores de torturas contra Domingo Guzmán Rolón Centurión.

Domingo Rolón permaneció detenido entre 1976 y 1978, en el Departamento de Investigaciones de la Policía paraguaya. Durante ese período, denunció haber sufrido torturas físicas y psicológicas. Su hermano, Martín Rolón, fue detenido y desaparecido en 1976.

6 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de prensa del 3 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/042.asp>

En marzo de 2017, Domingo Rolón, acompañado por la fiscal Zayas, recorrió las instalaciones del antiguo Departamento de Investigaciones de la Policía (hoy Departamento de Derechos Humanos) y del lugar conocido como “La Técnica”, antiguo centro de detención clandestina y de torturas, hoy Museo de las Memorias⁷. Durante el recorrido, Rolón identificó algunos objetos, como grilletes, picana eléctrica o cachiporras, con los que supuestamente fue torturado durante su detención.

En base a la investigación fiscal y al testimonio de Rolón, Zayas imputó a diez personas por presuntos hechos de tortura: Nicolás Lucilo Benítez Santacruz (79), Camilo Almada Morel (75), Juan Aniceto Martínez Amarilla (65), Eusebio Torres Romero (81), Agustín Belotto Vouga (84), Manuel Crescencio Alcaraz (74), Obdulio Arguello Brítez (77), Mario Flores Cáceres (64), Felipe Nery Saldívar (87), Fortunato Lorenzo Laspina (72). Todos ellos cumplían funciones en el Departamento de Investigaciones durante la dictadura stronista⁸.

Zayas ordenó la prisión preventiva para los diez imputados. Sin embargo, la pena solo es aplicable en los casos de Mario Flores Cáceres y Juan Aniceto Martínez Amarilla, dado que el artículo 238 del Código Procesal Penal paraguayo restringe la aplicación de penas de prisión para los mayores de setenta años.

En relación con el denunciante que motivó estas imputaciones, Domingo Rollón, su nombre apareció vinculado a presuntas irregularidades en la concesión de la indemnización económica a víctimas de la dictadura, gestión en la que interviene la Defensoría del Pueblo. En octubre, el titular de la Defensoría del Pueblo, Miguel Godoy, denunció a Rolón por el supuesto cobro de sobornos a víctimas de la dictadura⁹. Según la denuncia, Rolón, que ejercía como funcionario en la Dirección General de Verdad y Justicia, exigía sumas de entre dos y quince millones de guaraníes (entre 357 y 2.678 dólares) a las víctimas de la dictadura, a cambio de acelerar los trámites para que recibieran las indemnizaciones económicas que les correspondían. Junto a Rolón fue denunciado otro funcionario, Jesús Daniel Guanes. Contra ellos se recibieron al menos diez denuncias, según el Defensor del Pueblo. Agregó que ambos llevaban diez meses desvinculados de la institución.

7 Ministerio Público, 31 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.ministeriopublico.gov.py/fiscalia-de-derechos-humanos-indaga-supuesto-hecho-de-tortura-durante-la-epoca-de-stroessner-n3954>

8 Ministerio Público, 26 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.ministeriopublico.gov.py/imputan-a-unas-diez-personas-por-la-supuesta-comision-de-hecho-punible-de-tortura-n4406>

9 La Nación, 11 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/pais/2017/10/11/denuncian-a-funcionarios-por-cobrar-coima-a-victimas-de-la-dictadura/>

Conclusiones

Las cuatro primeras identificaciones de los restos óseos de las personas detenidas y desaparecidas durante la dictadura en el Paraguay, marcaron en 2016 un hito en el camino hacia la búsqueda de verdad, justicia y reparación por los crímenes cometidos durante la vigencia del terrorismo de Estado stronista. La restitución de estos restos óseos a los familiares de las personas desaparecidas, a comienzos de 2017, traslada a las víctimas un paso más cerca de una reparación integral.

Pese al auspicioso camino iniciado, en 2017 no se produjo ninguna nueva identificación de personas desaparecidas durante la dictadura en Paraguay. Es necesario, por tanto, que el Estado fortalezca el trabajo de la DMHR para que las tareas avancen. Resulta crucial que la DMHR cuente con presupuestos propios, para que su tarea -imprescindible para la consolidación de la democracia- no quede supeditada a contratos temporales y trámites burocráticos poco ágiles. Sin autonomía presupuestaria, los trabajos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas en dictadura dependen de la voluntad política de cada administración al frente del Ministerio de Justicia, y de la firma de convenios temporales con entidades gestoras de los fondos.

En materia judicial, es necesario que los procesos contra los presuntos represores en la dictadura tengan continuidad y lleguen a concluir en un plazo de tiempo razonable. Del mismo modo, y en base a las evidencias, es necesario que la Fiscalía investigue la participación del Estado en las desapariciones forzadas de Rafaela Filipazzi, José Agustín Potenza, Miguel Ángel Soler y Cástulo Vera Báez, e identifique a los responsables de estos crímenes de lesa humanidad.

Es indispensable además una investigación exhaustiva en torno a las presuntas violaciones de derechos humanos denunciadas tras los disturbios del pasado 31 de marzo: detenciones arbitrarias, tratos crueles y torturas, uso desproporcionado de la fuerza policial, y la posible ejecución extrajudicial del militante opositor Rodrigo Quintana.

Recomendaciones

- Se reitera la recomendación de dotar de presupuesto propio a la DMHR, para garantizar la estabilidad de los trabajos de búsqueda e identificación de personas detenidas y desaparecidas durante la dictadura stronista.
- Dotar a la DMHR de recursos para profundizar la capacitación de personal, de cara a la futura creación de un Equipo Paraguayo de Antropología Forense, que permita contar con personal local especializado en tareas de búsqueda e identificación de personas desaparecidas.
- Facilitar a los familiares de personas desaparecidas durante la dictadura stronista el contacto con las instituciones encargadas de la búsqueda e identificación de desaparecidos, para que puedan denunciar las desapariciones aún no registradas, aportar sus testimonios y muestras de sangre para lograr nuevas identificaciones, y acceder a una reparación.
- Investigar y esclarecer la posible ejecución extrajudicial de Rodrigo Quintana, en el marco de los disturbios posteriores a la quema del Congreso nacional, en la madrugada del 31 de marzo al 1 de abril de 2017. Deslindar todas las responsabilidades vinculadas al crimen, tanto por parte del presunto autor material, como de las personas que ordenaron y participaron en el operativo policial en la sede del PLRA.
- Impulsar y garantizar la transparencia de las investigaciones judiciales en torno a las desapariciones forzadas en la dictadura de las cuatro personas cuyos restos óseos fueron identificados hasta la fecha: Rafaela Filipazzi, José Agustín Potenza, Miguel Ángel Soler y Cástulo Vera Báez.
- Transparentar los mecanismos de concesión de reparaciones económicas a víctimas de la dictadura, a cargo de la Defensoría del Pueblo, y separar de su cargo a todos los funcionarios que incurran en irregularidades.
- Garantizar la continuidad del proceso penal que incluye la imputación de diez personas sospechosas de hechos de tortura contra Domingo Rolón, y asegurar el cumplimiento efectivo de las penas, de acuerdo a la normativa vigente, en caso de que lleguen a ser condenados.

Bibliografía

Comisión de Verdad y Justicia (2008). *Conclusiones y Recomendaciones del Informe Final de la Comisión de Verdad y Justicia del Paraguay*. Disponible en: http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/paraguay/Informe_Comision_Verdad_y_Justicia_Paraguay_Conclusiones_y_Recomendaciones.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay. Sentencia del 22 de septiembre de 2006 sobre Fondo, reparaciones y costas. Serie c N° 153*. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_153_esp.pdf

Naciones Unidas, Comité Contra la Tortura – CAT (2017). *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay. 5 de septiembre de 2017. CAT/C/PRY/CO/7*. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CAT/C/PRY/CO/7&Lang=Sp

LA VERDADERA IDEOLOGÍA DE GÉNERO ES LA QUE CONTRIBUYE A QUE CADA DÍA, AL MENOS 7 NIÑOS Y NIÑAS, SEAN VÍCTIMAS DE ABUSO SEXUAL EN PARAGUAY

DERECHOS SEXUALES



El periodo del informe se caracteriza por los nulos avances y grandes retrocesos, no sólo en derechos sexuales sino en igualdad de género. Mientras, cada día, al menos, 7 niños y niñas son víctimas de abuso sexual, sin que existan mecanismos efectivos de prevención.

Mirta Moragas Mereles¹

ALIANZA NACIONAL DE LA CAMPAÑA POR UNA CONVENCIÓN INTERAMERICANA
DE LOS DERECHOS SEXUALES Y LOS DERECHOS REPRODUCTIVOS²

Cintia Ecurra, David González

SOMOS PYTYVÕHÁRA EN DERECHOS SEXUALES Y DERECHOS REPRODUCTIVOS³

1 Las autoras y el autor agradecen a Alejandra Amarilla, por su contribución para este artículo.

2 Integrada por: Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas; Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA); 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); Enlace – Centro de Desarrollo Humano; Kuña Róga; Las Ramonas; Panambi, Asociación de Travestis, Transgéneros y Transexuales del Paraguay; Paragay y Sociedad Paraguaya de Estudios sobre Sexualidad Humana (SPESH).

3 Somos Pytyvõhára, en Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos, es un grupo de adolescentes y jóvenes que se conforma en el 2011, con el apoyo de BECA para la exigibilidad y promoción de los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos, mediante la educación inter-pares.

Introducción

El período del informe se caracteriza por profundos retrocesos. No solamente no se ha avanzado, con relación al año anterior (Cfr. Moragas, 2016), sino que la falta de garantías ha tomado dimensiones complejas y preocupantes, porque no se trata sólo de los derechos sexuales, sino de la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas. En el contexto de campañas de grupos antiderechos, contra lo que han denominado “ideología de género”, el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) ha emitido una Resolución, la N° 29.484/17, prohibiendo materiales sobre “ideología y/o teoría de género”⁴. Esta decisión llega luego de un gran vacío en cuanto a políticas de educación de la sexualidad y la negación del MEC de asumir su rol, con relación a esta temática.

Mientras, las cifras de abuso sexual en niños y niñas muestran, no sólo la necesidad, sino la urgencia de abordar políticas de educación eficaces.

Marco jurídico y políticas públicas

Como se ha señalado anteriormente, los derechos sexuales se encuentran amparados en la Constitución Nacional, en los artículos 25 (libre expresión de la personalidad), y 33 (derecho a la intimidad), así como en numerosos instrumentos internacionales ratificados por el Estado paraguayo, vinculados a diversos derechos (salud, educación, derechos de las mujeres, igualdad y no discriminación, etc.).

Continúa sin tratarse el proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal, y sigue pendiente de tratamiento el proyecto de ley contra toda forma de discriminación, en su segunda presentación, luego del rechazo registrado en noviembre de 2014.

Este año, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW, por sus siglas en inglés), órgano de tratado de la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, ha publicado la Recomendación General Número 35, sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general nú-

4 Resolución 29.664/17 del MEC.

mero 19. En ella, entre las recomendaciones a los Estados para prevenir la violencia, sugiere:

La integración de contenidos sobre la igualdad de género en los planes de estudios a todos los niveles de la enseñanza, tanto públicos como privados, desde la primera infancia, y en los programas de educación con un enfoque basado en los derechos humanos. El contenido debería centrarse en los papeles estereotipados asignados a cada género y *promover los valores de la igualdad de género y la no discriminación*⁵, en particular la masculinidad no violenta, y *garantizar una educación sexual integral para niñas y niños, apropiada en función de la edad, con base empírica y científicamente exacta*⁶ (Comité CEDAW, 2017, párr. 31).

El Comité CEDAW, de esta manera, señala la estrecha vinculación entre la educación que incorpore perspectiva de género y derechos, con la prevención de la violencia basada en el género, en general, y la violencia sexual en particular.

La mal llamada “ideología de género”

De acuerdo a Paternotte, la ideología de género no tiene que ver con la teoría de género que es un conjunto de trabajos y estudios sobre género, sino:

“esta supuesta ‘ideología’ inspira las reformas legales [en derechos de las mujeres y LGTBI], y, al negar la diferencia sexual y la complementariedad de género, constituye una gran amenaza para la humanidad (para algunos, es incluso más peligroso que el marxismo). La ‘ideología’ se basa en la idea de que una conspiración de género se ha desarrollado tanto en instituciones internacionales (especialmente las Naciones Unidas y la Unión Europea) como en algunos estados, y asume la existencia de una perspectiva única de género, que sería compartida por académicos y activistas por igual. Ignorando y borrando los acalorados debates dentro de los estudios de género y sexualidad y la compleja interacción entre el activismo y la academia, a menudo identifica la ‘teoría de género’ con el trabajo de Judith Butler y describe a la filósofa estadounidense como la inventora del género y una peligrosa terrorista intelectual” (Paternotte, 2014).

Esta campaña se basa en igualar la teoría de género con lo que estos sectores llaman la “ideología de género” para en realidad socavar las bases de la igualdad de género.

5 Énfasis añadido

6 Ídem.

Resolución del MEC prohíbe teoría de género en la educación

El día 5 de octubre, a convocatoria de la diputada Olga Ferreira de López, se realizó una audiencia pública sobre materiales educativos que –de acuerdo a la convocatoria– contenía “ideología de género”⁷. Esta iniciativa surge luego de una serie de publicaciones, en grupos de *WhatsApp*, sobre supuestos contenidos de materiales del MEC sobre género. Inicialmente, el MEC emitió un comunicado calificando a la información como “tergiversada”⁸. De todas maneras, el ministro de Educación Enrique Riera participó de la audiencia pública y manifestó que podría “quemar libros en la plaza” si contenían ideología de género⁹.

En la misma fecha, el ministro emitió la Resolución N° 29.664 “Por la cual se prohíbe la difusión y la utilización de materiales impresos como digitales, referentes a la teoría y/o ideología de género, en instituciones educativas dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias”. El considerando de la Resolución se basa en los artículos 46 (de la igualdad de las personas), 48 (de la igualdad de derechos del hombre y de la mujer), 49 (de la protección a la familia), 50 (del derecho a constituir familia) y 52 (de la unión en matrimonio), todos de la Constitución Nacional. Resulta desconcertante que se cite el artículo 48 que justamente establece que “[e]l Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional”. Los estereotipos de género son obstáculos para la igualdad entre hombres y mujeres, y es, justamente, a través de la perspectiva de género en la educación que los estereotipos pueden ser analizados y removidos. Adicionalmente, la Resolución no define lo que considera que es la “ideología de género”. Además de la prohibición mencionada más arriba, la resolución encomienda a la Dirección General de Currículum, Evaluación y Orientación para que proceda a la “revisión de los textos educativos y emita en consecuencia, un informe con las propuestas de ajustes que correspondan, enmarcado en los principios constitucionales y legislación vigente en el país, en un plazo no mayor a 60 días hábiles”¹⁰.

7 La Nación, 15 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/pais/2017/09/15/audiencia-publica-entre-mec-y-denunciantes-por-ensenanza-de-genero/>

8 Última Hora, 15 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/mec-lanza-comunicado-polemica-ideologia-genero-n1107883.html>

9 Última Hora, 5 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ministro-dijo-que-podria-quemar-libros-ideologia-genero-n1111464.html>

10 Resolución 29.664, Numeral 2°.

La resolución constituye un profundo retroceso que responde a la presión de grupos, que históricamente se han opuesto a la educación integral de la sexualidad y a cualquier medida que prevenga efectivamente embarazos de niñas, que han sido víctimas de abuso sexual, así como embarazos en adolescentes por la falta de información, servicios e insumos en salud sexual y reproductiva. Estos grupos han tomado ventaja de un período de campaña electoral¹¹ para ahondar retrocesos en materia de educación, con perspectiva de género.

¿Para qué necesitamos la perspectiva de género en la educación?

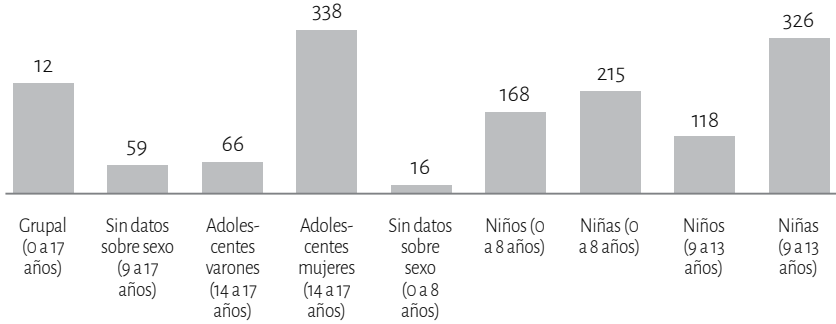
Uno de los aspectos más dramáticos de la falta de incorporación de la perspectiva de género en la educación, es la ausencia de una política de educación integral de la sexualidad. A la sostenida reticencia del MEC a asumir su rol, en este tema, se suma la eliminación de la perspectiva de género en la educación. La realidad, sin embargo, muestra de manera descarnada la urgencia del abordaje.

En el año 2016, la Fiscalía registró 2.072 denuncias por el tipo penal de abuso sexual en niños y niñas (artículo 135 del Código Penal) y en lo que va del año 2017, de enero a setiembre, registraron 1.804 denuncias por este tipo penal¹². El servicio de atención telefónica, Fono Ayuda 147, de la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia (SNNA), recibió en el año 2016 un total de 1.318 denuncias. Desafortunadamente, la información no está registrada de tal manera que pueda saberse cuántos casos que fueron denunciados a Fono Ayuda, habrían llegado a la Fiscalía. Esta información sería útil para conocer la real dimensión de casos que son reportados.

11 Sólo días después de este hecho, Enrique Riera participó de un acto con educadores donde les decía que debían votar por él "que es su jefe" Cfr. Radio 1º de Marzo, 16 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.780am.com.py/enrique-riera-ya-candidato-tienen-votar-jefe/>

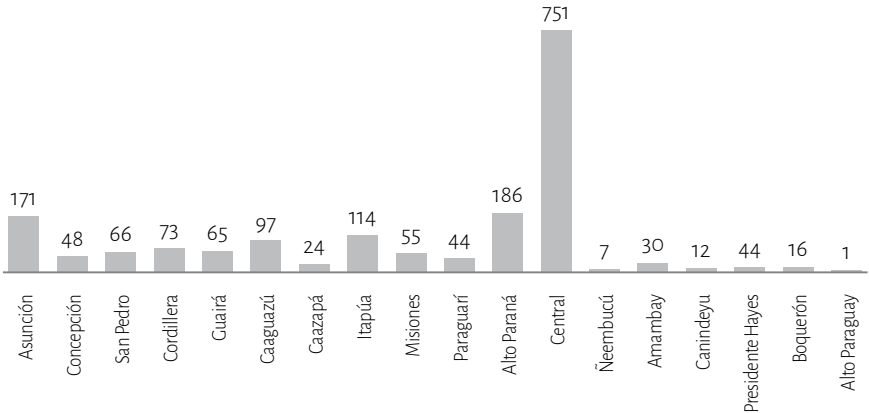
12 Datos entregados por la Fiscalía solicitados por Portal de Acceso a la Información Pública.

GRÁFICO N° 1. CANTIDAD DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES, VÍCTIMAS DE ABUSO SEXUAL, REPORTADOS AL SERVICIO FONÓ AYUDA DE LA SNNA EN EL AÑO 2016



Fuente: SNNA.

GRÁFICO N° 2. NÚMERO DE DENUNCIAS, POR EL TIPO PENAL DE ABUSO SEXUAL EN NIÑOS Y NIÑAS, RECIBIDAS POR LA FISCALÍA DEL 01/01/2017 AL 5/10/2017, Y DISTRIBUIDAS POR DEPARTAMENTOS



Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la Fiscalía General del Estado a través el Portal de Acceso a la Información Pública.

El Departamento donde se reporta la mayor cantidad de denuncias por abuso sexual, en niñas y niños, es el Departamento Central, con 751 denuncias. De acuerdo con los datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), la población de este Departamento asciende a 1.342.589 habitantes (DGEEC, 2015: 16). El segundo Departamento con mayor cantidad de denuncias es Alto Paraná, donde se reportaron 186 casos de abuso sexual y en tercer lugar se encuentra la Ciudad de Asunción, donde se reportaron 171 denuncias.

De acuerdo sólo con los datos de la fiscalía, de este año, tenemos que 7 denuncias de abuso sexual son realizadas cada día, en promedio. Solo en Central se registran más de dos denuncias por día, mientras que en Alto Paraná y Asunción se registra una denuncia por día, y de tres a cuatro denuncias por semana. Podemos afirmar, que si se reportan 7 denuncias de abuso sexual, por día, nos indican que *al menos cada 4 horas, un niño o niña es víctima de abuso, en el país*. Solo en central, hay al menos una víctima cada 12 horas, mientras que en Alto Paraná y Asunción se produce al menos un abuso sexual, cada 40 horas.

Casos

Abuso sistemático a niña desde los 8 años¹³

Una niña fue víctima de abuso sistemático, por parte de su padre, desde los 8 hasta los 15 años de edad, cuando queda embarazada. Luego del juicio oral y público, el padre fue condenado a 14 años de pena privativa de libertad.

Denuncian abuso sexual de adolescente, de 14 años, por parte de encargado de puesto de salud pública¹⁴

La madre de una adolescente de 14 años, denunció que su hija habría sido abusada por el encargado del puesto de salud de Arroyo Morotí. La adolescente acudió al puesto por indicación de su madre. El abuso se habría producido en el mismo puesto de salud y habría una grabación sobre lo ocurrido.

13 ABC Color, 2 de julio de 2017. Disponible en línea: <http://www.abc.com.py/nacionales/catorce-anos-de-carcel-para-padre-violador-1609144.html>

14 ABC Color, 28 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/interior/denuncian-a-encargado-de-puesto-de-salud-por-abuso-de-una-menor-de-edad-1607673.html>

*Abuso de una niña de 5 años por parte de pareja de su madre fue grabado en video*¹⁵

Una niña de 5 años, habría sido víctima de abuso sexual por parte de la pareja de su madre. El hecho fue grabado en un video, lo que permitió que un vecino denunciara el hecho.

Estos casos son, apenas, pequeñas muestras de los casos que se registran diariamente. Si estos niños, niñas y adolescentes, tuvieran conocimientos suficientes sobre las herramientas existentes para poder denunciar el hecho, tal vez muchos de estos casos podrían haberse prevenido.

Recomendaciones

Las recomendaciones, señaladas más abajo, son reiteraciones de otras formuladas en informes anteriores, pues se considera que las mismas aún no han sido tenidas en cuenta en la formulación e implementación de políticas públicas.

- El MEC debe derogar la Resolución 29.664/17 y tomar medidas efectivas para la incorporación de la perspectiva de género en la educación.
- Implementar una política de educación integral de la sexualidad.
- Hacer efectiva la vigencia de un Estado laico, tal como lo establece la Constitución Nacional (art. 24).
- Aprobar el proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal, actualmente en estudio.
- Aprobar el proyecto de ley contra toda forma de discriminación.
- Priorizar la implementación del área estratégica número 5, del Plan Nacional de Salud para Adolescentes, fortaleciendo iniciativas para asegurar que adolescentes, mujeres y hombres jóvenes sean informados adecuadamente sobre sus derechos sexuales y reproductivos, incluyendo el uso de

¹⁵ ABC Color, 19 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/grabacion-delata-al-abusador-de-una-nina-1604869.html>

formas modernas de contracepción y reforzar medidas para facilitar el acceso a métodos anticonceptivos económicos y aborto seguro, conforme a las recientes recomendaciones del Comité CEDAW (2017b, párr. 43)¹⁶.

Bibliografía

- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2017). *Recomendación General número 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general número 19. Documento CEDAW/C/GC/35, 26 de julio de 2017*. Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRICAqhKb7yhslldCrOIUTvLRFDjh6%2FxpWAeqJn4T68N1uqnZjLbtFuaxmiWrx1jUjNzYPr87ua2okE3WtRLrbfzNSeawgN-93ZXARqomEiCHloBw6%2F4bwzco>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2017b). *Observaciones Finales. Paraguay. CEDAW/C/PRY/CO/7. Versión preliminar, 17 de noviembre del 2017*. Disponible en : http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fPRY%2fCO%2f7&Lang=en
- Dirección General de Estadística Encuestas y Censos (2015). *Proyección de la Población por Sexo y Edad, según Departamento, 2000-2025. Revisión 2015*. Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/proyeccion%20nacional/Proyecciones%20Departamentales%20-%20final.pdf>
- Moragas, Mirta (2016) "Cuando la autoridad se usa para abusar sexualmente. Derechos Sexuales", en: *Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2016*. Asunción: Codehupy, pp. 307-314.
- Paternotte, David (2014). *El problema cristiano: la iglesia católica y la subversión del género* [Christian Trouble: The Catholic Church and the Subversion of Gender], 8 de mayo de 2014. Disponible en línea: <http://councilforeuropeanstudies.org/critcom/christian-trouble-the-catholic-church-and-the-subversion-of-gender/>

16 Traducción propia del documento – versión avanzada sin editar- de las Observaciones Finales del Comité CEDAW a Paraguay del 17 de noviembre de 2017.

RETROCESOS E INCUMPLIMIENTOS

DERECHOS REPRODUCTIVOS



El presente informe observa retrocesos en derechos reproductivos, mientras las estadísticas nos siguen mostrando altas cifras de partos de niñas y adolescentes.

Mirta Moragas Mereles¹

ALIANZA NACIONAL DE LA CAMPAÑA POR UNA CONVENCIÓN INTERAMERICANA
DE LOS DERECHOS SEXUALES Y LOS DERECHOS REPRODUCTIVOS²

-
- ¹ La autora agradece a Cintia Escurra y Alejandra Amarilla, por el apoyo para la elaboración de este artículo
- ² Integrada por: Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas; Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA); 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); Enlace – Centro de Desarrollo Humano; Kuña Róga; Las Ramonas; Panambí, Asociación de Travestis, Transgéneros y Transexuales del Paraguay; Paragay y Sociedad Paraguaya de Estudios sobre Sexualidad Humana (SPESH).

Introducción

Este año se ha caracterizado por escasos avances y preocupantes retrocesos en derechos reproductivos; un ambiente generalizado de conservadurismo reforzado por un contexto electoral en el que algunas y algunos políticos buscan “fidelizar” ciertos sectores, para buscar votos se han generado diversas iniciativas, que no solo menoscaban los tímidos avances en derechos reproductivos, sino que buscan dinamitar las ya de por sí frágiles bases de la igualdad de género, en las políticas públicas. El ejemplo más preocupante es el de la Resolución N° 29.664/07, “Por la cual se prohíbe la difusión y la utilización de materiales impresos como digitales, referentes a la teoría y/o ideología de género, en instituciones educativas dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias”, aprobado el mismo día de una audiencia pública, convocada por la Diputada Olga Ferreira de López, sobre la supuesta existencia de materiales que contienen “ideología de género”³.

Marco jurídico

Los derechos reproductivos tienen rango constitucional (art. 61) y se encuentran contemplados en instrumentos firmados y ratificados por el Estado paraguayo (Cf. Fessler, Moragas y Romero, 2012).

Continúa pendiente de tratamiento el proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal.

En el mes de julio, de este año, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW, por sus siglas en inglés), emitió la Recomendación General Número 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general número 19. Con relación a los derechos reproductivos y su vinculación con la violencia, expresó lo siguiente:

Las violaciones de la salud y los derechos sexuales y reproductivos de la mujer, como la esterilización forzada, el aborto forzado, el embarazo forzado, la tipificación como delito del aborto, la denegación o la postergación del aborto sin riesgo y la atención posterior al aborto, la continuación forzada del embarazo

3 Para leer más acerca de la temática “ideología de género” en relación a la violación de derechos, consultar garantías de igualdad y no discriminación de las mujeres, estado laico, derechos LGTBI, derechos sexuales, derechos reproductivos, derechos las mujeres de este informe.

y el abuso y el maltrato de las mujeres y las niñas que buscan información sobre salud, bienes y servicios sexuales y reproductivos, son formas de violencia por razón de género que, según las circunstancias, pueden constituir tortura o trato cruel, inhumano o degradante (Comité CEDAW, 2017a, párr. 18).

Con relación a la despenalización del aborto y otras violaciones a los derechos reproductivos, el comité ha recomendado:

Derogar, en particular en las leyes consuetudinarias, religiosas e indígenas, todas las disposiciones jurídicas que discriminan a la mujer y, de ese modo, consagran, alientan, facilitan, justifican o toleran toda forma de violencia, por razón de género. En particular, se recomienda derogar lo siguiente:

i) Las disposiciones que permitan, toleren o condonen cualquier forma de violencia por razón de género contra la mujer (...) las disposiciones que permitan realizar procedimientos médicos a mujeres con discapacidad sin su consentimiento informado y las disposiciones que penalicen el aborto (...) o cualquier otra disposición penal que afecte a las mujeres de manera desproporcionada (...) (Ibídem, párr. 29)⁴.

En octubre de este año, el Comité CEDAW ha evaluado a Paraguay. En noviembre, se han dado a conocer las observaciones finales. Con relación a mortalidad materna y aborto, el Comité expresó su preocupación por la demora en la adopción de la ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal; las significativas brechas entre áreas rurales y urbanas para el acceso a servicios accesibles y de calidad; las altas tasas de mortalidad materna debido a abortos inseguros; la penalización del aborto, la condiciones restrictivas bajo las cuales el aborto está legalmente disponible; las altas tasas de mortalidad debido al cáncer de cuello uterino y a las dificultades de las mujeres trabajadoras sexuales, mujeres con discapacidad, mujeres LTBI y mujeres viviendo con VIH/Sida para acceder a servicios de salud sin discriminación (Comité CEDAW, 2017b, párr. 36)⁵.

Por lo tanto, el Comité recomendó: acelerar la adopción del proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal; tomar medidas para superar los obstáculos para que mujeres rurales e indígenas puedan acceder a servicios de calidad; asegurar la aplicación de las normas de atención humanizada post-aborto; remover las barreras punitivas impuestas a las mujeres que se

4 Las citas a pie de página del original han sido omitidas.

5 La traducción del inglés de las citas de las Observaciones Finales del Comité CEDAW a Paraguay del 17/11/2017 es propia de la versión avanzada sin editar de dicho documento.

realizan un aborto y asegurar acceso a los servicios de salud, incluyendo a mujeres y niñas viviendo con VIH/Sida, mujeres con discapacidad, mujeres trabajadoras sexuales y mujeres LGBTI (Ibídem, párr. 37).

Con relación a niñas y adolescentes, el Comité expresó su preocupación por las altas tasas de embarazo de niñas y adolescentes, entre 10 y 19 años; las altas tasas de violencia sexual contra adolescentes mujeres y los embarazos forzados que incluyen incesto; la ausencia de datos relacionados a la deserción escolar, vinculado al embarazo de niñas y adolescentes, y, la falta de guarderías y otras medidas de apoyo para facilitar la reinserción escolar de madres jóvenes dentro del sistema educativo (Ibídem, párr. 42).

Por lo tanto, el Comité recomendó: priorizar iniciativas para que adolescentes y jóvenes varones y mujeres accedan a información sobre salud sexual y reproductiva, incluyendo anticoncepción y que refuerce las medidas para facilitar su acceso a métodos anticonceptivos accesibles y abortos seguros; acelerar el establecimiento de procedimientos de investigación de violencia doméstica contra adolescentes mujeres, entre otras medidas.

Continúan ataques e incumplimientos de la ley de lactancia materna

En el informe anterior (Moragas, 2016) se dio cuenta de ataques a la ley de lactancia materna, tanto por parte del empresariado como del IPS, menoscabando su legitimidad. Este año, se dio a conocer el caso de la teniente Carmen Quinteros, que había solicitado a sus superiores los permisos correspondientes para extender su permiso, para dar de mamar a su hijo.

Luego de terminado el plazo legal de 7 meses de permiso de lactancia, la teniente pidió extender el permiso ya que su hijo de 9 meses era lactante exclusivo. Ante el impedimento de poder amamantar cumpliendo los turnos horarios de 32 horas. (guardia de 24 h. sin permiso y luego el horario normal de 8 h.) exigidos en sus funciones habituales y sin un espacio adecuado al cual llevar a su hijo –quien al menos tendría que ser alimentado cada 4 horas– la teniente Quinteros interpuso una acción ante un Juzgado de 1ª Instancia, de la Niñez y la Adolescencia, de la jurisdicción de Luque, para ser desafectada del servicio de guardia y del servicio de semana, como fuera en su primer periodo de permiso de lactancia y mientras dure el periodo de lactancia ma-

terna del niño⁶. La jueza interviniente, Rosalba Garay, ordenó a las Fuerzas Armadas (FFAA) y a los superiores de la teniente, que conforme a la ley de lactancia y a lo solicitado la desafecten. Esto no fue cumplido por los militares, quienes a través del comandante de la Armada Paraguaya, almirante Hugo Milciades Scolari Pagliaro⁷ alegaron que la teniente no podía ser desafectada de sus horas de guardia conforme a normativas militares y que poseía en su unidad un camarote privado que podría utilizar como sala de lactancia, según el comandante.

La teniente entregó una nota al comandante de la armada en la que ordenaba que la reintegren, nuevamente, a su antiguo cargo –donde pareciera ser tenía mejores condiciones para amamantar–; y expresaba que de lo contrario estarían incurriendo en un abuso de autoridad. Por ello la teniente fue procesada disciplinariamente por “calumnias y falta a la disciplina militar”⁸. Carmen se sometió al proceso e incluso pidió disculpas para evitar ser sancionada. Nada de esto fue suficiente. De todas maneras, resolvieron su privación de libertad⁹ por 60 días. Al momento del cierre de este informe no se había hecho efectiva la privación de libertad, por estar pendiente un recurso ante la Corte Suprema de Justicia.

Aunque en todo momento, las FFAA intentaron desvincular el caso de disciplina militar del pedido del cumplimiento de la ley de lactancia materna, cuesta creer que pueda desvincularse. La Teniente Quinteros es procesada por pedir el cumplimiento judicial de su derecho y la persiguieron por osar hacer el reclamo de sus derechos y los de su hijo, frente a una jerarquía que estaba actuando arbitrariamente y por encima de la ley general, de la cual bajo ninguna circunstancia puede sustraerse la milicia. Este caso adicionalmente, mostró otros incumplimientos por parte de las FFAA como la inexistencia de guarderías y lactarios.

A esta situación paradigmática se suman al menos 200 denuncias recibidas en el Ministerio del Trabajo por incumplimiento de la ley de lactancia materna¹⁰.

6 Centro de Documentación y Estudios, (s/f). Disponible en: <http://informativomujer.org.py/singlepost/?pos=paraguay-mujer-militar-es-procesada-por-pedir-que-se-cumpla-ley-de-lactancia-materna>

7 ABC Color, 21 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/la-armada-incumple-ley-de-lactancia-materna-con-el-caso-tte-quinteros-1595711.html>

8 Paraguay.com, 17 de marzo de 2017. Disponible en línea: <http://www.paraguay.com/nacionales/someten-a-militar-por-denuncia-160457>

9 Paraguay.com, 17 de mayo de 2017. Disponible en línea: <http://www.paraguay.com/nacionales/la-encarcelan-tras-pedir-amamantar-162562>

10 Última Hora, 12 de julio de 2017. Disponible en línea: <http://www.ultimahora.com/mas-200-mujeres-denunciaron-violacion-ley-lactancia-n1096064.html>

Mortalidad materna y embarazo de niñas y adolescentes sigue siendo materia pendiente

En el informe anterior se ha dado cuenta de la baja de la tasa de la mortalidad materna (Moragas, 2016)¹¹.

CUADRO N° 1. RAZÓN DE MUERTES MATERNAS DISTRIBUIDAS POR CAUSAS EN EL PERÍODO 2014-2016

Causas	2014	2015	2016
Aborto	13,3	13,8	21,6
Toxemia	15,1	10,3	13,5
Hemorragia	15,1	19,8	10,8
Sepsis	3,6	4,3	2,7
Sida	0,9	0,0	0,0
Otras complicaciones del embarazo, parto y puerperio	16,0	33,6	36,00
Total General	63,9	81,8	86,4

Razón registrada por cada 100.000 nacidos vivos

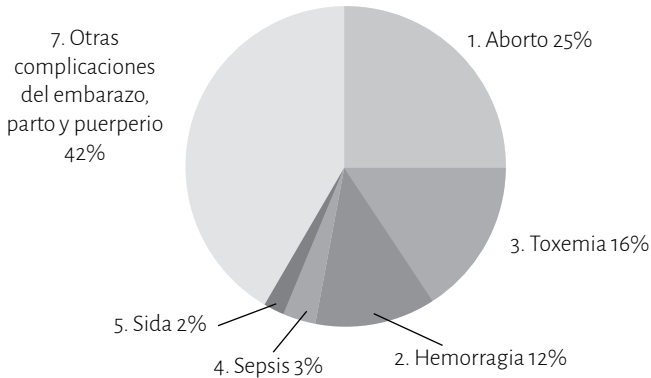
Fuente: MSPBS/DIGIES/DES. Subsistema de Información de Estadísticas Vitales (SSIEV).

En el año 2014, se registró una baja histórica de 32,5 en la razón de la mortalidad materna (RMM), ya que, en el año 2013, la RMM era de 96,4 muertes, por cada 100.000 nacidos vivos. De todas maneras, resulta preocupante que luego de esa baja, de nuevo haya un aumento en los dos últimos años. Resulta también preocupante si consideramos que el promedio de RMM en Latinoamérica es de 60 muertes por cada 100.000 nacidos vivos¹². Finalmente llama la atención la gran proporción de casos que son clasificados como “otros”.

11 También referida en el artículo sobre derecho a la salud de este informe.

12 Cepal, Observatorio de Igualdad de América Latina y el Caribe, (s/f). Disponible en línea: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/mortalidad-materna>

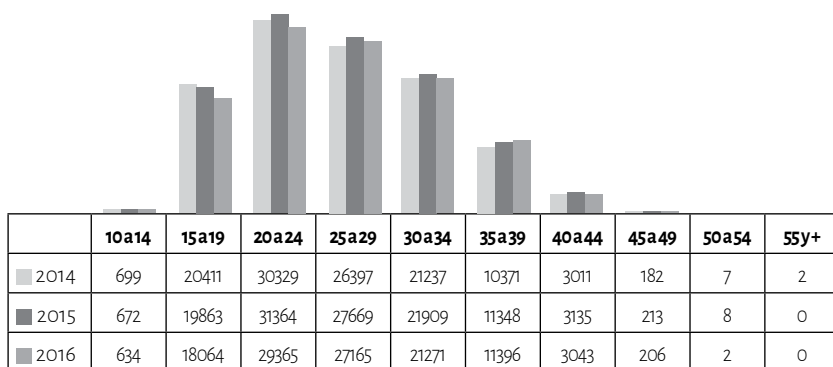
GRÁFICO N° 1. DISTRIBUCIÓN DE LA MORTALIDAD MATERNA POR CAUSAS. AÑO 2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el MSPBS/DIGIES/DES. Subsistema de Información de Estadísticas Vitales (SSIEV).

Al considerar la incidencia de las distintas causas en la mortalidad materna, tenemos que más del 40% corresponden a las causas que se clasifican como “otras complicaciones”. La segunda mayor causa es aborto, con un 25% de las muertes maternas registradas, 1 de cada 4. Hay que recordar que este dato solo se refiere a las muertes registradas en las estadísticas oficiales como aborto. Muchos casos de aborto podrían registrarse como toxemia o sepsis, que son dos posibles consecuencias de abortos inseguros. La penalización del aborto es un obstáculo para que las mujeres acudan a los servicios de salud si tienen complicaciones por el temor al maltrato y a la denuncia. Este temor existe incluso en los casos de abortos espontáneos.

GRÁFICO N° 2. NÚMERO DE NACIDOS VIVOS SEGÚN EDAD DE LA MADRE 2014-2016



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el MSPBS/DIGIES/DES. Subsistema de Información de Estadísticas Vitales (SSIEV).

Podemos ver que en los últimos tres años, poco menos de 700 niñas, entre 10 y 14 años dieron a luz. Si a esto sumamos los partos de adolescentes, de entre 15 y 19 años, se puede ver un preocupante mapa de embarazos y partos de niñas y adolescentes, en edades muy tempranas. En el caso de las niñas y adolescentes, de entre 10 y 14 años, puede presumirse abuso sexual y en el caso de adolescentes entre 15 y 19 años podríamos considerar abusos, falta de información, consejería e insumos de salud reproductiva.

En tanto, la respuesta paliativa para afrontar tan alarmante situación, se avizora en proyectos aislados, como el impulsado desde el Hospital de Clínicas, que pretende habilitar un pabellón para la atención integral de las niñas y adolescentes, en estado de gravidez, ya que, solo de “enero a julio pasado, se registraron 148 partos de adolescentes entre 15 y 19 años. De esa cantidad, 4 eran casi niñas que no sobrepasaban los 15 años”¹³.

Servicios de salud reproductiva amigables para adolescentes

De acuerdo a información del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS o Ministerio de Salud), en todo el país se cuentan con 10 servicios amigables para adolescentes, que se encuentran ubicados en Asunción, Cen-

13 Diario La Nación, 2 de octubre de 2017. Disponible en línea: http://www.lanacion.com.py/pais_edicion_impresa/2017/10/02/la-realidad-de-las-ninas-y-adolescentes-madres-en-el-paraguay/

tral, Alto Paraná, Encarnación y Paraguarí¹⁴. Esta oferta es claramente insuficiente considerando las tasas de embarazo en niñas y adolescentes. En Itapúa, actualmente se cuentan con 2 servicios de salud diferenciados para adolescentes, uno en el Hospital Regional de Encarnación y otro en la Unidad de Salud Familiar en el Distrito de Obligado. En Encarnación, el consultorio adolescente después de 5 años mudó su ubicación de un lugar estratégico a un espacio de mayor concurrencia de personas, específicamente en el sector de consultorios, ya no se encuentra en un espacio amigable y confidencial, dificultando el acceso a adolescentes, teniendo en cuenta que el acceso al mismo ya presenta barreras. No se aplica correctamente el flujograma; se desaprovechan así las oportunidades, como la asistencia de adolescentes a otros servicios del hospital, representando oportunidades perdidas al no promover el servicio de salud para adolescentes. El acceso a métodos anticonceptivos se encuentra en lugares públicos de mucha concurrencia, esto significa que adolescentes y jóvenes en la mayoría de los casos por vergüenza, miedo a la exposición, directamente, no acceden a las mismas. Un avance importante en esta área es la implementación de la Guía de los derechos de la niñez y la adolescencia en los servicios de salud, resta trabajar en el monitoreo de la aplicación de esta guía.

El caso del servicio de salud para adolescentes, en la Unidad de Salud Familiar del distrito de Obligado, va perdiendo espacio físico, lo que representa una barrera más en el acceso al servicio de salud. Esto representa la poca inversión en área de salud adolescente, en los servicios dados, teniendo en cuenta que la demanda es alta¹⁵.

Por otra parte, en el mes de junio, autoridades del Ministerio de Salud, Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) y la Secretaría de la Niñez y adolescencia (SNNA), suscribieron el “Marco estratégico regional de prevención y reducción del embarazo adolescente no intencional, *“que plantea una alianza subregional para generar políticas en el Cono Sur cuya pretensión es reducir los embarazos adolescentes*”¹⁶.

Adicionalmente, el Ministerio de Salud aplica un plan piloto que incorpora el implante subdérmico a la canasta de planificación familiar, disponible en los servicios amigables, en los hospitales de las Regiones Sanitarias de Concepción, Ciudad del Este, Coronel Oviedo, Encarnación, el Hospital Nacional de Itauguá, el Hospital Materno de Loma Pytá, San Lorenzo, y en el Hospital de

14 MSPBS, diciembre de 2016. Disponible en: <https://www.mspbs.gov.py/portal/3656/mas-consultorios-amigables-para-adolescentes.html>

15 Datos proporcionados por la organización Presencia Joven de Encarnación.

16 Diario ABC Color, 7 de junio de 2017. Disponible en línea: <http://www.abc.com.py/edicion-impresalocales/prevenir-el-embarazo-adolescente-no-intencional-ya-es-tarea-regional-1601068.html>

Clínicas de dicha ciudad. Con ello se pretende llegar “a aquellas que han iniciado una vida sexual desde temprana edad y que podrían embarazarse por segunda vez, si no adoptan un método anticonceptivo”¹⁷. De todas maneras, hay que recordar que muchos casos de embarazos de niñas y adolescentes, también se deben a violencia sexual.

Registro de concebidos no nacidos

En el informe anterior (Moragas, 2016), dimos cuenta del proyecto de ley “Que implementa el libro de defunciones de concebidos no nacidos, en el Registro del Estado Civil”, a iniciativas de la diputada Olga Ferreira de López y los diputados José María Ibáñez, Walter Harms y Hugo Velázquez. El proyecto fue aprobado, en diciembre de 2016, en la Cámara de Diputados. En mayo de 2017 fue aprobado en la Cámara de Senadores. En el mes de julio, el Presidente Horacio Cartes vetó totalmente el proyecto argumentando su inconsistencia, con normas jurídicas vigentes y una terminología y redacción poco claras¹⁸. En agosto, la Cámara de Diputados rechazó el veto del Poder Ejecutivo y el proyecto pasó de nuevo a la Cámara de Senadores, que no logró la mayoría calificada necesaria para apoyar el veto y el proyecto quedó, finalmente, sancionado.

Recomendaciones

Teniendo en cuenta que se han registrado escasos o nulos avances, se mantienen las recomendaciones realizadas en informes anteriores:

- Hacer efectiva la vigencia de un Estado laico, tal como lo garantiza la Constitución Nacional (art. 24).
- Aprobar el proyecto de Ley de Salud Sexual, Reproductiva y Materno-perinatal.
- Garantizar que los servicios de salud atiendan de manera inmediata y adecuada a las mujeres que acuden a los centros de salud, con complicaciones post-aborto.

17 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Disponible en línea: <https://www.mspbs.gov.py/portal/12280/implante-subdermico-capacitan-a-profesionales-de-salud-sobre-nuevo-anticonceptivo.html>

18 Veto disponible en el expediente de tramitación del proyecto, Cf. Cámara de Senadores, (s/f). Disponible en: <http://sil2py.senado.gov.py/formulario/FichaTecnicaExpediente.pmf?q=FichaTecnicaExpediente%2F107884>

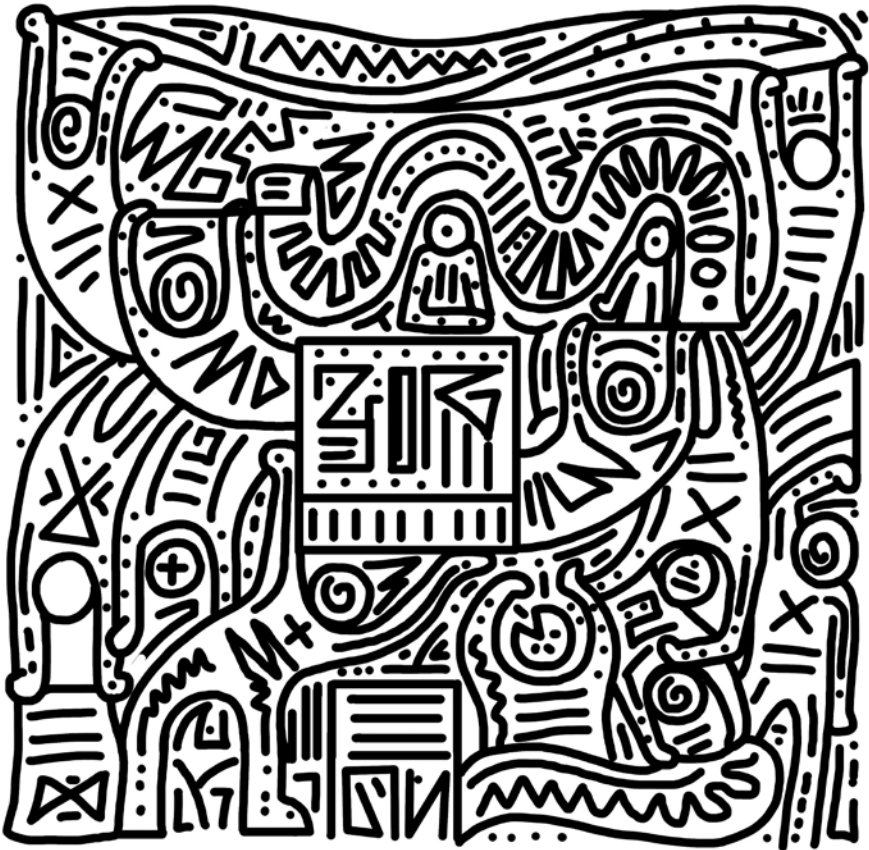
- Garantizar la vigencia efectiva de las “normas de atención humanizada post-aborto”.
- Elaborar e implementar un protocolo de atención médica para casos de aborto no punible.
- Garantizar sistemas de monitoreo del cumplimiento de los estándares de derechos humanos en materia de derechos reproductivos.
- Garantizar que existan datos oficiales sobre derechos reproductivos y que estos incluyan a lesbianas, gays, bisexuales, personas trans e intersex (LGTBI).
- Realizar un debate social y político amplio sobre la ley penal en lo relativo al aborto, presentando información acerca de su aplicación y efectos, y mostrando cuáles son las consecuencias que tiene sobre las mujeres, desde el enfoque de derechos humanos, desde una perspectiva de igualdad de género y con la aspiración de una sociedad justa y democrática.

Bibliografía

- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2017a). *Recomendación General número 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general número 19. Documento CEDAW/C/GC/35, 26 de julio de 2017*. Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhslCdCrOIUTvLRFD-jh6%2fx1pWAeqJn4T68N1uqnZjLbtFuaxmiWrx1jUjN2YPr87ua2ohGvNRRBQ%2bayMNPgBbE3l-imLQkXlgC5L32gnWgfkigMPE>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2017b). *Observaciones Finales. Paraguay. CEDAW/C/PRY/CO/7. Versión preliminar, 17 de noviembre del 2017*. Disponible en : http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fPRY%2fCO%2f7&Lang=en
- Fessler, Sandra; Moragas Mereles, Mirta; Romero, María Inés (2012) “La sotana no hace al monje. Peligros ante el fundamentalismo del presidente de facto”, en: Codehupy (2012) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2012*. Asunción: Codehupy, pp. 441-446.
- Moragas, Mirta (2016) “El Estado reafirma su posición antiderechos. Derechos Reproductivos”, en: Codehupy (2016) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2016*. Asunción: Codehupy, pp. 315-324.

CAPÍTULO 4

DERECHOS **POLÍTICOS**



UN NUEVO PROCESO ELECTORAL SIN REFORMAS LEGALES CLAVES QUE FAVOREZCAN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA



Dentro del periodo que abarca este informe, se ha iniciado el proceso electoral correspondiente a las Elecciones Generales y Departamentales a realizarse el 22 de abril de 2018, nuevamente sin la realización de reformas legales de fondo relativas a la ampliación y mejora de las condiciones respecto a los derechos políticos, considerando que cada proceso electoral constituye una etapa relevante en lo referente al ejercicio de la ciudadanía de su derecho a la participación política.

Enrique Gauto Bozzano

DECIDAMOS, CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA

Introducción

La participación política es “aquella que se orienta a incidir decisivamente en los asuntos públicos y en la toma de decisiones sobre estos asuntos” (Gauto Bozzano, 2009: 512). Para que ella sea posible como derecho, es fundamental que la ciudadanía tenga garantías suficientes para acceder y ejercer sus derechos políticos, entendiendo a estos derechos, por un lado, como el derecho a incidir en la toma de decisiones de las autoridades e instituciones estatales y, por otro lado, el derecho a postularse y acceder a cargos de elección popular.

En tal sentido, el artículo 117 de la Constitución Nacional, que define el marco conceptual de los derechos políticos, textualmente expresa:

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.

Respecto a la estructura del presente informe, iniciará con un resumen del marco normativo del derecho a la participación política. Posteriormente, se expondrán algunos casos relevantes que guardan relación con el periodo que abarca este informe, que contribuyen a ilustrar la situación de distintos aspectos que hacen a la participación política. Y, finalmente, el artículo presentará algunas conclusiones y recomendaciones en relación a lo que se ha desarrollado en el mismo.

Marco normativo

En el siguiente esquema se visualiza el marco jurídico nacional relativo a los derechos políticos en general y a la participación política en particular.

Constitución Nacional		Leyes
Marco general	Marco específico	
<p>- Art. 1 “De la forma del Estado y de Gobierno”.</p> <p>- Art. 3 “Del poder público”.</p>	<p>- Art. 65 De participación de los pueblos indígenas en la vida socio-política y económica del país de acuerdo a su libre determinación</p> <p>- Art. 117 “De los derechos políticos” referido <i>up supra</i></p> <p>- Art. 118 “Del sufragio”, que establece el mismo como un derecho, deber y función pública del elector.</p> <p>- Art. 119 “Del sufragio en las organizaciones intermedias”, el cual indica que las mismas deberán aplicar los principios y normas del sufragio.</p> <p>- Art. 120 “De los electores”, que señala quiénes son electores; y en base al referéndum realizado en el año 2011, este artículo reconoce también como electores a los paraguayos residentes en el extranjero.</p> <p>- Arts. 121 y 122, sobre el referéndum.</p> <p>- Art. 123 “De la iniciativa popular”.</p> <p>- Arts. 124 al 126, sobre los partidos y movimientos políticos (naturaleza, funciones, libertad de asociación en los mismos y tipos de prohibiciones a dichas agrupaciones)</p>	<p>- Código Electoral (Ley N° 834/96)</p> <p>- Ley Orgánica Municipal (Ley N° 3.966/10), en vista que contiene varios artículos en materia de participación política y ciudadana.</p>

Mientras, en relación al marco normativo a nivel internacional, se pueden mencionar al menos las disposiciones incluidas en el siguiente cuadro, correspondientes a pactos y convenciones ratificados por el Estado paraguayo.

Marco normativo a nivel internacional
<p>- Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Ley N° 5/92 (ICCPR, por su sigla en inglés), y artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también llamada Pacto de San José de Costa Rica, Ley N° 1/89 (CADH).</p> <p>- Con la Convención para la Eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer, Ley N° 1215/86 (CEDAW, por sus siglas en inglés), el Estado paraguayo se comprometió a remover los obstáculos para la participación de las mujeres en la vida pública y política en igualdad de condiciones con los varones (art. 7 y art. 11 inc. c).</p> <p>- El compromiso señalado en el ítem anterior lo adoptó nuevamente el Estado paraguayo al ratificar la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Ley N° 605/95 (también llamada Convención de Belém do Pará), en la cual el tema en cuestión se encuentra en el art. 4 inc. j.</p> <p>- Mediante la Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, Ley N° 3.452/08 (CMW, por sus siglas en inglés), el Estado asumió el compromiso de asegurar la participación de las y los trabajadores migrantes y sus familiares en los asuntos públicos, incluido el derecho al voto.</p> <p>- El artículo 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Ley N° 3540/08 (CRPD, por sus siglas en inglés), indica el compromiso de garantizar a todas las personas con discapacidad sus derechos políticos.</p> <p>- Finalmente, el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, Ley N° 57/90 (CDN, en inglés CRC), establece el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser escuchados y a que su opinión sea debidamente tenida en cuenta.</p>

Algunos temas sobre la situación del derecho a la participación política

En esta sección del artículo se desarrollarán dos temas/casos¹ relacionados al estado de cumplimiento de disposiciones relativas a los artículos 117 al 126 de la Constitución Nacional, los cuales corresponden al marco constitucional específico sobre los derechos políticos y la participación política.

1. Personas privadas de libertad que no tienen condena siguen sin poder contar con el derecho al sufragio

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas es el órgano encargado de supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y sus protocolos facultativos. Dicho Comité, en su 107° periodo de sesiones llevado a cabo del 11 al 28 de marzo de 2013, examinó el tercer informe del Estado paraguay sobre el estado de cumplimiento del citado Pacto.

En el párrafo 11 de su documento de Observaciones finales dirigidas al Estado paraguay, emitido el 29 de abril de 2013, el Comité señaló:

...el Comité está preocupado por las restricciones desproporcionadas puestas al derecho de voto de las personas privadas de la libertad y de las personas con discapacidad en aplicación de los artículos 91 y 149 del Código Electoral. Al Comité también le preocupa la falta de medidas prácticas para facilitar el acceso físico a las salas de votación o la disponibilidad de boletines de voto en Braille (arts. 2, 25 y 26) (...) El Estado parte debe reformar los artículos 91 y 149 del Código Electoral para: a) eliminar las restricciones desproporcionadas al derecho de voto para las personas privadas de la libertad. (Naciones Unidas, 2013: 3).

En este punto, se abordará lo referente a las restricciones que contiene la legislación paraguaya para el derecho al voto para personas privadas de libertad. En tal sentido, el artículo 91 del Código Electoral expresa “...No podrán ser electores: (...) d. los detenidos o privados de su libertad por orden de juez competente.”

¹ Para información en relación al proyecto de ley de Paridad Democrática y a la situación de la participación política de las mujeres en Paraguay, véase el artículo de participación política de mujeres de este informe.

En junio de 2014, los diputados Hugo Velázquez y Juan Bartolomé Ramírez se hicieron cargo de la presentación del Proyecto de Ley “De modificación de la Ley N° 635/95, ‘Que reglamenta la Justicia Electoral’ y de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’”², remitido por el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). El origen de esta propuesta tiene que ver con el trabajo de una Comisión de Reforma de ambas leyes, conformada por resolución del TSJE.

Entre las muchas modificaciones que se plantean respecto a ambas leyes, se propone la eliminación del inciso d) del artículo 91 del Código Electoral. En relación a esto, en una parte de la exposición de motivos relativa a la propuesta de modificación del Código Electoral se expresa textualmente lo siguiente:

El levantamiento de este impedimento ubica a estos ciudadanos, quienes aún gozan de la presunción de inocencia, en un mismo pie de igualdad con las demás personas allanando una situación de injusta discriminación, muy cuestionada por las misiones de observación electoral del extranjero que estuvieron participando en los últimos comicios nacionales y departamentales celebrados en nuestro país³.

Lamentablemente, el estudio de los proyectos de modificación de ambas leyes no ha avanzado en el Poder Legislativo y, por tanto, las personas privadas de libertad sin condena siguen sin poder acceder al derecho al voto.

Otro aspecto también importante a indicar es que el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en su 118° periodo de sesiones realizado del 17 de octubre al 4 de noviembre de 2016, aprobó la denominada “Lista de cuestiones previa a la presentación del cuarto informe periódico de Paraguay” (Naciones Unidas, 2016), que constituye, en la práctica, una lista de preguntas que el Comité requiere que sean contestadas por el Estado paraguayo en su cuarto informe sobre el estado de cumplimiento del PIDCP, en el marco de un periodo de sesiones del Comité donde sea incluido próximamente dicho examen al informe del Estado paraguayo. La lista de cuestiones constituye el inicio del proceso que culmina con el examen a cada Estado, y con la posterior emisión del documento de Observaciones Finales al Estado examinado.

2 Servicio de Información Legislativa, (s/f). Disponible en: <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/102896>

3 Idem nota a pie anterior.

En la citada Lista de Cuestiones, el Comité, en el párrafo 25, señala:

Sírvanse proveer información respecto a las medidas adoptadas para garantizar el derecho al voto de las personas privadas de libertad y de las personas con discapacidad, teniendo en cuenta las restricciones desproporcionadas contenidas en los artículos 91 y 149 del Código Electoral” (Ibídem, 6).

La inclusión de dicho tema en la Lista de Cuestiones, puede analizarse en el sentido de que persiste la preocupación del Comité respecto al mismo y respecto a las limitaciones al derecho al voto que siguen afectando a personas privadas de libertad que no tienen condena.

En base a información disponible en el portal de Internet del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), al 3 noviembre de 2017 se puede afirmar que el 76,1% de las personas reclusas (varones y mujeres) en diferentes penitenciarías se encuentra sin condena⁴.

2. Falta de control de aportes privados a partidos y campañas no favorece institucionalidad de los partidos⁵

La Ley N° 4.743/12 “Que regula el financiamiento político” fue sancionada con la pretensión de constituirse en una herramienta que contribuya a la institucionalidad de los partidos políticos como espacios relevantes de participación política. Dicha ley regula tanto el financiamiento de campañas para elecciones internas como el dirigido a elecciones generales (incluyendo elecciones municipales). También esta ley es aplicable al control de la actividad financiera de los partidos y movimientos políticos.

El control del financiamiento privado es un aspecto clave que debe ser aplicado en el marco de la implementación de esta ley respecto a esta temática. En una entrevista realizada a Guzmán Ibarra, investigador de la ONG Semillas para la Democracia, el mismo señaló que “el financiamiento privado está absolutamente descontrolado” (2017), en el sentido de que ninguna entidad

4 La determinación del porcentaje mencionado en este párrafo fue realizado en base a los datos del MNP (2017), para más información sobre el tema véase los artículos sobre derecho a un trato humano a personas privadas de libertad y sobre prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes y de este informe.

5 Uno de los insumos clave para la elaboración del contenido del punto 2. fue una entrevista que el autor de este artículo realizó a Guzmán Ibarra, investigador de la ONG Semillas para la Democracia. El autor agradece al mismo por la información facilitada en dicha entrevista (realizada en noviembre de 2017), para la redacción sobre este tema en el presente artículo.

estatal está realmente controlando el financiamiento privado para partidos y para campañas electorales.

En esta línea, Ibarra propone que exista una coordinación entre cinco instituciones que tienen competencia orgánica respecto a esta temática: la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET), el Banco Central del Paraguay (BCP), la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (Seprelad), la Contraloría General de la República (CGR) y el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). Entre estas instituciones, según señala Ibarra, no se visualiza un diálogo que se oriente a que las mismas trabajen en forma coordinada para observar y realizar un control efectivo del financiamiento privado a partidos y campañas.

Por ello, el entrevistado señaló que es preciso que: a) se trabaje en un marco de coordinación entre las cinco instituciones citadas, y b) se realice una reglamentación de la ley de financiamiento político, la cual establezca en forma operativa y concreta cómo se realizará el control del financiamiento privado. Un aspecto también señalado por Ibarra es que existe una debilidad institucional de los partidos políticos en relación a esta cuestión, en el sentido de que en general no han desarrollado, al interior de los mismos, las capacidades, instancias o mecanismos de control interno en relación al financiamiento.

Conclusiones

En artículos sobre el derecho a la participación política en varias de las anteriores ediciones del Informe de derechos humanos, se había señalado el hecho de que la normativa electoral paraguaya precisaba de una profunda revisión que culmine en una amplia modificación, principalmente del Código Electoral.

Por mencionar al menos dos aspectos que hacen necesaria esta revisión y posterior modificación, por un lado, se encuentran varias limitaciones que impiden o dificultan un mayor acceso de ciudadanos y ciudadanas a sus derechos políticos y al ejercicio de los mismos; y por otro lado, la redacción confusa y poco adecuada de una gran cantidad de artículos del Código Electoral, lo cual genera que su aplicación pueda ser también confusa y, por tanto, ello termina afectando negativamente aspectos que garanticen los derechos políticos de la ciudadanía.

Ya en el presente artículo se hizo mención al Proyecto de Ley “De modificación de la Ley N° 635/95, ‘Que reglamenta la Justicia Electoral’ y de la Ley N° 834/96 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’”. Estos proyectos sobre ambas leyes, presentados en junio de 2014 a la Cámara de Senadores, contemplan la modificación de una gran cantidad de artículos. No es el objetivo en este artículo hacer un análisis del contenido de ambos proyectos; lo que sí se desea manifestar aquí es el estudio de los mismos por parte del Senado, lo que puede constituir una oportunidad para poder iniciar, finalmente, el debate y análisis necesario sobre las modificaciones que precisa principalmente el Código Electoral para poder resolver las problemáticas mencionadas en el párrafo anterior.

Desde que los citados proyectos de modificación de ambas leyes fueron presentados al Senado, no hubo avance alguno en su estudio. Ninguna de las tres comisiones -Asuntos Constitucionales, Legislación y Codificación y Justicia, Trabajo y Previsión Social- a las que fueron girados dichos proyectos ha emitido dictamen, según información disponible en el Sistema de Información Legislativa⁶. Es decir, a poco más de 3 años de su presentación, el avance en su estudio ha sido nulo, y ello incluye la falta de estudio de la propuesta de habilitar el derecho al sufragio para las personas privadas de libertad que no tienen condena.

El Proyecto de Ley de Paridad Democrática, referido en un siguiente artículo de este informe, es también clave en materia de ampliación de derechos políticos, específicamente a favor de las mujeres, cuya aprobación implicará la derogación del inciso q) del artículo 32 del Código Electoral (cuota mínima del 20% de participación de mujeres en listas para comicios internos), el cual –dicho sea sucintamente- tampoco registra movimiento alguno en su estudio desde su presentación, a casi dos años de haber tenido entrada en el Senado. Esta situación es indicativa de la falta de priorización, por parte del Poder Legislativo, de temas orientados a mejorar las condiciones legales para la ampliación y ejercicio de los derechos políticos de las y los ciudadanos. A este panorama, se suma el hecho de uno de los aspectos clave relativos al financiamiento político, que es el aporte a partidos y campañas; no está siendo controlado y, en tal sentido, esta falta de control perjudica el funcionamiento de los partidos políticos como espacios de participación política de la ciudadanía.

6 SI Lpy, (s/f). Disponible en: <http://silzpy.senado.gov.py>

Recomendaciones

- El Poder Legislativo debe priorizar el estudio del proyecto de ley de Paridad Democrática, y aprobarlo.
- Así también, el Poder Legislativo debe eliminar el inciso d) del artículo 91 del Código Electoral, de manera a habilitar el derecho cívico al voto para personas privadas de libertad que no tienen condena.
- Las instancias estatales correspondientes deben trabajar en la reglamentación de la Ley N° 4.743/12 “Que regula el financiamiento político”, a fin de establecer en forma operativa y concreta cómo se realizará el control del financiamiento privado. La Subsecretaría de Tributación (SET), el Banco Central del Paraguay (BCP), la (Seprelad), la Contraloría General de la República (CGR) y el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), deben trabajar en el establecimiento de un marco de coordinación para la realización de un control efectivo del financiamiento privado a agrupaciones políticas y campañas.
- El Poder Legislativo debe iniciar un proceso de revisión y modificación de la normativa electoral, a fin de favorecer y ampliar los derechos políticos en general, y de crear mejores condiciones legales para el ejercicio del derecho a la participación política.

Bibliografía

- Gauto Bozzano, Enrique (2009). “Película repetida. Baja institucionalidad y falta de cambios legales siguen afectando a los derechos políticos”, en Codehupy (2009). *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2009*. Asunción: Codehupy, pp. 511-525.
- Gauto Bozzano, Enrique (2016). “La paridad debe ser prioridad en la agenda parlamentaria. Derechos a la participación política”, en Codehupy (2016). *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2016*. Asunción: Codehupy, pp. 327-340.
- Gauto Bozzano, Enrique y Leguizamón, Corina (2012). “Participación política, golpeada. Quiebre del proceso democrático quiebra la voluntad popular”, en Codehupy. *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2012*. Asunción: Codehupy, pp. 467-486.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) (2017) *Parte diario de población adulta privada de libertad. Noviembre de 2017*. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-10-39/func-startdown/284/>.

- Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos (2013). *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay, aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013)*. Disponible en <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPrICA-qhKb7yhshYSuxMUIfRly9oVnAxQecFQbYLgSCHTubsScaS6z%2fpEB5LtZcibrkMwhmZ%2fG17t-nUo3JTuoPdT3FoASccfa%2f3CgNJjaPyZmwZjww6xMk4zf>
- Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos (2016). *Lista de cuestiones previa a la presentación del cuarto informe periódico de Paraguay (aprobada por el Comité en su 118º período de sesiones (17 de octubre a 4 de noviembre de 2016))*. Disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fQPR%2fPRY%2f4&Lang=en
- Entrevista a Guzmán Ibarra (noviembre de 2017), investigador de la organización no gubernamental Semillas para la Democracia.

PARIDAD: EL DESAFÍO ACTUAL DE LA DEMOCRACIA PARAGUAYA

DERECHO A LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DE LAS MUJERES



La paridad es la concreción del principio de igualdad y, más allá de los números, implica reconocer que hay desigualdades de género en el quehacer político y es necesario adoptar medidas concretas, para acabar con las barreras que impiden a las mujeres participar en la toma de decisiones.

Marcella Zub Centeno

CENTRO DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA PARA EL DESARROLLO - CIMDE

Introducción

El derecho de las mujeres a participar de los asuntos públicos continúa siendo limitado, por una serie de barreras formales propias del sistema político electoral, como es la ineficiencia de la cuota, el tamaño de las circunscripciones, el financiamiento político, la estructura de los partidos, etc., sumadas a barreras informales, es decir, normas o procedimientos no escritos del juego político, que marginan, acosan y violentan a las mujeres en ese ámbito predominantemente masculino¹.

Así, Paraguay ocupa uno de los últimos lugares en materia de participación política de mujeres, con el 16,8% en el Congreso, un porcentaje que ha ido en un aumento pequeño, pero constante, desde 1989. El contexto de las Elecciones Generales 2018 parece no ser favorable a estos pequeños avances y durante el 2017 no avanzó el estudio del Proyecto de Ley de Paridad democrática, presentado el 8 de marzo, de 2016.

Marco legal

La Constitución reconoce y garantiza el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en los artículos 46, 47 y 48². El principio de igualdad está intrínsecamente ligado al de “no discriminación”. En el campo del derecho a la participación y representación política, si bien, con frecuencia se señala que las mujeres son iguales ante la ley y por lo tanto con los mismos derechos y oportunidades para participar en la vida pública y política del país, esto no está reflejado en los resultados a lo largo del proceso democrático paraguayo. A veinte años de la cuota, las mujeres no alcanzan el mínimo del 20%, establecido en el Código Electoral, y, a pesar de un alto porcentaje de mujeres

1 Véase artículo sobre violencia contra las mujeres de este informe.

2 Artículo 46. De la igualdad de las personas. Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios.

Artículo 47. De las garantías de la igualdad. El Estado garantizará a todos los habitantes de la República:

1) la igualdad para el acceso a la justicia, a cuyo efecto allanará los obstáculos que la impidiesen;

2) la igualdad ante las leyes;

3) la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad, y

4) la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura.

Artículo 48. De la igualdad de derechos del hombre y de la mujer. El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impida o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional.

afiliadas en los partidos, inscriptas como electoras y candidatas en las listas, su participación no está traducida en escaños, bancas o cargos.

El artículo 1, de la Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), establece que se entiende por discriminación, incluso, aquella norma que tiene por resultado menoscabar el ejercicio por parte de la mujer, de los derechos humanos y libertades fundamentales en la esfera política, económica, social, etc. Esto quiere decir, que existe discriminación en razón del artículo 1 de la CEDAW, cuando una norma, ley o reglamento, aparentemente neutrales, tiene un impacto desproporcionado y adverso sobre el sexo femenino, en razón de la diferencia de trato en el ámbito político y partidario, así como los prejuicios y estereotipos que han relegado históricamente a las mujeres de la vida pública del país.

Ser conscientes de estas diferencias es lo que permite materializar y dar vida al artículo 46, de la Constitución Nacional, cuando señala, respecto a la igualdad, que: “El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien”. Es decir, se parte, en un contexto democrático, de que la igualdad va más allá de una declaración de igualdad o igualdad de *jure*: En el marco de la democracia, esto implica la realización plena de los derechos y pasar de una dimensión formal a una dimensión real, sustantiva de derechos.

Así, el artículo 117 de la Constitución refuerza este mandato al señalar 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.

El derecho de toda la ciudadanía, a asociarse libremente en partidos o movimientos políticos, está reconocido y garantizado en los artículos 124 y 125 de la Constitución, y al respecto, el Código Electoral (Ley N° 834/96) dispone que los partidos políticos “Tienen la finalidad de asegurar, en el interés del régimen democrático, la autenticidad del sistema representativo y la defensa de los derechos humanos” (artículo 10). Como guardianes de la democracia y los derechos humanos, resulta fundamental que los partidos promuevan una participación activa de las mujeres y su acceso a cargos públicos; sin embargo, es poco lo que hacen los partidos políticos en este sentido.

El Código Electoral, sancionado en 1996, incorporó una cuota mínima de participación femenina, estableciendo el 20% de mujeres en las listas internas partidarias, con un mandato de posición de una mujer cada 5 lugares (inc. r, artículo 32, Ley N° 834/96). Esta disposición es una de las más bajas de la región, además de ser aplicada solo en las internas partidarias y más que un piso mínimo, se ha convertido con el tiempo en un techo, donde se ha construido “el lugar de la mujer” en las listas, a partir de dicho mandato. Muchos de los partidos y movimientos políticos tienen cuotas más altas³, sin embargo terminan aplicando la cuota mínima dispuesta en el Código Electoral, que sumado a la cantidad de listas internas y el tamaño de las circunscripciones, las mujeres terminan en la lista final de los partidos en lugares marginales, con escasas o nulas posibilidades de resultar electas.

Por último, la violencia política contra las mujeres fue incorporada en la nueva Ley N° 5.777/16 “De protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia”. Si bien la ley no tipifica en el ámbito penal esta forma de violencia, se reconoce como una de las formas de violencia que enfrentan las mujeres en la vida política⁴ y compromete a las autoridades públicas en adoptar medidas para prevenirla, disminuirla y erradicarla⁵.

Escenario electoral

Para las elecciones generales del 2018, las mujeres representan aproximadamente el 49% del padrón electoral. En las elecciones generales anteriores (2013), si bien en el padrón electoral también había ligeramente más hombres que mujeres, las mujeres acudieron más que los hombres a votar (69,46% de participación femenina frente al 67,72% de participación masculina). La alta participación de mujeres también se reflejó en la cantidad de candidaturas, en el 2013, donde el 38,4% del total de candidaturas fueron de ellas. Sin embar-

3 A modo de ejemplo; el Partido Liberal Radical Auténtico y la Asociación Nacional Republicana tienen una cuota del 33% y otros partidos como País Solidario o Participación Ciudadana tienen paridad.

4 Violencia política. Es la acción realizada contra la mujer que tenga como fin retardar, obstaculizar o impedir que la misma participe de la vida política en cualquiera de sus formas y ejerza los derechos previstos en esta Ley (inc. h, artículo 6, Ley N° 5.777/16).

5 Esta ley entrará en vigencia el 29 de diciembre de 2017. El Decreto N° 6.973/17 que la reglamenta, dispone en el artículo 6 la obligación de las instituciones públicas de capacitar a sus funcionarios/as, abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia, adoptar medidas administrativas y presupuestarias, adoptar protocolos de atención y mecanismos de denuncia, realizar investigaciones sobre las diferentes manifestaciones de violencia conforme el ámbito de cada una, investigar denuncias, realizar campañas, etc. En los casos de violencia política serán claves las medidas que pueda adoptar el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), así como las regulaciones internas de los partidos políticos.

go, esta alta participación no se reflejó en el acceso a cargos, en lo que fue el periodo 2013 – 2018, tal como se observa en los siguientes datos:

Mujeres electas según cargos (Periodo 2013 – 2018)	
Gobernación	1 de 17 gobernaciones (5,8%)
Cámara de Senadores	9 de 45 bancas para senadoras (20%)
Cámara de Diputados	12 de 80 bancas para diputadas (15%), actualmente 13,8%*
Parlamento del Mercosur	3 de 18 bancas para parlamentarias (16,7%)
Junta Departamental	38 bancas para concejalas de 190 (16,6%)

* En 2015, renunció la diputada Karina Rodríguez; asumió su suplente, un hombre, Aldo Vera. Así, la Cámara de Diputados pasó, de tener 12 diputadas, a terminar el periodo con 11.

Fuente: Zub Centeno, Marcella (2015). Diagnóstico. La participación política electoral de las mujeres en Paraguay. Asunción: ONU Mujeres/PNUD.

A nivel municipal, la situación no es diferente: de 250 municipios que realizaron elecciones, en 2015, sólo 26 (10%)⁶ tienen a una mujer como intendenta y el porcentaje de mujeres electas, como concejalas municipales, no ha aumentado desde las elecciones de 2006, con apenas 20,9% de concejalas para el periodo 2015 – 2020.

El problema continúa siendo el lugar que ocupan las mujeres en las listas, a pesar de su alta participación como afiliadas en los partidos, como operadoras políticas y como miembros de mesa, el día de las elecciones; “el lugar de la mujer” continúa siendo la quinta plaza. Otra de las barreras apuntadas con mayor frecuencia, para las próximas elecciones, refiere a cuestiones financieras, pues los primeros lugares de las listas aportan mucho más dinero a la campaña. Las mujeres no solo tienen menos recursos financieros propios para aportar, sino también, menos posibilidades de contar con otros financiamientos. El límite y la transparencia en el uso de recursos en las internas partidarias y las elecciones generales, constituyen una urgencia para la democracia, a los efectos de garantizar la igualdad de condiciones entre las candidatas y los candidatos, y el control de ingresos no lícitos en las campañas electorales.

6 En 2015, se realizaron las elecciones municipales, sin embargo, desde entonces se han creado 4 distritos más: Maracaná, María Antonia, San Vicente y Arroyito. Cf. TSJE, 12 de octubre de 2017. Disponible en: <http://tsje.gov.py/elecciones-municipales-2017-18.html>

Los datos preliminares de las internas, con miras a las elecciones 2018, tampoco son alentadores. En la Asociación Nacional Republicana (ANR o Partido Colorado), las dos listas principales a la Cámara de Senadores tienen a la primera mujer como número 4 y número 5 (Lilian Samaniego y Blanca Ovelar, respectivamente); no cumplen su mandato interno del 33% y aplican la norma mínima dispuesta en el Código Electoral. En el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), María Eugenia Bajac y Zulma Gómez, en diferentes movimientos ocupan el lugar establecido en su cuota interna, es decir, el número 3 y en el Frente Guasu (FG) lo mismo, la senadora Esperanza Martínez se encuentra en el número 3; a pesar de que la mayoría de los partidos internos del FG tienen establecida la paridad en sus estatutos. Otras agrupaciones políticas, como el Partido Demócrata Progresista (PDP) y el movimiento Kuña Pyrendá, proponen mujeres en las cabezas de lista para el Senado.

En las candidaturas para la Cámara de Diputados, la situación es aún más difícil para las mujeres, primero, porque gran parte de los departamentos del país tienen circunscripciones medianas o pequeñas; por lo tanto menos posibilidades de las mujeres a resultar electas⁷. Actualmente de 17 departamentos, 11 no tienen ninguna mujer representante ante la Cámara de Diputados. Los datos preliminares en las internas también muestran una ausencia generalizada de mujeres como cabezas de listas y recién empiezan a estar presentes a partir del número 3 o 4⁸, salvo algunas excepciones, porque las propias mujeres han creado su propio movimiento político⁹.

Paridad democrática en Paraguay

El escaso impacto de la cuota, en veinte años de su vigencia, sumado a barreras culturales que enfrentan las mujeres en el ámbito político, social y económico, y sustentadas en los compromisos internacionales asumidos por el Estado paraguayo, mujeres líderes de diferentes partidos presentaron el Proyecto de Ley de Paridad Democrática, el 8 de marzo, de 2016. El Proyecto plantea la paridad horizontal y vertical en las listas de candidaturas internas

7 Constituyen ejemplo de lo afirmado, el caso de los Departamentos de Ñeembucú y Misiones, que solo eligen dos bancas a la Cámara de Diputados, generalmente entran los número 1 de la ANR y del PLRA. Departamentos como Alto Paraguay sólo tienen una banca.

8 ABC Color, 5 de noviembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/lideres-elogian-a-mujeres-pero-les-impiden-liderar-las-listas-politicas-1646895.html>

9 Ejemplo de ellos son: Cynthia Tarragó en la ANR, candidata a diputada por Capital o Lucía Castellanos candidata a diputada por el Departamento Central en el PLRA. El Partido País Solidario (PPS) también postula a dos mujeres, en los primeros lugares de la lista, para la Cámara baja por Asunción: Gladis Fischer y Johana Ortega.

de los partidos políticos, pero también paridad en los cargos de designación, en el Gabinete Ejecutivo, y la contratación del funcionariado público.

El proyecto fue presentado por las 9 senadoras y 4 senadores¹⁰; luego fue girado a tres comisiones: Asuntos Constitucionales, Legislación y Equidad y Género. En 2016, la Comisión de Asuntos Constitucionales dictaminó en dos sentidos: por la aprobación y por el rechazo; el dictamen a favor fue en mayoría. En 2017, la Comisión de Legislación dispuso su estudio, pero a la fecha del presente informe, no ha emitido dictamen.

Por otra parte, en el marco del conversatorio con precandidatos a la Presidencia de la República, donde asistieron los precandidatos –todos hombres– Herminio Ruíz Díaz, Martín Sanneman, Carlos Mateo Balmelli y Efraín Alegre por el PLRA; Santiago Peña y Mario Abdo Benítez por la ANR¹¹; todos coincidieron en la necesidad de aprobar el Proyecto de Ley de Paridad y se han comprometido a sancionar el proyecto, en caso de llegar a la Presidencia de la República. Más allá de los compromisos electorales, este espacio permitió colocar en el más alto nivel el debate respecto a la necesidad de tratar el proyecto y evidenciar las ausencias de las mujeres en las listas, interpelar a los candidatos y comprometerlos con el proyecto de ley de paridad.

Igualmente, en sus recientes recomendaciones al Estado paraguayo, el Comité CEDAW señaló que toma nota de la presentación del Proyecto de ley de paridad y las iniciativas adoptadas en el marco del Plan trienal, para la participación social y política de la mujer y la capacitación de las mujeres miembros de los partidos políticos. Sin embargo, preocupan al Comité las demoras en la aprobación del proyecto de ley y que, 20 años después de la introducción de la cuota para las elecciones, la representación de las mujeres en el Parlamento y en otras instancias, incluidas las posiciones ministeriales, sigue siendo baja” y recomienda:

- a) Acelerar la aprobación del proyecto de ley sobre la paridad democrática y su aplicación a todos los órganos legislativos y puestos nombrados, en el gobierno y el servicio público;

10 Son proyectistas las senadoras: Emilia Alfaro, Blanca Lila Miñarro, Zulma Gómez, Blanca Fonseca (PLRA), Lilian Samaniego, Blanca Ovelar y Mirtha Gusinsky (ANR), Esperanza Martínez (Frente Guasu) y Desirée Masi (PDP) y los cuatro senadores son: Miguel Abdón Saguier (PLRA), Carlos Filizzola y Hugo Richer (Frente Guasu) y Arnaldo Giuzzio (PDP).

11 Evento denominado “Mil mujeres quieren saber”, convocado por el Grupo Impulsor de la Paridad democrática (GIPD), con el apoyo del Ministerio de la Mujer, ONU Mujeres, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro de Documentación y Estudios (CDE), se realizó el 3 de octubre de 2017 en Asunción.

b) Implementar actividades de concientización para el público en general sobre la importancia de la participación de las mujeres en la toma de decisiones, e intensificar programas específicos de capacitación y tutoría sobre destrezas de liderazgo y negociación para mujeres candidatas y posibles mujeres y mujeres, que ocupan cargos públicos (CEDAW, 2017: 7) [Traducción del inglés propia].

A niveles locales, la paridad en la conformación de Comisiones Vecinales se encuentra en vigencia en los municipios de José Leandro Oviedo, Departamento de Itapúa y en Pilar, Ñeembucú. Ambos distritos establecieron mediante ordenanzas que para que las comisiones vecinales sean reconocidas, por el Municipio, debían estar conformadas paritariamente por mujeres y hombres en su junta directiva. Proyectos como estos también han sido presentados en otros municipios, señal de un proceso de apropiación de la propuesta por parte de autoridades locales y la necesidad de avanzar, desde las bases organizativas, más allá del escenario nacional.

Por último, a nivel regional, ya son ocho los países que tienen paridad establecida en los cargos electivos: México, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá, Ecuador, Bolivia y muy recientemente Argentina. Paraguay, sin duda, enfrenta muchos desafíos en términos democráticos y uno de ellos es la participación y representación de mujeres en igualdad de condiciones con los hombres. Solo no esperamos ser –como el caso del reconocimiento del derecho al sufragio– el último país de la región en reconocer la paridad como un principio de democracia, justicia e igualdad.

Conclusión

Incrementar la participación de las mujeres, en cargos de decisión electivos o designados, va más allá de una cuestión cuantitativa. Implica reconocer a las mujeres con capacidades y competencias plenas para representar a toda la sociedad, sumar nuevas voces a la democracia, voces de la mitad de la población que ha estado relegada de la toma de decisiones e implicancias nacionales. También, implica reconocer que el sistema político perpetúa la desigualdad de género y que es necesario adoptar medidas para eliminar las barreras que impiden a las mujeres participar en el seno de los partidos y en los espacios de toma de decisión y, por lo tanto, concretar el principio de igualdad reconocido constitucionalmente.

Aumentar la participación de mujeres en el ámbito político, también tiene efectos simbólicos, ya que altera los roles o estereotipos de género para esta y futuras generaciones, un efecto positivo y necesario, considerando los altos índices de violencia contra las mujeres y la necesidad de empoderar a las mujeres y las niñas para el 2030 (Objetivo de Desarrollo Sostenible No. 5) (Naciones Unidas, 2016: 20-21).

La paridad democrática abre un debate en el país y en el escenario político electoral actual, urge su estudio y aprobación en el Congreso, para llegar a las elecciones municipales, del 2020, en un escenario prometedor para las mujeres y toda la ciudadanía.

Recomendaciones

- Estudio y aprobación del Proyecto de Ley de Paridad Democrática;
- Reformas legales para establecer límites al financiamiento de las campañas políticas, en las internas partidarias y en las nacionales;
- Desarrollar investigaciones y profundizar en los estudios de la violencia política contra las mujeres, conforme a la Ley N° 5777/16;
- Adoptar protocolos y/o disposiciones reglamentarias al interior de los partidos políticos, respecto al acoso y la violencia política.

Bibliografía

Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2017). *Concluding observations on the seventh periodic report of Paraguay*. CEDAW/C/PRY/CO/7. 17 november 2017. *Advanced unedited version*. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fPRY%2fCO%2f7&Lang=en

Naciones Unidas, Asamblea General (2015). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. A/RES/70/1. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>

Zub Centeno, Marcella (2015). *La participación política electoral de las mujeres en Paraguay*. Asunción: ONU Mujeres / PNUD. Disponible en: <http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/diagnostico%20participacion%20politica%20electoral%20de%20las%20mujeres.pdf?la=es&vs=2000>

CAPÍTULO 5

DERECHO A LA VIDA **Y LA INTERGRIDAD PERSONAL**



“SEGURIDAD MILITARIZADA”. EN EL NORTE SIGUEN LOS SECUESTROS, ATROPELLOS, IMPUNIDAD Y ELEVADO GASTO MILITAR VIGENTE, EN MEDIO DE LA POBREZA RURAL

DERECHO A LA PAZ Y AL DESARME



Las FTC tiene presencia activa en los Departamentos de San Pedro y Concepción, radio de acción del autodenominado EPP y del Ejército del Mariscal López (EML), este, supuesto grupo escindido del anterior. Sin embargo, a pesar de los recursos humanos y económicos invertidos por el Estado Paraguayo, para la instalación de militares en la zona Norte que desarrollan tareas de seguridad interna con un marco legal de carácter inconstitucional. En este marco siguen secuestradas cinco personas, sufriendo una de ellas el más prolongado cautiverio en toda la historia de los secuestros en Paraguay¹.

Cabe señalar, que en el primer semestre del 2017, se registró el séptimo cambio del Comandante de la FTC, por orden del Presidente Horacio Cartes, este cambio se dio por el nulo resultado positivo en la lucha contra el EPP y el EML.

Abel Irala, Vidal Acevedo

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA - PARAGUAY

¹ Edelio Morínigo: suboficial de Policía, fue secuestrado el 5 de julio de 2014, en Yby Yaú (Dpto. de Concepción); Abrahán Fehr: colono menonita, fue secuestrado el 8 de agosto de 2015 de la colonia Manitoba (Dpto. San Pedro); Félix Urbietta: ganadero, fue secuestrado en la ciudad de Horqueta (Dpto. de Concepción), el 12 de octubre del 2016; Franz Hiebert: colono menonita secuestrado en fecha 21 de agosto de la colonia Santa Clara (Dpto. San Pedro); y Bernhard Blatz: colono menonita quien el 1 de setiembre último fue llevado por el EPP de la colonia Río Verde (Dpto. San Pedro).

Introducción

En el proceso de evolución, seguido por el derecho a la paz, en diciembre de 1978, por medio de la Resolución N° 33/73 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se dio el primer reconocimiento significativo de este derecho.

En esta asamblea se proclamó la declaración sobre la preparación de las sociedades para vivir en paz, que en su primer artículo manifiesta, entre otros postulados:

Toda nación y todo ser humano (...) tiene el derecho inmanente a vivir en paz. El respeto de ese derecho, así como de los demás derechos humanos, redunda en el interés común de toda la humanidad y es una condición indispensable para el adelanto de todas las naciones, grandes y pequeñas” (Naciones Unidas, 1978).

El derecho a la paz y al desarme, entonces, se inscribe dentro de los derechos humanos de solidaridad de los pueblos, que se refieren, entre otros, a la autodeterminación, la independencia económica y política, la identidad nacional y cultural, la paz y la coexistencia pacífica, así como al entendimiento y confianza, a la cooperación internacional y regional, al desarrollo y a la justicia social internacional. También, al uso de los avances de las ciencias y la tecnología, a la solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos, ecológicos, al igual que a un ambiente sano, al respeto del patrimonio común de la humanidad y al desarrollo que permita una vida digna.

La paz no debe ser entendida solamente como ausencia de conflictos bélicos, sino que tiene que ser garantizada por el Estado a través de políticas sociales que respeten los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Marco jurídico

La Constitución Nacional establece, en el artículo 144, que el Estado paraguayo “*renuncia a la guerra, pero sustenta el principio de legítima defensa*”. Además expresa en el mismo marco normativo, que esta renuncia: “*es compatible con sus derechos y obligaciones como Estado miembro de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA)*” así como su reconocimiento de un orden jurídico supranacional (art. 145) que garantice la

vigencia de los derechos humanos, de la paz y la justicia, entre otros. En virtud de tal membresía y reconocimiento, así como de la subsecuente adhesión y ratificación de instrumentos internacionales, el Estado paraguayo se obliga correlativa y simultáneamente a eliminar la guerra y a garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos.

Entre los instrumentos internacionales, por ejemplo, cabe citar la Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz, de las Naciones Unidas, aprobada mediante Resolución N° 39/11 de la Asamblea General, del 12 de noviembre de 1984. Dicha declaración *“proclama solemnemente que los pueblos de nuestro planeta tienen un derecho sagrado a la paz”* (art. 1) y plantea que *“proteger el derecho de los pueblos a la paz y fomentar su realización es una obligación fundamental de todo Estado”* (art. 2)².

El Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³, a través de los cuales se alcanzó la protección jurídica de derechos humanos fundamentales, formulan en su artículo 1 *“el derecho humano de autodeterminación de los pueblos, cuyo sujeto es colectivo”*.

Por su parte, la Declaración sobre el derecho al desarrollo proclama a éste como un derecho inalienable de *“todo ser humano y todos los pueblos”*. La declaración opta por la doble naturaleza individual y colectiva de ese derecho, interpretación que podría considerarse una guía para el resto de los derechos. En el mismo sentido, el artículo 1 de la Declaración Universal señala que: *“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente unos con otros”*⁴.

Por ende, y conforme a estos instrumentos, el derecho a la paz está vinculado al derecho a la autodeterminación, al desarrollo, tanto individual como colectivamente. Asimismo, existen restricciones para la actuación del Estado, que también están vinculadas con el derecho a la paz. Así la Convención contra la Tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, compromete a los Estados firmantes a que bajo ninguna circunstancia o excepciones de guerra

2 Naciones Unidas, Asamblea General, 12 noviembre de 1984. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/39/11&Lang=5>

3 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobados por resolución N° 2200/1966 de la Asamblea General de la ONU, (s/f). Disponibles en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> y <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> respectivamente.

4 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos, (s/f). Disponible en: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

o amenaza de guerra o cualquier tipo de inestabilidad o emergencia podrá justificar un acto de tortura (art. 2), así mismo no podrá invocar orden superior o autoridad pública para justificarlo (art. 3)⁵.

Intervenciones y detenciones irregulares

Las incursiones de la FTC, en el área de sus operaciones, hasta el momento no arrojan resultados positivos, tal como se ha escrito en capítulos de años anteriores del informe. Su actuar está marcado por una acumulación de fracasos en cuanto a su objetivo de acabar con el Ejército del Pueblo Paraguayo. La FTC sigue generando miedo, violencia, llegando incluso a las muertes⁶ de personas que nada tenían que ver con el EPP, según declaraciones de los allegados; por su parte, la FTC tampoco ha podido fundamentar su actuar letal contra ciertos ciudadanos y ciudadanas, ni justificar las bajas de sus efectivos frente al EPP.

Esto nos lleva a pensar, desde las organizaciones de derechos humanos, que puede tratarse de la instalación de una práctica militar que promueve la ejecución extrajudicial de civiles, por los miembros de la FTC. Un caso que tuvo poca repercusión fue el que ocurrió, el 20 de julio de este año, en la zona de Kurusú de Hierro, Concepción, donde a partir de un supuesto caso de abigeato intervino la FTC, dejando como consecuencia la muerte del sospechoso Juan de la Cruz Sosa Paredes. Llamó la atención que algunos medios informaron que existió un intercambio de disparos entre la fuerza estatal y los supuestos delincuentes, pero luego de practicarse la autopsia al fallecido se informó que “la herida no fue producida por arma de fuego, sino que se trató de una herida punzante que le atravesó el pulmón”⁷

Entre otras cosas, el actuar de la FTC estuvo dirigido al resguardo de las plantaciones de soja⁸, además de participar en allanamientos, rastreos, controles en caminos y rutas, y detenciones de personas, en presencia de la Fiscalía y la

5 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos, (s/f). Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx>

6 Como los casos de Agustín Ledesma (Arroyito -Concepción) del 12 de abril de 2012; Francisco Denis (Kurusu de Hierro-Concepción) del 21 de abril del 2013; Hermenegildo Ovelar, Marco Ovelar (Kurusu de Hierro-Concepción) del 5 de septiembre del 2014; Vicente Ojeda Giménez (Arroyito-Concepción) del 15 de noviembre de 2014, y Julián Ojeda Espínola (Nueva Fortuna-Concepción) del 18 de diciembre de 2015.

7 Concepción noticias, 21 de julio de 2017. Disponible en: <http://www.concepcion-py.com/2017/07/ftc-mata-supuesto-abigeo.html>

8 ABC color, 4 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/inician-siembra-de-soja-con-guardia-de-la-ftc-1637520.html>

Policia Nacional. En el marco de las detenciones, llaman la atención dos casos en particular, que se mencionan a continuación.

Oscar Larrea

Entre los casos de violaciones de derechos humanos de los pobladores y pobladoras en las zonas militarizadas por las FTC, se encuentra el de Oscar Enrique Larrea Balbuena, oriundo de Naranjaty'i, del municipio de Horqueta, Concepción. En diciembre del 2016, Larrea Balbuena fue procesado y luego imputado por coacción, por haber difundido vía red social (*whatsapp*) un audio donde se amenazaba de muerte al Presidente Cartes. El juez penal de garantías, Fabio Cabañas Goosen, ordenó su prisión por tres meses en la Penitenciaria Regional de Concepción y posteriormente ordenó medidas sustitutivas de prisión⁹.

La señora Simona Balbuena de Larrea, madre de Oscar, en conversación telefónica con uno de los autores de este capítulo, señaló que su hijo *“no tiene nada que ver con lo que se difunde en el audio, su único error fue que cuando el recibió el mensaje lo reenvió creyendo que se trataba de una broma”*. Según manifestaciones de Doña Simona, alrededor de unos veinte miembros de la FTC y el Fiscal Joel Cazal, allanaron su casa y llevaron a su hijo como si fuese un delincuente.

El caso de Larrea Balbuena sigue su proceso, la audiencia preliminar estaba prevista inicialmente en el mes de octubre y fue postergada para el 23 de noviembre, de este mismo año.

L.O.G, adolescente de 17 años

En noviembre del 2016, la Defensora Pública de Horqueta, Abogada María Inés Acosta Fernández, señaló que L.O.G., una adolescente de 17 años, fue detenida y presentada a los medios como apoyo logístico del EPP con otras dos personas, en Kuruzu de Hierro, Horqueta, Concepción. En defensa de la adolescente, Acosta denunció, públicamente, que durante su detención L.O.G sufrió hechos de tortura por parte de militares, que además de golpearla, le cubrieron la cabeza con una bolsa de plástico asfixiándola, a la par que le preguntaban por el paradero de un familiar, bajo la amenaza de que si no

⁹ ABC Color, 13 de septiembre del 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/joven-teme-ir-a-la-carcel-por-un-falsa-amenaza-a-cartes-1631582.html>

respondía la matarían. Igualmente relató que le plantaron armas de fuego y otras supuestas evidencias, como pruebas de su vínculo con el EPP. La misma defensora, en el ámbito de sus funciones, denunció que un funcionario de alto rango del Ministerio del Interior, le envió un mensaje de texto diciéndole que *“deje de apretar tanto, que supuestamente, yo como defensa obstruyo los trabajos del Ministerio Público”*¹⁰.

Este caso ilustra la inoperancia y peligrosidad de las FTC, que intentó implicar – bajo tortura y amenazas – a una adolescente, por sus lazos de parentesco con un supuesto miembro del EPP.

Pedro Bonifacio Espinoza Chávez y Dora Liliana Meza Martínez

Pedro y Dora fueron detenidos el 2 de diciembre, del 2016, durante el allanamiento de su domicilio. Dora es hermana de una de las supuestas líderes del EPP, Magna Meza, y pareja de Espinoza. El hombre detenido es periodista, docente universitario y militante del Partido Comunista Paraguayo, conocido por sus actividades laborales y políticas.

Según informaron varios medios de prensa¹¹, al momento del allanamiento:

...en el patio de la casa, situada en el Km 8,900 Acaray, los agentes encontraron debajo de un sofá dos bolsas de plásticos grandes, que contenían un total de 46 panes de marihuana, que pesaron 45 kilos. Además, había una bolsita más pequeña, dentro de la cual fueron encontrados varios CD, en medio de una hoja doblada la fotografía de “soldados” del EPP. Así también, había cuatro panfletos con comunicados viejos, todos con logotipos impresos del EPP, pero sin firma¹². Aunque desde un inicio ambas personas detenidas indicaron que desconocían como las supuestas evidencias llegaron hasta su vivienda¹³, él y la afectada denunciaron que las “evidencias fueron plantadas por la Policía Nacional en un intento de criminalizar su militancia política, ya que es miembro del Partido Comunista Paraguayo¹⁴.”

10 Última Hora, 24 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/defensora-publica-denuncia-la-ftc-tortura-menor-m042277.html>

11 ABC Color, 3 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/hallan-marihuana-y-panfletos-del-epp-en-casa-de-hermana-de-magna-meza-1543484.html>

12 Ibídem nota a pie 11.

13 Hoy, 2 de diciembre 2016. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/panfletos-del-epp-y-drogas-en-ciudad-del-este>

14 Periódico digital Ea, 2 de diciembre 2016. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/spp-preocupado-por-detencion-de-periodista-pedro-espinoza/>

Por su parte, el Ministro del Interior Tadeo Rojas no perdió la oportunidad para destacar el trabajo conjunto de la Policía Nacional y la Fiscalía contra el terrorismo. *“La Policía Nacional, los servicios de Inteligencia del Estado y de investigaciones hacen su trabajo y las fuerzas están preparadas para todo tipo de acción”*¹⁵, comentó.

Lo grave del caso es que Pedro Espinoza y Dora Meza estuvieron durante siete meses privados de libertad, para que luego, el Estado a través de su representante admitiera que no se contaba con prueba suficiente y fueran liberados. *“El fiscal Manuel Rojas, al cumplirse los seis meses de prisión preventiva pidió el sobreseimiento definitivo de los imputados, porque encontró pruebas de que la droga fue plantada en el lugar indicado para incriminar a ambos”*¹⁶. En este caso ha quedado nuevamente demostrado que las evidencias fueron plantadas, con una clara intención de criminalizar a dirigentes de izquierda vinculado a organizaciones sociales.

Vale recordar que un caso similar se dio entre los años 2013 y 2014, con la detención de Ireneo Vallejos, un dirigente social vinculado al Partido Tekojoja, quien junto a Ramón Cardozo, estuvo preso por 9 meses, acusados de tener vínculos con el EPP y el asesinato del ganadero Luis Lindstron. Dado, que dicha acusación no fue probada por el Ministerio Público, Ireneo y Ramón recuperaron su libertad nueve meses después, y ambos manifestaron ser criminalizados por su liderazgo social y vinculación a un partido de izquierda¹⁷.

Genaro Meza

Genaro Meza, de 63 años de edad, fue detenido por la FTC en la madrugada del miércoles 18 de octubre de este año, en un allanamiento realizado en su vivienda. Al respecto se informó en el periódico digital paraguay.com¹⁸ que el mismo *“no era un hombre identificado como soldado del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), podía salir del monte y volver a su casa para realizar distintos tipos de ta-*

15 Ministerio del Interior, 2 de diciembre 2016. Disponible en: <http://www.mdi.gov.py/index.php/component/kz/item/7089-ministro-del-interior-destaca-trabajo-conjunto-policia-fiscal-para-incautaci%C3%B3n-de-panfletos-del-epp-y-carga-de-marihuana>

16 La Nación, 30 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/pais/2017/06/30/liberan-a-docente-y-dirigente-politico-luego-de-7-meses-en-prision/>

17 Ultima hora, 28 de marzo de 2014. Disponible en: <http://www.ultimohora.com/liberan-dos-procesados-el-caso-lindstron-n780479.html>

18 Paraguay.com, 18 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/capturan-al-tio-de-magna-meza-169600>

reas, pero sin embargo tras varios meses de investigación, la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) logró su captura mientras se encontraba durmiendo”¹⁹.

En el mismo portal también se informó, que las evidencias encontradas forman parte de “*panfletos contra el Gobierno*”. Otros elementos incautados son: botas de lluvias, mochila camuflada, chips de celular y kepis, con la insignia del Partido Paraguayo Pyahurã (PPP).

Para la FTC y la Fiscalía se trataba de una detención clave en la lucha contra el terrorismo y los secuestros, hasta el mismo Fiscal General del Estado Javier Díaz Verón ha declarado sobre la vinculación de Meza en uno de los tantos secuestros ocurridos en la zona norte del país: “*Se trata de un soldado activo que tuvo participación directa en el secuestro de un joven*”²⁰. El Ministerio Público deberá probar con fundamentos la acusación que tiene contra Genaro Meza, de lo contrario estaremos ante otro hecho en el que se ha imputado y privado de su libertad a una persona, por el solo hecho de hacer efectivo su derecho a la asociación, en este caso a movimientos de izquierda, lo que constituiría un retroceso en el marco de las libertades públicas, de conciencia y de organización, consumándose de este modo un proceso de persecución ideológica que intenta condenar a militantes de izquierda, por terrorismo.

Genaro Meza sigue imputado y privado de su libertad por secuestro, extorsión, extorsión agravada, terrorismo y asociación terrorista. Mientras que dirigentes, militantes, simpatizantes del Partido Paraguayo Pyahurã, reconocen a Genaro Meza como uno de sus militantes y aseguran que su vinculación se trata de una intención de criminalizar a los movimientos de izquierda²¹.

Alto Presupuesto de la Fuerza de Tarea Conjunta

La FTC, desde su creación en el 2013, para combatir y eliminar al autodenominado EPP, no solo es cuestionado por acciones vinculadas a violaciones de derechos humanos, sino por el alto costo que genera e igualmente a la inoperancia de sus actuaciones en cuanto a los fines de su creación.

19 Portal de noticias paraguay.com, 18 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/detenido-es-un-soldado-activo-del-epp-no-solo-un-miembro-logistico-169614>

20 Última hora, 19 de octubre 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/diaz-veron-dice-que-militante-del-ppp-custodio-franz-su-secuestro-n1113865.html>

21 Alai, 19 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.alainet.org/es/articulo/188730>

Según declaraciones del Comandante de las Fuerzas Militares, Almirante Hugo Scolari, la FTC, lleva gastados unos 129.000 millones de guaraníes (USD 23,5 millones), en los últimos cuatro años; un promedio de 5,8 millones de dólares por año. En una sesión privada, en el Congreso Nacional, entre las autoridades encargadas de la seguridad nacional y el Presidente del Congreso Fernando Lugo, se declaró que se tiene planificado, para el 2018, que la FTC tenga rubro propio y que la misma sea manejada por el Ministerio de Defensa Nacional. La FTC solicitó para el año siguiente (2018), unos 79.000 millones de guaraníes (14 millones de USD); que serían 59.000 millones de guaraníes para los militares y 20.000 millones para la policía nacional, un promedio de 1,2 millones de dólares al mes²².

Este presupuesto, en cierta medida, atenta contra las condiciones de vida digna que el Estado debe garantizar a pobladores/as de la zona norte, que siguen sumergidas en la pobreza, pendientes de la producción intensiva de la soja, de los grupos armados y de las actuaciones irregulares de los organismos de seguridad del Estado y además sufren la estigmatización y criminalización de sus luchas sociales, por décadas postergada.

EL COSTO DE LAS FTC ASIGNADO EN LOS ÚLTIMOS 5 AÑOS:

Años	Presupuestos anuales aprobados
2013	6.784.180.126
2014	21.723.327.627
2015	62.723.727.627
2016	41.003.069.073
2017	6.000.000.000* (s)
Año 2018	79.976.336.650**

Fuente: elaboración propia en base a fuentes periodísticas de los años correspondientes 8(2013-2017).

*Datos parciales, se desconoce monto total presupuesto y ejecutado este año a raíz del veto presidencial a la Ley del Presupuesto General de Gastos del año 2017 y dada la reprogramación hecha en el segundo semestre para el Ministerio de Defensa.

** ABC Color, 5 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/ejecutivo-pide-g-79900-millones-solo-para-la-ftc-1628926.html>

22 Última Hora, 7 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ftc-quiere-usd-14-millones-ano-entrante-pese-magros-resultados-n1106374.html>

Puede observarse que entre el presupuesto del 2016 al presupuesto del 2018 el Ejecutivo pretende un aumento de 38.973 de millones de guaraníes.

Observaciones finales del Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas sobre el séptimo informe periódico del Paraguay

El Estado paraguayo debe realizar, cada cinco años, informes ante la Comité contra la Tortura (CAT) de las Naciones Unidas (ONU); en este orden, presentó su séptimo informe periódico los días 26 y 27 de julio, de este año, en las sesiones 1546^a y 1549^a.

En fecha 8 de agosto, del 2018, la CAT aprobó las siguientes observaciones finales, en su 1563^a sesión sobre el actuar de la FTC, y en los numerales 18 y 19 se refiere a: Actos de tortura y malos tratos por la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC).

El Comité expresa su preocupación ante el informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), que da cuenta de numerosas violaciones de derechos humanos, incluidos actos de tortura, en los departamentos del norte del país, por parte de la unidad militar-policial denominada Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) (...). Si bien el despliegue de la FTC, por Decreto N° 103, estaría autorizado por la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna, que fue modificada en el 2013 para permitir el empleo de las Fuerzas Armadas, en operaciones de seguridad interna, preocupa al Comité que dicho marco normativo establezca de facto un continuo estado de excepción y una militarización de la seguridad en el norte (...). El Comité lamenta que el Estado parte no haya aclarado si se están investigando las violaciones mencionadas y muestra su preocupación ante informes que denuncian la derivación de ciertas causas al fuero militar en lugar de ser transferidas a la jurisdicción ordinaria (arts. 2, 11, 12, 13 y 16) (CAT, 2017).

Acciones contra la militarización y por la paz en el norte

Varias acciones fueron realizadas por la ciudadanía norteña, específicamente de los Departamentos de San Pedro y Concepción, así como también por parte de organizaciones defensoras de derechos humanos, para rever la militarización y luchar por la paz en dichos territorios. Una de ellas fue la mani-

festación denominada “Marcha por la Paz en el norte”, realizada en setiembre en la ciudad de Santa Rosa del Aguaray (San Pedro); según sus organizadores, tuvo una convocatoria de 7 mil personas: organizaciones de la sociedad civil, familiares de las personas secuestradas y pobladores/as de las cuatro colonias menonitas de la zona del segundo departamento, clamaron por la liberación de los secuestrados, por la paz y para que no haya más derramamiento de sangre.

En la ciudad de Concepción, uno 30 jóvenes de diferentes Distritos del Departamento y organizaciones campesinas juveniles, en una manifestación por la desmilitarización de la zona norte y por mayor atención en salud y educación, marcharon desde la Casa de la Cultura hasta el local de la Gobernación; los/as jóvenes leyeron un comunicado donde expresaron *“que sufren el azote de la violencia estructural e institucional, que soportan los rigores de la criminalización de la protesta, y que padecen y resisten en la lucha por la tierra y el territorio, en disputa con los grandes latifundistas, militares, traficantes y multinacionales”*²³.

En el Asentamiento Aguerito, departamento de San Pedro, un centenar de jóvenes, en reunión con la Coordinadora Interdepartamental *“Por la vida y la seguridad integral”*, debatieron sobre Inseguridad y por la derogación de la Ley N° 5.036/13, y luego marcharon desde la plaza hasta el cruce de dicho asentamiento. Los jóvenes leyeron un comunicado en el que expresaron que siguen sufriendo la falta de infraestructura, en educación, salud y espacios recreativos²⁴.

En lo que respecta al ámbito del Poder Judicial, igualmente se han presentado acciones judiciales, cuya instancia jurisdiccional se encuentra prevista en el orden normativo interno, a los efectos de impugnar los actos legislativos con respecto a la sanción de instituciones jurídicas contrarias al orden constitucional vigente y que conlleven lesiones a los derechos consagrados en la Constitución paraguaya. Por tanto, bajo patrocinio de Serpaj-Paraguay, se han promovido acciones de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 2 de la Ley N° 5.036/13. A modo de recordación, en fecha 21 de abril de 2016, la institución mencionada, patrocinó a los ciudadanos Ramón Denis Cardozo, Ignacio Sosa Ortega, Epifanio Cabañas Sainz y Gumersindo Toledo- todos ellos víctimas de violaciones de Derechos humanos por la FTC- a la presenta-

23 Última Hora, 16 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/jovenes-concepcioneros-reclaman-mas-atencion-al-sector-m108140.html>

24 ABC Color, 15 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/en-agerito-marcharon-para-pedir-paz-y-libertad-de-los-cinco-raptados-1640189.html>

ción de la acción ante la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia. La causa está en su etapa conclusiva, ya se había llamado a autos para sentencia, en agosto de 2016, razón, por la cual los recurrentes urgieron pronto despacho de la causa.

El 20 de julio de 2017, se presentó la segunda acción de inconstitucionalidad contra la Ley N° 5036/13, también bajo el patrocinio de Serpaj Paraguay, a favor de la ciudadana María Gloria González, víctima de atropellos sufridos en un procedimiento de la FTC²⁵. La acción de inconstitucionalidad presentada se encuentra en la etapa inicial del proceso.

Otra acción de inconstitucionalidad, la tercera contra la Ley N° 2036/13, se presentó en octubre de este año, fue realizada por familiares de los hermanos Gregorio y Víctor Morales, acusados de ser apoyo logístico del EPP. La acción fue presentada por Francisca Morales, hermana de los acusados; Mariana Servín, esposa de Gregorio, y Nunila Fernández, esposa de Víctor.

Las acciones de inconstitucionalidad, si bien son herramientas jurídicas, tienen su importancia para ir denunciando leyes injustas y sirven como precedentes para eventuales demandas internacionales a la que se expone el Estado paraguayo con esta ley de militarización.

Muerte en las Fuerzas Armadas (FFAA)

Si bien dentro del servicio militar obligatorio ya no se denuncian muertes de conscriptos, este año se tuvo que lamentar la muerte de un joven suboficial del ejército paraguayo. En mayo de este año, en la sede del Comando del Ejército, ubicado en Campo Grande, el Vicesargento Oscar Giménez (21 años), cayó de una altura considerable y tuvo lesiones graves; quedó con traumatismo de cráneo severo, se le amputó la pierna; y finalmente, un día después, el suboficial falleció.

La versión oficial de las FFAA fue que *“en una actividad de rutina, mantenimiento de la punta del mástil, el Vice Sargento Giménez cayó de unos 20 metros de altura y tuvo lesiones graves, se reaccionó en forma inmediata y se lo trasladó al hospital de traumas”*. Se debe considerar que al haber dado una orden *“la de limpiar el*

²⁵ Durante un operativo realizado en fecha 5 de setiembre de 2014, las FTC irrumpieron de manera violenta en un lugar de residencia de sus familiares; ella recibió tres impactos de bala: en la mandíbula, brazo y glúteo. Fue abandonada durante horas en el pastizal, dos cuñados de la misma fallecieron debido a los disparos.

mástil”, la misma tuvo que haber tenido en cuenta todos los riesgos que conlleva cumplir esa orden. Al parecer el Vicesargento Giménez no contaba con todos los elementos de seguridad necesarios y tampoco fue asistido por un experto para la maniobra llevada a cabo.

Cabe destacar que las FFAA, cuentan con el rubro 240, que corresponde a gastos y mantenimientos y para el año 2017, se le asignó la suma de 14.030.114.129, sin embargo era el Vicesargento Giménez quien limpiaba el mástil.

Si bien, las FFAA a través de un Tribunal Militar empezó una investigación para aclarar lo sucedido, hasta la fecha la justicia penal ordinaria no ha intervenido, a pesar de lo establecido en el artículo 174 de la Constitución Nacional “*Sólo juzgarán delitos o faltas de carácter militar...*”; y el caso mencionado no se circunscribe a la expresiones de la normativa, por tanto corresponde que se investigue dentro del marco legal de la justicia ordinaria. Es importante mencionar, que desde 1989 a 2012, se han registrado las muertes de 150 jóvenes, en los cuarteles. Y hay casos de desaparecidos, serían dos soldados. La mayoría de estos casos siguen impunes hasta la presentación del informe.

Entrenamiento de Intercambio Combinado Conjunto²⁶ por fuerzas militares de los EEUU a militares de Paraguayos

Así como en el año 2015, dos años después nuevamente el gobierno paraguayo aprobó el ingreso de 23 instructores invitados del 20° Grupo de Fuerzas Especiales de Estados Unidos de América, con sus respectivos equipos, armamentos y municiones; en el marco de lo que se denomina “Entrenamiento de Intercambio Combinado Conjunto” (JCET por sus siglas en inglés), quienes han permanecido en el país desde el 23 de mayo hasta el 23 de junio²⁷.

Estas fuerzas extranjeras ingresan al país a solicitud del Poder Ejecutivo y por aprobación del Congreso Nacional. Hay una larga trayectoria de injerencia de Estados Unidos, en Paraguay, una de ellas es la militar. Demás esta recordar el apoyo de este país a la dictadura de Alfredo Stroessner, posterior a este antecedente, en pleno siglo XXI se han desarrollado los operativos denominados: Medretes, Nuevos Horizontes, incluso se ha permitido el ingreso de tropas estadounidenses con absoluta inmunidad, donaciones en efectivo

²⁶ Traducción del inglés de *Joint Combined Exchange Training*.

²⁷ Serpaj Py, 6 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.serpajpy.org.py/wp-content/uploads/2017/06/nota-ejecutivo-fuerzas-militares-eeuu.jpeg>

y en infraestructura, y la presencia constante del Comando Sur²⁸. Una de las formas de dar continuidad a ese proceso son los JCET que se realizan a través de fuerzas especiales en Paraguay y otros países.

Según un informe de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA por sus siglas en inglés)²⁹ los JCET han aumentado considerablemente la cantidad de entrenamientos entre los años 2007 y 2014 para América Latina y el Caribe. Honduras fue el país que más entrenamientos y misiones tuvo, en total 21 en un periodo de 8 años, esto coincide con el golpe contra el presidente Zelaya y un sinnúmero de denuncias contra las fuerzas públicas de Honduras que, como indica el informe WOLA, estaba en constante entrenamiento con las fuerzas especiales de Estados Unidos.

Otros países, con despliegues de Fuerzas de Operaciones Especiales, son Colombia, con un total de 19 entrenamientos, El Salvador con el mismo número, República Dominicana con 18 entrenamientos, en el periodo del 2007 a 2014.

A pesar de que el senador Adolfo Ferreiro indicó que tropas especiales ingresaron a nuestro territorio con el aval del Congreso Nacional, en el marco de programas de cooperación y trabajos de capacitación de fuerzas militares y que es parte de *“un programa público y una relación normal”*³⁰, sin embargo no supo dar más detalles en cuanto al control e información sobre las actividades que realizaron las tropas extranjeras y desvió las preguntas de la periodista, alegando la necesidad de capacitación que tienen las Fuerzas Armadas paraguayas.

Por lo tanto se debe partir de la premisa que se conoce muy poco sobre las operaciones que estos cuerpos realizan en el país; en la medida que los distintos operativos avanzan y no existen debates públicos sobre ellos, estamos perdiendo soberanía alimentando intereses extranjeros que poco tienen que ver con el respeto a los derechos humanos o la institucionalidad democrática.

28 El Comando Sur de Estados Unidos o USSOUTHCOM (United States Southern Command en inglés) es uno de los nueve comandos perteneciente a los Estados Unidos. Abarca el área relativa al Sur del continente americano, América Central y el Caribe. Tiene su sede en Miami, Florida.

29 WOLA, 31 de agosto de 2016. Disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/operaciones-especiales-de-ee-uu-en-latinoamerica-diplomacia-para-lela/>

30 ABC color, 17 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/llegan-con-el-permiso-del-congreso-1594461.html>

Fuerza Comando

Cuerpos de elites, de fuerzas militares de 20 países del continente americano, ingresaron al Paraguay desde el 8 de julio pasado para participar de la décimo tercera edición de las competencias militares “Fuerzas Comando 2017” que se desarrolló en distintas partes del país hasta el 28 de julio del corriente, bajo la dirección del Comando Sur de Estados Unidos.

Es la segunda vez que Paraguay es elegido como país anfitrión para el desarrollo de estas competiciones. Formalmente estas acciones tienen por objetivo “mejorar la cooperación multinacional y regional, la confianza mutua y mejorar la capacitación, preparación, interoperabilidad y la capacidad del personal componente de las Fuerzas de Operaciones Especiales”³¹ siguiendo los lineamientos de trabajo diseñados por el Pentágono y el Comando Sur de Estados Unidos.

Vale recordar al Comando Sur, organismo creado exclusivamente para trabajar en América Latina y el Caribe, se propone entre otras cosas la formación, el entrenamiento y el aumento de sus capacidades sobre las fuerzas nacionales del resto del continente a través de varios mecanismos que se vienen implementando como un sofisticado envoltorio en donde supuestamente las naciones son aliadas de Estados Unidos, cuando en realidad son fuerzas instrumentales al servicio de los intereses de la política mundial norteamericana: “...la seguridad y la estabilidad, en el año 2018, dependen de la creación de un ambiente de seguridad hemisférica que nos incluya y nos beneficie a todos. Tenemos que encontrar la manera de enfocar la sabiduría colectiva de todos los asociados para derrotar a los grupos que quieren impedir que alcancemos nuestros objetivos...” [Traducción del inglés propia]³². Tal cita se puede leer en una parte del documento titulado “*United States Southern Command Strategy 2018 Partnership for the Americas*” [“Comando Sur de los Estados Unidos. Estrategia de asociación para las Américas 2018”, traducción del inglés propia]³³ (Ibídem).

El gobierno paraguayo autorizó que la competencia militar multinacional tenga como principal escenario cuatro lugares del país, por donde se desplazarán más de un centenar de militares de distintos países, esos lugares son:

31 Alai, 17 de julio de 2017. Disponible en: <https://www.alainet.org/es/articulo/186852#sdfootnotetext1sym>

32 RESDAL, (s/f). Disponible en: <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/usa-command-strategy.pdf>

33 Ibídem.

- a. Escuela de Infantería del Ejército; ubicado cerca del puente Remanso, en proximidad al río Paraguay, el puente es el canal de comunicación más importante entre la región Oriental y Occidental o Chaco.
- b. Instalaciones de Tropas Especiales del Ejército; en la localidad de Cerrieto, Departamento de Presidente Hayes, un pequeño distrito donde la población es mayormente indígena (pueblo Toba Qom), si bien ya es territorio chaqueño, se lo considera prácticamente como el punto de ingreso al “corazón” del Chaco paraguayo (donde en la actualidad existen varias exploraciones de petróleo).
- c. Comando de Artillería, en el Departamento de Paraguari; un lugar con mucha riqueza histórica y que además es conocido por sus serranías y arroyos, rico en minerales metálicos, el turismo ecológico pasa a ser uno de sus atractivos en la actualidad.
- d. Complejo Edificio del Instituto de Previsión Social; ubicado en la ciudad de Mariano Roque Alonso, en un predio de 23 hectáreas, con construcción de edificios que quedaron sin terminar, hoy prácticamente estructuras de hormigón armado abandonadas –en donde el gobierno proyecta la construcción de departamentos para familias urbanas de clase media baja– propicio para simular un escenario de combate urbano.

En estos lugares, como se puede apreciar, con características distintas pero complementarias, operó la Fuerza Comando 2017, bajo el lema “la fuerza nos une”, entre los ejercicios se incluyeron: “equipo de asalto combinado y francotiradores, que consiste en efectuar tiros a blancos en movimiento y de oportunidad, despejes de cuartos, combate urbano³⁴. En las competiciones el primer lugar correspondió a los militares de Honduras y el segundo lugar a Colombia, mientras que el anfitrión se ubicó en el número 14 de los 20 países participantes³⁵.

Este tipo de operaciones, más allá de sus efectos en un escenario regional, mundial, con implicancias geopolíticas, también contribuyen a mantener una cultura militarista, basada en la resolución de los conflictos a través del uso de la fuerza, inculcando los valores de una sociedad jerárquica, violenta y machista, incluso manteniendo viva la opción de la guerra como posible cam-

34 Alai, 17 de julio de 2017. Disponible en: <https://www.alainet.org/es/articulo/186852#sdfootnote3sym>

35 La Tribuna, 25 de julio 2017. Disponible en: <http://www.latribuna.hn/2017/07/25/honduras-logra-primer-lugar-fuerzas-comando-paraguay-2017/>

po de acción de las fuerzas militares, como el caso del Operativo Panamá, un nuevo entrenamiento que se ha puesto en marcha desde el año 2017 entre las infanterías del Brasil y Paraguay en territorio brasileño, en donde se han probado vehículos blindados para movilización de tropas y aumento del poder de fuego. Los blindados denominados Guaraní son fabricados, desde el 2017, “en la actualidad el Ejército Brasileiro emplea cerca de 230 vehículos Guaraní en distintas unidades militares”³⁶.

Recomendaciones

- Derogar la Ley N° 5.036/13, que modifica y amplía los artículos 2, 3 y 56 de la Ley N°1337/99, de *Defensa Nacional y Seguridad Interna* por extralimitar las funciones de las FFAA, que propician abusos y violaciones de derechos humanos.
- Declarar la inconstitucionalidad de la Ley 4013/10 “*Que Reglamenta el Ejercicio Del Derecho a la Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio y Establece el Servicio Sustitutivo al Mismo en Beneficio de la Población Civil*”
- Evitar la utilización de la intervención de las Fuerzas Armadas en conflictos sociales.
- Avanzar en los procesos de esclarecimiento de muertes y desapariciones forzadas en los cuarteles.
- Eliminar la denominada justicia militar, puesto que continúa solo manteniendo un sistema de impunidad, sobre los casos que se investigan.
- Disminuir el gasto militar y reinvertirlo de manera proporcional, para responder a las necesidades de la ciudadanía.
- Reestructurar el destino y funcionamiento de los establecimientos militares en las zonas urbanas, para asignarlos a centros hospitalarios o educativos.

36 Revista diálogo, 25 de octubre de 2017. Disponible en: <https://dialogo-americas.com/es/articles/service-members-brazil-and-paraguay-conduct-joint-attack-training-armored-vehicles>

Bibliografía

- Comité contra la Tortura (2017). *Observaciones finales. Séptimo informe periódico del Paraguay. CAT/C/PRY/7*. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/PRY/CAT_C_PRY_CO_7_28493_S.pdf
- Acevedo, Vidal; Irala, Abel (2016). "El norte sigue militarizado: Las comunidades entre zozobras, temores y amedrentamientos por la Fuerza de Tarea Conjunta", en Codehupy (2016) *Yvypóra Derécho Paraguáiipe – Derechos Humanos en Paraguay 2016*. Asunción, Codehupy, pp. 353-368.

SE DIFICULTA LA REPARACIÓN EN CASOS DE NIÑOS Y ADOLESCENTES SOLDADOS, POR INCUMPLIMIENTO DE LOS ACUERDOS DE SOLUCIÓN AMISTOSA POR PARTE DEL ESTADO PARAGUAYO

**MUERTES Y VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS
EN EL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO**



Este artículo da cuenta de los avances y desafíos que aún tiene el Estado para la reparación de las víctimas en los casos correspondientes de: Vicente Ariel Noguera, Pedro Antonio Centurión, Feliciano Vera González, Agustín Vázquez Vera y Renzo Antonio Benítez, y actualiza la información disponible relativa a familiares y personas víctimas de violaciones a los derechos humanos en el Servicio Militar Obligatorio.

María Noguera

ASOCIACIÓN DE FAMILIARES DE VÍCTIMAS DEL SERVICIO MILITAR (AFAVISEM)

Introducción

El Servicio Militar Obligatorio (SMO) se encuentra contemplado en el artículo 129 de la Constitución Nacional (CN), explicitando que deberá cumplirse en “plena dignidad y respeto hacia la persona”; prohibiendo “el servicio militar personal no determinado en la ley, o para beneficios o lucro particular de personas o entidades privadas”; y la prestación de servicio en beneficio de la población civil, a través de centros asistenciales designados por ley y bajo jurisdicción civil, a quienes declaren su objeción de conciencia, de conformidad al art. 37 de la CN.

A pesar de este reconocimiento constitucional, el reclutamiento compulsivo, denominado “arreo”, continuó por más de una década, involucrando hasta a personas menores de 18 años de edad, violando las normas nacionales¹ e internacionales². Como forma de reclutamiento voluntario se estableció el Centro de Instrucción Militar de Estudiantes para la Formación de Oficiales de Reserva (CIMEFOR), institución que determinaba la prestación de servicio para estudiantes secundarios durante sus vacaciones de verano desde los 16 años cumplidos, en violación de los compromisos internacionalmente asumidos³. El objetivo del CIMEFOR es el de “formar a ciudadanos estudiantes que cumplan con el Servicio Militar Obligatorio para desempeñarse eficientemente, en caso de movilización Nacional, como Oficiales y Suboficiales de Reserva en las distintas organizaciones de la Fuerzas Armadas Paraguaya”.

La práctica del arreo fue señalada al menos cuatro veces en la fundamentación de casos presentados ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la preocupación fue recogida por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 24 de abril del año 2006 que en su recomendación N°14, dijo:

- 1 La Ley N° 569/75 “Del Servicio Militar Obligatorio”, establece que la edad mínima para el reclutamiento es de 18 años. En su Artículo 3 establece que “La duración de este servicio será de treinta y tres años divididos en la siguiente forma: (a) PERMANENTE: Desde los diez y ocho hasta los diez y nueve años de edad incluidos en las Fuerzas Armadas o Instituciones Policiales, (b) RESERVA: Desde los veinte hasta los cincuenta años de edad”.
- 2 De acuerdo con el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef por sus siglas en inglés), citado en Martos Rosa, 2014: 15), los inadecuados procesos de verificación para determinar la edad de los reclutas hacen posible la existencia de menores en las fuerzas de seguridad, y en el caso de Paraguay la ausencia de servicios de inscripción de nacimientos dio lugar al reclutamiento de niños.
- 3 Paraguay es Estado parte de la Convención sobre los Derechos del Niño (Ley N° 57/90), y el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados (Ley N° 1.897/02).

El Comité lamenta que el Estado Parte no haya proporcionado información detallada sobre las medidas adoptadas para erradicar la práctica del reclutamiento de niños en el servicio militar y le preocupa la persistencia de esta práctica, particularmente en las zonas rurales. Los niños soldados serían utilizados como mano de obra forzosa, habiéndose denunciado asimismo casos de malos tratos y muerte. (Artículos 6, 8 y 24 del Pacto.) El Estado Parte debe erradicar la práctica del reclutamiento de niños para el servicio militar, investigar los casos de malos tratos y muertes de conscriptos e indemnizar a las víctimas (Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, 2006: 3).

Este artículo, conforme a lo antedicho, es un análisis dentro del periodo de referencia sobre los avances y omisiones por parte del Estado para erradicar estas prácticas y otras violaciones de derechos humanos perpetradas por el SMO y del nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos para reparar a sus víctimas.

Avances normativos

La objeción de conciencia al servicio militar obligatorio fue reglamentada por la Ley N° 4.013/10, estableciendo las condiciones del servicio sustitutivo en reemplazo del mismo en beneficio de la población civil. Actualmente, el órgano encargado es el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia cuya presidencia está a cargo del Defensor del Pueblo (Art. 7).

Con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, en inglés CRC), el Estado paraguayo reconoce que, para los efectos de esa convención, se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, s/f: 46).

Asimismo, con la incorporación del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados del año 2013⁴, el Estado tiene la obligación de tomar las medidas necesarias para que ningún miembro de las Fuerzas Armadas reclute a ningún menor de 18 años de edad (Art. 2) ni que participe en las hostilidades (Art. 1), mientras que en la Convenio N° 182 de la Organización Internacional del

4 Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos - ACNUDH (s/f). Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPACCRC.aspx>

Trabajo (OIT) sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (ratificada por la Ley N° 1.657/01) se insiste que el reclutamiento obligatorio o forzado de los niños y las niñas para su uso en conflictos armados se encuentra entre las “peores formas de trabajo infantil”(Art. 3, inc. a).

Retrocesos administrativos

Durante el año 2017 no ha habido avances positivos en situaciones vinculadas al reconocimiento de víctimas fatales del SMO, la atención a la salud de personas que han quedado con secuelas físicas y psicológicas durante el servicio y en la justicia ordinaria.

En relación con las víctimas fatales del SMO, la AFAVISEM, siguió solicitando al Estado retomar el proceso que fuera logrado como uno de los puntos del acuerdo de solución amistosa del Caso Ariel Noguera el 3 de enero de 2013, para el reconocimiento de una lista de soldados fallecidos. En esa ocasión, se formó una comisión de investigación conformado por representantes de la Fuerzas Armadas, el Ministerio de Defensa y la AFAVISEM, para la elaboración oficial de las víctimas fallecidas en cumplimiento del SMO. Como resultado de este proceso, se validó una lista parcial de 157 víctimas fallecidas entre 1989 y 2012 con edades entre 12 y 19 años, y 17 casos pendientes de reconocimiento por parte del Estado en los que se debían confirmar antecedentes.

Hasta la fecha de la redacción de este informe no se ha vuelto a reunir dicha comisión a pesar de que se solicitó en reiteradas veces que esto se llevase a cabo, dado que además de los 17 casos de muertes con información pendiente de verificación, faltó confirmar al menos 100 casos de víctimas del SMO registradas por AFAVISEM, quienes han quedado con secuelas físicas y/o psicológicas, las cuales eran beneficiarias de un acuerdo firmado con el Ministerio de Defensa en el año 2008 y cuya implementación se ha suspendido a pesar de haber sido presentado como avance ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

En materia de atención a la salud, el criterio de AFAVISEM es que la asistencia sanitaria y psicológica corresponde por la naturaleza de los casos a la Sanidad Militar, conforme a la Ley N° 1.115/07, dado que esta obliga a que sean

atendidos todos los personales militares activos o en situación de retiro, así como los jóvenes que han muerto prestando SMO y sus familiares. Al respecto, el Comité de Derechos del Niño, en sus observaciones finales al informe inicial presentado por Paraguay conforme al art. 8 del Protocolo facultativo de la Convención sobre la participación de niños en los conflictos armados del año 2013, señaló que:

“27. El Comité recomienda al Estado Parte que: (a) Asegure que el personal responsable de la identificación de los niños víctimas reciban capacitación sobre los derechos del niño, la protección del niño y las habilidades de entrevista, y el desarrollo de protocolos y servicios especializados para asegurar que los exniños soldados reciban asistencia conveniente para su recuperación física y psicológica y la reintegración social...” (Naciones Unidas, Comité de Derechos del Niño, 2013: 5)

AFAVISEM considera que esta actuación configura una violación al principio de no regresividad ya que la responsabilidad estatal no puede retraerse o limitarse por cuestiones administrativas o presupuestarias, y que en caso de ser necesario se deberá resolver la prestación desde el Ministerio de Salud Pública conforme a la Constitución Nacional, que reza en su artículo 68: “El Estado protegerá y promoverá la salud como derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad. Nadie será privado de asistencia pública para prevenir o tratar enfermedades, pestes o plagas, y de socorro en los casos de catástrofes y de accidentes”.

En el estatuto del personal militar Ley N° 1.115/07, en el art.124 prevé la pensión por enfermedad o fallecimiento, previo dictamen de la junta médica y el ascenso al grado inmediato superior. Sin embargo, son al menos 10 familias las que perciben la pensión, aun cuando muchos cuentan con el ascenso póstumo.

En cuanto a la investigación de los casos en el ámbito jurisdiccional, la mayoría se encuentra aún en etapa investigativa o archivada. A pesar de que en la jurisprudencia se ha definido a la justicia ordinaria como el órgano que debe llevar adelante el proceso investigativo, ya que son casos de acción penal pública, y en su mayoría son menores de edad y se trata de casos de violaciones de derechos humanos, se ha tomado como práctica extender sistemáticamente los plazos de investigación sin que se pueda formalizar acusaciones y llevar ante la justicia a quienes son las personas responsables.

Procesos de solución amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Durante el período informado, se ha continuado en proceso de solución amistosa ante la CIDH en los casos mencionados a continuación.

Pedro Antonio Centurión:

En marzo de 2000, Pedro Antonio Centurión, de nacionalidad argentina, fue retirado de su casa, ubicada en Loma Merlo, Ciudad de Luque, por un capitán de apellido Rodríguez. Contaba en ese momento con 13 años de edad. Su madre, la señora Semproniana Centurión Benítez, no estuvo presente cuando los miembros del Ejército paraguayo se llevaron a su hijo, por lo que decidió ir a buscarlo al destacamento militar de Vista Alegre de la localidad de Remansito, distrito de Villa Hayes, departamento de Presidente Hayes.

En dicho destacamento, donde habría encontrado recluido a su hijo, le aseguraron que ya tenía “la edad y el cuerpo necesario” para cumplir con el SMO, y que la falta de documentación paraguaya no sería impedimento para hacerlo.

Unos días después, Pedro Antonio Centurión fue trasladado al destacamento de Fortín Cano, ubicado también en el distrito de Villa Hayes, pero ya cerca de la frontera con la Argentina, en donde las condiciones de vida eran muy precarias, por lo que Pedro intentó fugarse. Ante esto, las autoridades militares lo enviaron nuevamente al destacamento de Vista Alegre, donde el 12 de septiembre de 2000 falleció en “extrañas circunstancias”, víctima de un impacto de arma de fuego (fusil).

A raíz de esta muerte y la investigación subsecuente de la causa, fue descubierto que algunos miembros de las Fuerzas Armadas falsificaron los certificados de nacimiento de alrededor de 90 conscriptos, incluyendo el de Pedro Antonio, de modo a aparentar el cumplimiento de la edad reglamentaria establecida en la ley del SMO. En el acta de nacimiento de Pedro Antonio se constaba que tenía 18 años y que era de nacionalidad paraguaya.

Por la falsificación de documentos fueron condenados a tres meses de arresto el coronel Raúl Ortiz, el comandante del Fortín Cano y el jefe de Reclutamiento N° 17 de Villa Hayes, Julio César Cardozo.

Denuncia ante la CIDH y acuerdo de solución amistosa

La denuncia del caso se presentó por AFAVISEM el 12 de mayo de 2005 ante la CIDH y fue radicada bajo el número 788-05, “Pedro Antonio Centurión – Paraguay”. En la misma se alegó la responsabilidad internacional de la República de Paraguay por violaciones al derecho a la vida, a la integridad personal, a la prohibición de la esclavitud y servidumbre, a la libertad personal, a las garantías judiciales, a los derechos del niño y a la protección judicial, consagrados respectivamente en los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 19 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), todos en conexión con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos establecidas en el artículo 1 de la CADH en perjuicio del niño Pedro Antonio Centurión.

El 5 de agosto de 2010 se firmó en Asunción, el acuerdo de solución amistosa, entre cuyos puntos el Estado ha cumplido con el reconocimiento de su responsabilidad penal, la disculpa pública, la atención primaria de salud de los familiares, pero aún está pendiente la investigación judicial de los hechos y las pensiones correspondientes a los familiares de las víctimas como reparación.

Feliciano Vera González:

Nació el 20 de marzo de 1974, en Yasy Kañy, departamento de Canindeyú. Es hijo de don Feliciano Vera y doña Inocencia González de Vera. Fue reclutado en febrero de 1990. Contaba con 15 años de edad. Prestó servicio en la III División de Caballería, con asiento en Curuguaty, y falleció el 9 de setiembre de 1990, cuando realizaba tareas domésticas en el domicilio particular de la hija del entonces coronel Federico Carpinelli Yegros. El caso no fue investigado por la justicia y las FFAA en principio negó que haya fallecido. Años más tarde, en 2006, las FFAA reconoció la muerte en servicio de Feliciano y en 2007 otorgaron su ascenso póstumo.

Denuncia ante la CIDH y acuerdo de solución amistosa

El caso fue denunciado ante la CIDH, en el año 2007, e identificado como Petición N° 1221/07 “Feliciano Vera González – Paraguay”, que se refiere a la muerte de un niño soldado mientras él se encontraba bajo custodia del Ejér-

cito, por violación de los derechos a la integridad personal, a la vida, a las medidas especiales de protección de la niñez, a la protección judicial y a las garantías judiciales, derechos consagrados en los artículos 4, 5, 8, 19 y 25 de la CADH y las obligaciones derivadas del artículo 1 de la misma.

En el mes de junio de 2015, se presentó ante el Ministerio de Defensa el borrador del acuerdo de solución amistosa, a fin de que sea analizado por los representantes del Estado y conforme al resultado, se firme un acuerdo entre las partes, lo cual, a pesar de haberse consensuado en su totalidad todos los puntos del mismo (tales como reconocimiento de la responsabilidad del Estado, acto de disculpa y un monolito en memoria de Feliciano, investigación del caso, atención de salud a familiares y reparaciones pecuniarias) hasta la fecha no ha sido firmado.

Agustín Vázquez Leiva:

Nació el 28 de agosto de 1972, en la ciudad de Villarrica, hijo de Nicanor Vázquez y doña Patricia Leiva. A la edad de 16 años fue reclutado por las FFAA, en la vía pública, y fue trasladado al Chaco. Falleció el 24 de febrero de 1990, a la edad de 17 años, en el Fortín la Verde del distrito de Pozo Colorado de dicha región. El caso fue investigado por la justicia militar y por dicha causa fue condenado el soldado José Aníbal Zaragoza Fleitas, a dos años de prisión en la guarnición militar de Peña Hermosa. En fecha 9 de junio de 1997 la madre de Agustín presentó una denuncia ante el Ministerio Público en el ámbito civil. El 8 de junio de 2006, por Decreto N° 7.702, le fue conferido el ascenso póstumo al grado de vicesargento 1°, por fallecimiento en acto de servicio.

Denuncia ante la CIDH y acuerdo de solución amistosa

El caso fue denunciado ante la CIDH, en el año 2007, como Petición N° 1219/07 “Agustín Vázquez Leiva – Paraguay”, que se refiere a la muerte de un adolescente soldado mientras él se encontraba bajo custodia del Ejército, por violación de los derechos a la integridad personal, a la vida, a las medidas especiales de protección de la niñez, a la protección judicial y a las garantías judiciales, derechos consagrados en los artículos 4, 5, 8, 19 y 25 de la CADH y las obligaciones derivadas del artículo 1 de la misma.

El 18 de agosto de 2015 se presentó ante el Ministerio de Defensa el borrador del acuerdo de solución amistosa a fin de que sea analizado por el Estado y, conforme al resultado, firmarlo. Hasta el momento no se ha analizado ni menos aún firmado e implementado. Las peticiones de justicia y reparación del borrador incluían el reconocimiento de la responsabilidad del Estado paraguayo, un acto de disculpa pública y otras medidas en honor y memoria de Agustín, la investigación judicial y civil del caso, y reparaciones sanitarias y pecuniarias, entre otros puntos, los cuales hasta el presente no se han satisfecho.

Renzo Antonio Benítez Alderete:

Nació el 4 de mayo de 1981, es hijo de María Ramona Alderete y Vidal Benítez, domiciliados en el barrio San Ramón, de la localidad de Hernandarias en el departamento de Alto Paraná. El mismo falleció el 21 de junio de 1999, víctima de un impacto de arma de fuego (Fusil), en su puesto de guardia, en horas de la madrugada en el predio de la Artillería del primer Cuerpo de Ejército, en Viñas Cué. Según el relato del jefe de ronda, el sargento ayudante Humberto Blácido González Bobadilla, escuchó un disparo de arma de fuego en el puesto N° 4, del citado cuartel, y cuando fueron a verificar, encontraron el cuerpo sin vida de Renzo.

Denuncia ante la CIDH y acuerdo de solución amistosa

El caso fue denunciado ante la CIDH, en el año 2007, como Petición N° 1222/07 “Renzo Antonio Benítez – Paraguay”, que se refiere a la muerte de un adolescente soldado mientras este se encontraba bajo custodia del Ejército, por violación de los derechos a la integridad personal, a la vida, a las medidas especiales de protección de la niñez, a la protección judicial y a las garantías judiciales, derechos consagrados en los artículos 4, 5, 8, 19 y 25 de la CADH y las obligaciones derivadas del artículo 1 de la misma.

El 18 de agosto de 2015, se presentó ante el Ministerio de Defensa el borrador del acuerdo de solución amistosa y hasta el presente mes de noviembre de 2017 no se ha analizado, conteniendo medidas de satisfacción y reparación, entre las que se encuentran el reconocimiento de la responsabilidad de parte del Estado paraguayo.

Vicente Ariel Noguera:

Vicente Ariel Noguera, falleció el 11 de enero de 1996, en sede del III Cuerpo de Ejército, Mariscal Estigarribia, del Chaco paraguayo, cuando él se encontraba cumpliendo el SMO. Su muerte se produjo en circunstancias muy dudosas; por lo que se presentaron las denuncias correspondientes, ante el Ministerio Público, a la par de una querrela criminal contra personas innominadas. Aún así, el caso no fue investigado.

Denuncia ante la CIDH y acuerdo de solución amistosa

El 17 de octubre de 2000, la CIDH recibió la denuncia presentada María Ramona Isabel Noguera Domínguez, a nombre propio y en representación de la AFAVISEM, en la cual se alegaba responsabilidad internacional de la República de Paraguay por la muerte de Vicente Ariel Noguera. En la petición se alegan violaciones al derecho a la vida, a la integridad personal, a las garantías judiciales, a los derechos del niño y a la protección judicial, consagrados respectivamente en los artículos 4, 5, 8, 19 y 25 de la CADH en perjuicio del mismo.

Ese mismo año, el Estado paraguayo se allanó a la denuncia y se conformó una mesa de trabajo con el fin de lograr un acuerdo de solución amistosa. Sin embargo, esta mesa no pudo cumplir con su cometido, pues a raíz de las denuncias empezaron las persecuciones y amenazas de muerte contra la madre y su familia, de parte de altos jefes, e integrantes de las Fuerzas Armadas.

Este hecho fue denunciado ante la CIDH. A raíz de ello, la madre contó con medidas cautelares otorgadas por dicha comisión en el año 2002, que fueron levantadas en el año 2006.

En el mes de setiembre de año 2010, la María Noguera, inició una huelga de hambre que duró cuarenta días, con el fin de visibilizar ante la CIDH y la ciudadanía la falta de interés del Estado paraguayo de resolver el caso. El caso fue admitido por la CIDH en fecha 22 de marzo de 2011, como caso N° 12.329 “Vicente Ariel Noguera vs. Paraguay”. Ese mismo año, con la visita de la CIDH al país, el 5 de agosto de 2011, en la ciudad de Asunción, se firmó el acuerdo de solución amistosa entre los peticionarios y el Estado paraguayo ante dicha comisión.

El 8 de junio de 2013, los peticionarios rompen el acuerdo amistoso con el Estado paraguayo, por incumplimiento de varios puntos del acuerdo de solución amistosa, entre ellos: falta de investigación judicial del caso; incumplimiento de la terminación del panteón recordatorio de la víctima; desconocimiento del Hospital Militar del acuerdo para atender a los familiares; falta de cumplimiento de una lista exhaustiva de las víctimas del SMO y del pago de las pensiones correspondientes a los familiares. Con esto se elevó a la CIDH la petición de que aplique el artículo 50 de la CADH, el cual implica la realización de un informe de fondo por parte de la CIDH que determina si hubo violaciones de derechos humanos en el caso en cuestión dándose fin a esta etapa. En caso de que el informe de fondo de la CIDH determine las violaciones, luego de un plazo de traslado al Estado para repararlas y si el mismo no las cumple, el caso debe ser elevado a la competencia contenciosa de la Corte IDH.

Recomendaciones

- Se debe acelerar y/o iniciar las investigaciones pendientes para permitir que los casos de violaciones de derechos humanos que vinculan a niños y adolescentes como soldados puedan resolverse en el sistema jurisdiccional paraguayo.
- Se debe reestablecer la competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores como órgano rector y operador del análisis de los casos en vez del Ministerio de Defensa o la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA).
- Se debe resolver el marco jurídico referente a la reparación pecuniaria que por daños y perjuicios corresponde a las víctimas del SMO y sus familiares.
- Se debe cumplir con las pensiones por muerte en servicio a sobrevivientes de las víctimas incluso cuando se cuenta con el ascenso póstumo de las víctimas.
- Se debe retomar el proceso de análisis de los casos oficiales y establecer un mecanismo de atención integral a la salud de las víctimas y sobrevivientes directos de víctimas.

Bibliografía

- Martos Rosa, Alba (2014). *Niños soldados: una aproximación global y de género a un fenómeno complejo*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid - Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Disponible en: http://politicasysociologia.ucm.es/data/cont/docs/z1-2016-12-21-Cl14_W_Alba%2oMartos.pdf
- Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos CCPR (2006). *Consideration of reports submitted by States Parties under Article 40 of the Covenant. Concluding Observations of the Human Rights Committee. Paraguay. 24 April 2006. CCPR/C/PRY/CO/2*. Disponible en: <http://www.mre.gov.py/mdhpy/Adjuntos/CCPR.C.PRY.CO.2.pdf>, y en español en SIMORE, (s/f). <http://www.mre.gov.py/mdhpy/Buscador>
- Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño—CDN (2013). *Concluding observations on the initial report of Paraguay submitted under article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict, adopted by the Committee at its sixty-fourth session (16 September—4 October 2013). 23 October 2013. CRC/C/OPAC/PRY/CO/1*. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fOPSC%2fPRY%2fCO%2fi&Lang=en
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia—UNICEF Argentina (s/f). *La convención de los derechos del niño y sus tres protocolos facultativos*. Buenos Aires: UNICEF. Disponible en: https://www.unicef.org/argentina/spanish/CDN_web.pdf

LA INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE LOS RESPONSABLES DE ACTOS DE TORTURA, PARA EL ESTADO, SIGUE SIENDO UNA MATERIA PENDIENTE

**PROHIBICIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS
CRUELES, INHUMANOS Y DEGRADANTES**



Es urgente que el Estado considere, como tema prioritario de la agenda pública, la prevención, investigación eficaz y la sanción justa y adecuada, de los actos de tortura cometidos por funcionarios públicos.

Sonia Von Lepel Acosta

EQUIPO JURÍDICO DE LA COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY

Introducción

El Estado paraguayo fue evaluado, en septiembre de este año, por el Comité contra la Tortura. En principio se reconoció en las Observaciones Finales (CAT, 2017), como aspectos positivos, los avances legislativos, entre los que se encuentran la Ley N° 4793/12, que establece cobertura de salud a favor de las víctimas de las dictaduras; el Protocolo de actuación ante denuncias de violación de derechos humanos y el Protocolo de medidas de urgencia, ante denuncias de violación de derechos humanos y tortura por personas privadas de libertad, (Ibídem, párr. 4). No obstante, el Comité resaltó que el Estado sigue sin tomar medidas de fondo, especialmente para prevenir los actos de tortura en las cárceles y castigar a los responsables.

Entre los motivos principales de preocupación del Comité se señalan:

1. La falta de adecuación del tipo penal de tortura, tipificado en el artículo 309 del Código Procesal Penal (CPP), a lo establecido en el artículo 1 de la Convención contra la Tortura, pues el tipo penal no contempla la discriminación como fin específico de la conducta (Ibídem, párr. 9).
2. Las dificultades de los detenidos para contactar con un familiar o un defensor público, desde los primeros momentos de detención (Ibídem, párr. 10).
3. La reducción presupuestaria del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, lo que impide la realización de las visitas de inspección programadas y la demora en el cumplimiento de las recomendaciones del MNP, pese a ser obligatorias para el Estado (Ibídem, párr. 14).
4. La práctica constante de tortura y los malos tratos de agentes policiales y penitenciarios, la falta de investigación y sanción de directores de centros penitenciarios, denunciados reiteradamente por actos de tortura (Ibídem, párr. 16).
5. La deficiente investigación de la Unidad Especializada de Derechos Humanos, que no se rige por el Protocolo de Estambul; la falta de un programa de protección a víctimas y testigos; imputaciones, en la mayoría de los casos, por tipos penales más benignos, como lesión corporal en

el ejercicio de la función pública, que permite la aplicación de salidas alternativas a la pena privativa de libertad (Ibídem, párr. 16).

6. La violación de derechos humanos, incluidos los actos de tortura, por parte de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) en la zona norte del país, cuya presencia constituye un estado de excepción permanente y una militarización de la zona (Ibídem, párr. 18).
7. El uso desproporcionado de la fuerza, por parte de la Policía Nacional, como los actos de tortura y malos tratos; y preocupa, en especial, al Comité, la ejecución del dirigente liberal Rodrigo Quintana (Ibídem, 20).
8. La falta de investigación de alegaciones de tortura, y otras violaciones de derechos humanos, de varios campesinos en el caso Curuguay (Ibídem, 22).

Marco normativo

El marco normativo para la prevención, persecución y sanción de la tortura, está estructurado, a nivel interno, por el art. 5 de la Constitución Nacional¹; el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles e Inhumanos o Degradantes (MNP) (Ley N° 4.288/11); el Código Penal (Ley N° 1.160/97, art. 309) modificado por Ley N° 4.614/12, y la última normativa incorporada, en el año 2014, es el Código de Ejecución Penal (Ley N° 5.162/14)².

Asimismo, forman parte de dicho marco los tratados internacionales suscriptos por Paraguay, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley N° 1/89); la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (Ley 59/89); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N° 5/92); la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (Ley N° 69/89); y el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Ley N° 2.757/05), y, la última normativa, la Ley N° 5.877/17 “Que implementa el Estatuto de Roma que crea la

1 Artículo 5. De la tortura y de otros delitos. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. El genocidio y la tortura, así como la desaparición forzosa de personas, el secuestro y el homicidio por razones políticas son imprescriptibles.

2 El código entró en vigencia a los seis meses de su promulgación, en abril de 2015.

Corte Penal Internacional” que fuera sancionada el 16 de agosto, de 2017, y promulgada por el Ejecutivo, el 28 de setiembre, de 2017.

Tortura en los Centros Penitenciarios y Centros Educativos

Se encuentran privados de libertad varios grupos de personas en situación de vulnerabilidad, entre ellas: personas trans, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas indígenas y adolescentes, quienes no cuentan con espacios propios y adecuados, conviven con las demás poblaciones y sufren múltiples tipos de violencia. A las personas trans se le impide usar la vestimenta que les identifique, maquillaje y medicamentos para su tratamiento hormonal y son víctimas de maltrato y abuso sexual.

En los anteriores informes, se vino señalando que el uso desmedido del aislamiento en condiciones inhumanas, como castigo, constituye tortura; por ello se considera como un aspecto positivo la decisión del Juez de Ejecución de Ciudad del Este, de ordenar el cierre temporal de las celdas de aislamiento que funcionaban en la Penitenciaría Regional, de Ciudad del Este, por problemas de infraestructura (grieta, humedad) y gran cantidad de insectos, ordenando obras de reparación y emplazando al Ministerio de Justicia a cumplir la resolución. También el MNP ha recomendado la demolición de la celda de castigo denominada “Alcatraz”, en la penitenciaría de Tacumbú, por presentar condiciones inhumanas para el cumplimiento de las condiciones mínimas de salubridad y seguridades para albergar a los internos, pero hasta la fecha el Ministerio de Justicia no las ha cumplido.

Situación de las mujeres

Desde el año 2000, esta población se cuadruplicó y, desde 2010, experimentó un crecimiento del 175%. Para octubre de 2015, la población femenina privada de libertad constituía el 6,7% del total de la población privada de libertad adulta, en todo el sistema penitenciario de la República (MNP, 2016a).

Solo se cuentan con tres penitenciarías exclusivamente para mujeres, mientras en las demás, las mujeres se encuentran en pabellones, dentro de las cárceles de varones, que no están preparados para las mismas; se turnan para utilizar el patio de recreación y esta cercanía es aprovechada, muchas veces,

por los reclusos y guardias varones para violentar a las mujeres. Conforme al Censo de mujeres privadas de libertad, realizada por el MNP, en el año 2015 (Ibídem), el 80% de las mujeres manifestaron haber sido víctimas de malos tratos físicos y psicológicos. Los tipos de violencia física que denuncian son: toqueo de partes íntimas, desnudos forzados, amenaza de violación, agresión verbal, golpes con puños, patadas, manoseos, cachiporras, esposamientos, entre otras vejaciones.

Sumado a lo mencionado más arriba, sigue siendo una constante el uso desmedido del aislamiento y los traslados arbitrarios como método de “castigo” (por reclamo de mejores servicios y derechos). Éstos se realizan sin sumario previo, que violentan el vínculo con familia, impiden el contacto inmediato con su defensor público o privado y el seguimiento del proceso. Estas condiciones contribuyen al aumento de las posibilidades de sufrir tortura o malos tratos.

Se siguen aplicando como mecanismos de control del ingreso al penal, en especial a las mujeres lo siguiente: intrusivos vaginales, actos de desnudez forzada; que constituyen prácticas violatorias de la dignidad humana. Esta práctica debe ser erradicada y garantizar que las mismas se realicen de conformidad a las reglas de Nelson Mandela (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito-UNDOC, s/f).

Situación de las y los adolescentes

El hacinamiento, los malos tratos, la mala calidad de los alimentos, los traslados arbitrarios y la tortura, son constantes también, en los “Centro Educativos”, en donde se encuentran privados de libertad adolescentes, varones y mujeres. Como protesta, los adolescentes suelen amotinarse y realizar quemaduras de colchones, uno de los últimos motines, ocurrido en el mes de setiembre, de 2017, fue en el Centro Educativo de Ciudad de Este. El incendio se propagó rápidamente en todo el pabellón A (MNP, 2017b), causando quemaduras a varios adolescentes, dos de ellos sufrieron quemaduras graves, lo que les causó la muerte³.

3 ABC Color, 25 de septiembre de 2017. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/fallece-otra-victima-de-incendio-en-centro-educativo-1635028.html>

Con relación a la muerte de personas bajo custodia, el Comité contra la Tortura ha señalado en sus observaciones (CAT, 2017: 7), que de las 144 muertes, ocurridas desde el 2013 hasta el 2017, el Estado no ha informado sobre los resultados de las investigaciones de dichas muertes ni sobre las indemnizaciones otorgadas a las víctimas, evidenciándose su negligencia ante hechos de violencia entre personas privadas de libertad. Además no cuenta con sistemas de prevención de siniestros ni atención médica de calidad en cantidad necesaria.

Acciones de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC)

Ninguna denuncia de violaciones de derechos humanos, incluidos actos de tortura por parte de los miembros de la Fuerza de Tarea Conjunta, (militares y policías) (MNP, 2016b) fue objeto de investigación y sanción. Hasta la fecha no se ha formulado imputación en la denuncia penal realizada por Gumersindo Toledo, por un hecho de tortura ocurrido en el año 2014, en donde fueron denunciados el fiscal antisequestro Joel Casal, el jefe de la Fuerza de Tarea Conjunta, general Ramón Benítez y agentes del Departamento de Investigación de Delitos de la Policía. Actualmente, el ya retirado Ramón Benítez ha formado un movimiento para pugnar, en las próximas elecciones, por el cargo de Presidente de la República⁴.

Unidad Especializada de Derechos Humanos

La Oficina de Mesa de Entrada, del Ministerio Público (MP), informó que desde el año 2011 hasta el año 2016, la Fiscalía de Derechos Humanos ha recibido un total de 771 denuncias penales.

En los diferentes requerimientos conclusivos que realizó la Unidad Especializada, desde el año 2011 hasta diciembre de 2016, se resalta el elevado porcentaje de causas en etapa de investigación, que llega a 34%, así como es llamativo el mismo porcentaje de desestimación, se evidencia la ausencia de condenas conforme se puede observar en la Tabla 1. Se puede apreciar que del total de causas ingresadas en el periodo 2011-2016 en la unidad N° 1, el 72% se encuen-

4 ABC Color, 18 de julio de 2016. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/general-retirado-promete-que-combatira-la-corrupcion-1500109.html>

tra en etapa de investigación, solo dos causas fueron elevadas a juicio oral y público y no cuentan con ninguna condena.

TABLA 1. CANTIDAD DE CAUSAS PENALES INGRESADAS Y ESTADO PROCESAL

Unidad N° 1 a cargo del fiscal Santiago González Bibolini*		
Total de causas 2011-2016: 367		
Causas en etapa de Investigación	263	72 %
Elevado a juicio oral y público	2	0,5%
Salidas alternativas al juicio oral y público		
Archivadas**	73	20%
Desestimadas***	12	3,26%
Suspensión Condicional****	6	2%
Criterio de Oportunidad*****	6	2%
Condena con Procedimiento abreviado	0	0
Condena en juicio oral y público*****		

Fuente: Elaboración propia en base a los datos proveídos por el MP

* El mismo se encuentra a cargo de la unidad desde el año 2013.

** Art. 308 del CPP: Si no se puede individualizar al imputado, el MP puede disponer el archivo de las actuaciones.

*** Art. 305 del CPP: El MP solicitará al juez la desestimación cuando el hecho denunciado no constituye hecho punible.

**** Art. 21, 22,44 y 308 del CPP: Salida alternativa al juicio oral y público otorgada cuando el imputado reconoce los hechos, admite la aplicación de la salida procesal, y repara el daño causado a la víctima.

***** Art. 19, 20,25 inc. 5: salida procesal por la cual se prescinde de la persecución penal de los delitos, cuando se trate de hecho insignificante o por el grado de reproche reducido del autor, que no genere interés público en la persecución.

***** Esta información se ha solicitado por nota, y el dato no fue proveído por el agente fiscal Bibolini.

En la unidad N° 2, en el periodo 2011-2016, el 48% de las denuncias penales se encuentra en la etapa investigativa, una sola causa fue elevada a juicio oral y público, de las cuales dos personas fueron condenadas. Llama la atención la cantidad de causas desestimadas.

TABLA 2. CANTIDAD DE CAUSAS PENALES INGRESADAS Y ESTADO PROCESAL

Unidad N° 2 a cargo de la fiscal Lilian Zayas Guggiari*		
Total de causas 2011-2016: 307		
Causas en etapa de Investigación	147	48%
Investigación con imputación	4	1,3%
Elevado a juicio oral y público	1	0,3%
Salidas alternativas al juicio oral y público		
Archivadas	42	14%
Desestimadas	106	35 %
Suspensión Condicional	5	1,7
Criterio de Oportunidad	3	1%
Condena con abreviado	1	0,3%
Condena en juicio oral y público	1	0,3%
Causas remitidas a otras unidades penales**	11	4%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos proveídos por el MP.

* La misma se encuentra a cargo de la unidad desde el mes de marzo, de 2016.

** No se explica el motivo de la remisión en el informe proveído por el MP.

TABLA 3. CANTIDAD DE CAUSAS PENALES INGRESADAS Y ESTADO PROCESAL

Unidad N° 3 a cargo de la Fiscal Marta Sandoval*		
Total de causas 2011-2016: 341		
Causas en etapa de Investigación	115	34%
Investigación con imputación	38	11%
Acusado	3	0,9
Elevado a juicio oral y público	3	0,9
Salidas alternativas al juicio oral y público		
Archivadas	66	19%
Desestimadas	117	34%
Suspensión Condicional	6	1,7
Criterio de Oportunidad	10	3%
Sobreseimiento Provisional	1	0,29%
Sobreseimiento definitivo	1	0.29%
Condena con Procedimiento abreviado	0	
Condena en juicio oral y público	0	
Causas remitidas a otras unidades penales**	18	

Fuente: Elaboración propia en base a los datos proveídos por el MP.

* La misma se encuentra a cargo de la unidad desde el mes de diciembre de 2013.

** No se explica el motivo de la remisión en el informe proveído por el MP.

Podemos concluir que, en estos cinco años, el MP, como órgano de la persecución penal de la tortura y otros delitos, solo ha logrado dos condenas, una en juicio oral y público y otra, por medio del procedimiento abreviado. El bajo porcentaje de condena evidencia que para el Estado paraguayo no es prioritario el debido enjuiciamiento y la aplicación de sanciones, acorde a la gravedad de los actos cometidos por funcionarios/as.

Con relación a la impunidad por los actos de tortura, el CAT ha señalado, en sus observaciones finales, (CAT, 2017) que la investigación forense llevada adelante por los fiscales es ineficaz, que no se rige por el Protocolo de Estambul; razón por la cual ha recomendado al Estado que las denuncias sean investigadas con prontitud e imparcialidad, e incrementemente la capacitación de los fiscales, médicos forenses y jueces con el fin de mejorar la calidad de la investigación y la correcta calificación de los hechos (párr. 17).

Conclusión

La impunidad propicia la naturalización de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de los ciudadanos. No es suficiente que tengamos legislación que sancione la tortura y otros delitos; es necesario que el Estado comprenda que al no tomar medidas efectivas para sancionar los actos de tortura, cometidos por funcionarios/as, el Estado está incumpliendo obligaciones internacionales.

Recomendaciones

- El Estado parte debería adoptar una definición de tortura que abarque todos los elementos que figuran en el artículo 1, de la Convención. El Estado parte también debería velar porque esos delitos se castiguen, con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su gravedad, de conformidad con lo establecido en el párrafo 2, del artículo 4, de la Convención.
- El Estado debe a) modificar la legislación vigente con miras a reducir el uso de la prisión preventiva, que debería aplicarse de manera excepcional, sobre la base de una determinación individualizada de que dicha medida resulta razonable y necesaria. En ningún caso debe ser preceptiva para todas las personas acusadas de un delito concreto; b) Fomentar la aplicación

de alternativas a la prisión preventiva, de conformidad con las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio) (UNDOC, s/f) y las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad, para Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok) (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2011); c) Velar porque el poder judicial continúe sus esfuerzos de controlar la necesidad y duración de la prisión preventiva y proporcione indemnización a las víctimas de prisión preventiva injustificada.

- El Estado parte debe tomar medidas urgentes con el fin de adecuar las condiciones de reclusión de comisarías policiales y centros penitenciarios, a las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela). Asimismo, el Estado parte debe: a) Intensificar sus esfuerzos por aliviar el hacinamiento en los centros de reclusión, principalmente, mediante la puesta en práctica de los nuevos regímenes establecidos por el Código de Ejecución Penal y el recurso a medidas alternativas a las penas privativas de libertad;
- El Estado parte debe adoptar las medidas necesarias para: a) Investigar con prontitud y de manera exhaustiva e imparcial todas las muertes de personas en detención, practicando en su caso las autopsias correspondientes, a fin de determinar cualquier posible responsabilidad de los agentes estatales, y cuando corresponda, castigar debidamente a los culpables y proporcionar una reparación adecuada a los familiares de las víctimas; b) Establecer un registro nacional, con información estadística sobre el número de muertes de personas detenidas, desglosada por lugar de detención, sexo, edad y origen étnico o nacionalidad del fallecido, y causa de la muerte, así como información detallada sobre los resultados de las investigaciones de esas muertes.
- El Estado parte debe tomar las medidas legislativas y administrativas necesarias, para garantizar que el Código de Ejecución Penal y las prácticas relativas al régimen disciplinario sean acordes con las normas internacionales, especialmente, las reglas 36 a 46 de las Reglas Nelson Mandela, en particular: a) Prohibiendo las penas corporales y el aislamiento durante un período superior a 15 días consecutivos; b) Velando porque el aislamiento solo sea utilizado como medida de último recurso, por el período más breve posible y bajo estrictas condiciones de supervisión y control judicial; c) Velando porque se respeten las debidas garantías procesales de los

detenidos, en los procedimientos disciplinarios; d) Garantizando que los detenidos permanezcan en establecimientos, lo más cerca posible de sus hogares, si las necesidades de espacio lo permiten, y que la necesidad de un traslado sea controlada por la autoridad competente.

- El Estado parte debe: a) Intensificar sus esfuerzos para combatir todas las formas de violencia de género, velando porque se investiguen de oficio los delitos de acción penal pública, se enjuicie a los presuntos autores y se les impongan penas apropiadas, de ser condenados, y garantizando que las víctimas obtengan reparación integral del daño; b) Ejercer una supervisión estricta de los procedimientos de registro personales y garantizar que estos no sean degradantes para los detenidos y detenidas o para los visitantes a los centros, de ser el caso, de conformidad con las reglas 50 a 53 y 60 de las Reglas Nelson Mandela.

Bibliografía

- Asamblea General de las Naciones Unidas (2011). *Resolución 65/229. Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok)*. A/RES/65/229, 16 de marzo de 2011. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf
- Comisión contra la Tortura (2017). *Observaciones finales. Séptimo informe periódico del Paraguay*. CAT/C/PRY/7. Disponible en http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/PRY/CAT_C_PRY_CO_7_28493_S.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011) *Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en la Américas*. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/ppl2011esp.pdf>
- Consejo de Derechos Humanos (2016a). *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos. Paraguay. Grupo de Trabajo sobre el Examen 24º período de sesiones, 18-29 de enero de 2016. Periódico Universal*. A/HRC/WG.6/24/PRY/1. Disponible en <http://www.hchr.org.py/docs/informes/epu2016/001%20Informe%20Nacional%20Paraguay%20-%20EPU%20PY%202016.pdf>
- Consejo de Derechos Humanos (2016b). *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Paraguay. Consejo de Derechos Humanos 32º período de sesiones. Tema 6 de la agenda .Examen periódico universal*. A/HRC/32/9. Disponible en: <http://www.hchr.org.py/docs/informes/epu2016/004%20Informe%20del%20Grupo%20de%20trabajo%20-%20EPU%20PY%202016.pdf>
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2016a). *Censo de mujeres privadas de libertad 2015. Asunción: Mecanismo Nacional de Prevención de la tortura*. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/about/informacion-publica/func-startdown/186/>

- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2016b). *Informe especial, Desamparo y abuso del Estado en el área de actuación de la Fuerza de Tareas Conjuntas*. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-especiales/func-startdown/171/>
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos crueles, inhumanos o degradantes (2017a). *Informes de monitoreo y seguimiento de las penitenciarías*. Asunción: MNP. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-monitoreo-y-seguimiento/penitenciarias>
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2017b). *Informes de Intervención N° 08/17. Incendio en el Centro Educativo de Ciudad del Este*. Asunción: MNP. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-intervencion2/func-startdown/278/>
- Oficina de la Asesora en Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2014). *Lucha contra la tortura desde la prevención*. Asunción: OACNUDH. Disponible en: <http://www.hchr.org.py/docs/publicaciones/O41%20Lucha%20contra%20la%20tortura%20desde%20la%20prevenci%C3%B3n.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2016). *Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 c) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos y al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo EPU 2016*. Disponible en: <http://www.hchr.org.py/docs/informes/epu2016/003%20Resumen%20de%20Informaci%C3%B3n%20proporcionada%20por%20OSC%20-%20EPU%20PY%202016.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNDOC) (s/f). *Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio)*. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_es_part_01_03.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNDOC) (s/f). *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)*. Viena: UNDOC. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-S-ebook/Nelson_Mandela_Rules-S-ebook.pdf
- Von Lepel, Sonia (2016) “La impunidad vigente refuerza la práctica sistemática de la tortura”, en Codehupy (2016). *Yvyýóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción: Codehupy. pp. 369-382.

CAPÍTULO 6

DERECHOS **GENERACIONALES**



PREVENCIÓN, ATENCIÓN E INVERSIÓN: DESAFÍOS EN LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA EN PARAGUAY

DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES



La desigualdad social continúa siendo una constante determinante en el desarrollo de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y existen claras evidencias de que los sistemas de protección articulados por el Estado aún resultan insuficientes en su efectividad. El gobierno ha encontrado caminos de avance, pero también importantes desaciertos en su labor de administrar un Estado que cumpla con su función de garante de derechos. Siguen dándose esfuerzos en el plano legislativo para cumplir con los compromisos asumidos por el Estado paraguayo al ratificar la Convención de los Derechos del Niño; sin embargo, se observa con preocupación que potenciales avances legislativos encuentran puntos de colisión con las decisiones adoptadas a nivel del Poder Ejecutivo, que incluso pueden implicar retrocesos (como, por ejemplo, la eliminación del enfoque de género en la educación pública) que ponen en riesgo estándares mínimos conquistados, en relación al ejercicio y el goce pleno de derechos.

Camila Corvalán, Soledad Cáceres Gasperri y Aníbal Cabrera Echeverría

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

DE LA COORDINADORA POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA-CDIA

Introducción

La niñez y la adolescencia son etapas de transición y desarrollo biológico, psicológico, sexual y social de las personas que, por sus complejas características, requieren de atenciones particulares, prioritarias y centrales para los Estados que en su obligación de respetar, proteger y satisfacer los derechos humanos, deben delinear políticas públicas como medio para alcanzar el horizonte del bienestar de la población en general, y de los niños, las niñas y los adolescentes en particular.

La niñez y la adolescencia en el Paraguay comprenden un porcentaje significativo del total de los habitantes, pues representan el 36 % de las personas que pueblan el territorio nacional¹. Sin embargo, el peso numérico de esta población no ha hecho que adquiriera relevancia suficiente que la ponga como foco de la agenda política y pública, ni garantiza que la voluntad política sea traducida en presupuesto adecuado y servicios especializados que se hagan concretos en los tres niveles de gobierno.

En este sentido, y ante la desigualdad social que sigue siendo una constante determinante en el desarrollo de los niños y las niñas, los adolescentes y los jóvenes, existen claras evidencias de que los sistemas de protección aún resultan insuficientes en su efectividad. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) ha definido, en su estrategia de protección de la infancia, que los sistemas de protección comprenden, justamente, un conjunto de leyes, políticas y servicios necesarios en todos los ámbitos sociales, especialmente en el ámbito del bienestar social, la educación, la salud y la justicia (UNICEF, 2008, citado en Morlachetti, 2013).

El Estado paraguayo, en cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y la Niña², ratifica el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), ley que crea el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y la Adolescencia (SNPPI), así como también los organismos encargados de llevar adelante las políticas públicas de infancia (Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, Consejos Departamentales y Municipales y las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente (Codeni).

1 Datos proveídos por la Dirección de Encuestas a Hogares de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos al Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia. La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del 2016 estima que la población paraguaya asciende a 6.854.366 habitantes, de los cuales 2.547.809 tienen menos de 18 años de edad.

2 La Convención fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas del 20 de noviembre de 1989 y ratificada por Paraguay mediante la Ley N° 57/1990.

A más de 15 años de la sanción del CNA y la creación del SNPPI, es necesaria una revisión y evaluación del sistema, a fin de determinar la eficacia de su implementación en los diferentes niveles.

Si bien el Estado paraguayo ha encontrado el camino para avanzar en materia de protección de la infancia, también ha tenido importantes desaciertos en su función de garante de derechos de niños, niñas y adolescentes. Este informe da cuenta de la situación del cumplimiento del marco normativo respecto a los derechos de la niñez y la adolescencia, durante el periodo que comprende octubre de 2016 a octubre de 2017, a partir del análisis de casos que fueron de relevancia para la opinión pública en el país.

Marco jurídico

A nivel internacional, los marcos legales que contemplan los derechos de la niñez y la adolescencia específicamente, continúan desarrollándose en un contexto global que propone nuevos desafíos para la protección de esta población. Cabe resaltar que los instrumentos internacionales referentes a derechos humanos son jurídicamente vinculantes. Para los Estados que los han ratificado, es obligatorio observar sus disposiciones y aplicarlas en sus sistemas legales nacionales.

Uno de los elementos más resaltantes en materia de estos marcos normativos, que fueron desarrollados durante el último año, son las Observaciones Generales N° 20 y 21, que forman parte de la labor de vigilar y analizar el cumplimiento de la Convención por parte del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (en adelante el Comité).

En la Observación General N° 20, *Sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia*, el Comité observa que el potencial de las y los adolescentes está muy restringido porque los estados partes no reconocen las medidas necesarias o no invierten en ellas para garantizar que las y los adolescentes disfruten de sus derechos.

Los objetivos de la presente observación general son:

- a) Brindar orientación a los estados sobre las leyes, las políticas y los servicios necesarios para promover el desarrollo integral de los adolescentes en consonancia con el ejercicio de sus derechos.

- b) Concienciar acerca de las oportunidades que ofrece la adolescencia y los retos que plantea.
- c) Promover la comprensión y el respeto del desarrollo evolutivo de los adolescentes y sus consecuencias para hacer efectivos sus derechos.
- d) Reforzar los argumentos en favor de una mayor visibilidad y reconocimiento de los adolescentes, así como de inversiones que les permitan hacer efectivos sus derechos a lo largo de sus vidas.” (Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño, 2017a: 4.)

En la mayoría de los países no se encuentran disponibles datos desagregados por edad, sexo y discapacidad para orientar las políticas, identificar lagunas y apoyar la asignación de recursos apropiados para los y las adolescentes. Por otro lado, las políticas genéricas designadas para niños, niñas o las personas de menor edad con frecuencia fallan a la hora de abordar la realidad adolescente en toda su diversidad y son inadecuadas para garantizar el cumplimiento de sus derechos (Ibídem: 3).

Este documento tiene especial relevancia en el contexto paraguayo, en el cual la población adolescente es una de las menos atendidas a la hora de formular políticas públicas, y donde el derecho a la participación protagónica de esta población es aún un desafío. Esta etapa es fundamental, pues se trata de un periodo de preparación para la edad adulta que incluye una transición hacia la independencia social y económica, por lo tanto, las experiencias vividas en esta etapa marcan los pasos hacia el futuro de estos protagonistas.

Por otra parte, la Observación General N° 21, *Sobre los niños de la calle* (Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño, 2017b), en la que a partir de una consulta a 372 niños, niñas y jóvenes de 32 países, el Comité de los Derechos del Niño proporciona a los Estados una orientación bien fundamentada sobre cómo desarrollar estrategias nacionales amplias y a largo plazo sobre los niños de la calle, haciendo uso de un enfoque integral de derechos humanos y contemplando mecanismos tanto de prevención como de respuesta que se ajustan a la Convención sobre los Derechos del Niño.

A nivel nacional, siguen dándose esfuerzos en el plano legislativo para cumplir con los compromisos asumidos por el Estado paraguayo al ratificar la Convención de los Derechos del Niño en este y otros aspectos en los cuales

los derechos de niños, niñas y adolescentes pueden estar vulnerados. Sin embargo, se observa con preocupación que potenciales avances legislativos encuentran puntos de colisión con las decisiones adoptadas a nivel del poder ejecutivo, que incluso pueden implicar retrocesos (como, por ejemplo, la eliminación del enfoque de género en la educación pública) que ponen en riesgo estándares mínimos conquistados, en relación al ejercicio y goce pleno de derechos.

Un celebrado avance, ya del año 2016, fue la aprobación de la Ley N° 5.659/16 “De promoción del buen trato, crianza positiva y de protección a niñas, niños y adolescentes contra el castigo físico o cualquier tipo de violencia como método de corrección o disciplina”, la cual está pendiente aún de reglamentación. A un año de su promulgación, transformar las normas, los valores y las conductas sociales que sustentan una cultura que aprueba la violencia contra los niños y las niñas, para dar lugar a la aceptación de métodos de crianza positiva que no vulneren derechos, continúa siendo un desafío a largo plazo.

El órgano de aplicación de esta legislación es la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), que si bien es el órgano rector en materia de infancia, acumula desde el 2012 más de 13% de reducción en su presupuesto, lo cual podría obstaculizar la efectiva aplicación de la nueva ley.

Por otra parte, el 24 de agosto del 2016 fue promulgada la Ley N° 5.653 “De protección de niños, niñas y adolescentes contra contenidos nocivos de internet”. Esta norma tiene por finalidad la protección integral del niño, la niña y el adolescente frente a los efectos que puedan generar en ellos los contenidos nocivos a que se accedan o se encuentren en internet, según las consideraciones de la SNNA.

El 13 de octubre de 2016, como un esfuerzo en la lucha contra la trata de personas con fines de explotación sexual, se aprueba la Ley N° 5.683, que establece la obligación de exhibir una leyenda en lugares públicos y visibles que diga: “La trata de personas, en especial cuando es con fines de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, es un crimen en la República del Paraguay. Denúncielo”, estableciéndose como autoridad de aplicación de la ley a la SNNA.

Así también, es de principal relevancia la aprobación de la Ley N° 5.778/16 “Por la cual se crea el Programa Nacional de Apoyo a la Estimulación Oportuna - PRONAES”, promulgada en noviembre de 2016, teniendo en cuenta que

según los datos del Sistema de Vigilancia Alimentaria Nutricional (INAN/MSPBS, 2015), en el Paraguay la prevalencia de la desnutrición crónica afectaba al 13,7 % de las niñas y los niños de 0 a 5 años, residentes en zonas rurales, y al 10,6 % residente en zonas urbanas.

Esta ley tiene como objetivo proveer a todas las madres, cuyos partos se realicen en centros hospitalarios de todo el territorio nacional, de un conjunto de materiales orientados a la estimulación oportuna de los recién nacidos. Con esta legislación se busca fomentar una buena estimulación, alimentación y trato adecuado durante los primeros 1.000 días del niño, desde su gestación.

Luego de un largo proceso, finalmente el Paraguay promulgó, en diciembre de 2016, la Ley N° 5.770 “Que aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones”. Se trata de una herramienta jurídica y de participación que permitirá a niñas, niños y adolescentes presentar sus preocupaciones directamente al Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas, en caso que sientan que sus derechos humanos están siendo vulnerados por el Estado y que en primera instancia, éste no haya dado respuesta a su denuncia, estableciendo canales hacia una posible restitución de derechos, cuando los mecanismos nacionales no han sido eficientes.

Desde el mismo mes, el Paraguay cuenta con la Ley N° 5.777/16 de “Protección integral para mujeres contra toda forma de violencia”, que en la actualidad se encuentra en fase de reglamentación. La elaboración de la misma contó con el impulso de varias organizaciones de la sociedad civil y el apoyo técnico de ONU Mujeres. Esta ley establece, para las instituciones del Estado, una serie de medidas a ser ejecutadas para la prevención, detección y atención de la violencia, entre ellas, algunas orientadas específicamente a la protección de los derechos de las niñas. Existe el desafío de contar con los programas específicos de prevención y atención, y que los mismos cuenten con recursos suficientes para la realización plena de la citada legislación. En el capítulo II, establece las responsabilidades estatales para la prevención, atención y sanción de la violencia, para los siguientes estamentos:

- **Ministerio de Educación y Cultura [Sic]:**

Incluir en los planes de formación y actualización docente la detección precoz de la violencia contra las niñas y mujeres, así como mecanismos y

protocolos para el abordaje de la problemática en general y principalmente dentro de las comunidades indígenas (Art. 13, inc. b).

• **Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia:**

- a) Elaborar protocolos de atención para las niñas y los niños y los adolescentes que viven en situación de violencia.
- b) Elaborar protocolos de atención a niñas y adolescentes que hubiesen sufrido cualquier tipo de violencia, en especial violencia sexual, en conjunto con el Ministerio de la Mujer y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- c) Coadyuvar en la capacitación del personal de los servicios de atención sobre los derechos de la niñez y la adolescencia, la detección de violencia y las directrices para su atención.
- d) Informar a las autoridades competentes sobre el conocimiento de hechos de violencia sobre niñas/os y adolescentes de acuerdo con las leyes respectivas (art. 21).

• **Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente:**

- a) Contar con mecanismos de información sobre los derechos y los recursos disponibles frente a los actos de violencia descritos en la Ley.
- b) Informar a la autoridad judicial o al Juzgado de la Niñez y la Adolescencia, la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia, y Fiscalía, sobre hechos de violencia hacia niñas y adolescentes mujeres de los cuales tenga conocimiento de acuerdo con las leyes vigentes (Art. 24).

**El derecho a una vida libre de violencia.
De todos los tipos de violencia**

La violencia puede ser entendida como una forma de limitar las posibilidades potenciales del desarrollo de los individuos, por lo tanto, y desde esta perspectiva, se vincula incluso a la posibilidad de acceso a la cobertura de las necesidades básicas. El investigador noruego Johan Galtung (1985) teoriza sobre la

violencia como un fenómeno que se expresa en tres dimensiones: la estructural, la simbólica y la directa. Teniendo presente esta categorización, se distinguen formas de expresión de la violencia en nuestra sociedad, categorizadas de acuerdo con las características y ámbitos donde se desarrollan.

La expresión más clara de la violencia estructural en Paraguay son los altos niveles de pobreza. Este tipo de violencia es difícil de percibir y combatir, ya que no es posible identificar un responsable directo "... está enmascarado en una trama de decisiones que se toman en sistemas o estructuras injustas" (Jiménez-Bautista, 2012: 36). Según la publicación de junio de 2017 de la Revista Economía y Sociedad, basada en las últimas cifras disponibles que datan del año 2016:

...42,5% de la población en situación de pobreza tiene 14 años o menos, proporción que se eleva al 46,9% si se trata de pobreza extrema. Es decir, la pobreza total afecta a unos 828.000 niños y niñas, incluyendo 182.000 niños y niñas en situación de pobreza extrema (Serafini, 2017: 9).

Por otra parte, un informe sobre juventud elaborado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés, 2016) da cuenta de que la brecha de pobreza entre áreas rurales y urbanas persiste, lo cual tiene consecuencias sobre el acceso a la cobertura de servicios estatales, diferenciando la posibilidad del ejercicio de sus derechos entre niños residentes en zonas rurales y urbanas. La pobreza extrema sigue ubicándose mayormente en la población asentada en las áreas rurales. En 2013, la pobreza extrema en áreas rurales fue 3,5 veces mayor que en las urbanas. Este tipo de pobreza afecta en mayor medida a la niñez (15,4%) y en segundo lugar a la adolescencia (10,6%) (Encuesta Permanente de Hogares 2013 en UNFPA, 2016).

A pesar de que el trabajo de los niños y las niñas de hasta 14 años³ se encuentra prohibido, los datos de la última Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANA) (Organización Internacional del Trabajo, Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos, 2013) publicada en 2013, pero realizada en 2011, da cuenta de que el problema es grave, pues el 16,3% del total de la niñez (5 a 13 años) realiza actividades económicas (UNFPA, 2016), lo que generalmente representa un inicio precoz en ámbitos laborales en condiciones de explotación.

3 La legislación nacional entiende por trabajo infantil al trabajo realizado por un niño o niña que no alcance la edad mínima especificada para el tipo de trabajo de que se trate y que según determina la Ley N° 2.332/03, que ratifica el Convenio N° 138 de la OIT, está fijada en 14 años.

El 21,3% de los niños y los adolescentes del país realizan trabajos peligrosos (95,1% del total en trabajo infantil) y, por sus principales características, se encuentra que es un fenómeno predominantemente masculino, adolescente y rural (OIT, DGEEC, 2013: 14).

En cuanto a la violencia simbólica, es decir, el tipo de violencia que se traduce en manifestaciones mediante actos o rituales que dan reconocimiento a la violencia estructural y directa, vemos que persisten prácticas basadas en una cultura que naturaliza y sustenta la violencia contra las niñas y las mujeres. Esta violencia de tipo cultural permite que las situaciones se perciban como algo natural, inmutable y cuyas razones son aleatorias, pues se generan desde las ideas, las normas, los valores y la tradición.

Datos proveídos por la Organización Global Infancia para el año 2011, en base a la misma EANA, indican que 47.000 niños, niñas y adolescentes (2,5% del total país en 2011) se encuentran en situación de criadazgo, fenómeno que afecta mayormente a niñas y adolescentes mujeres⁴.

Es importante destacar la diferenciación entre el trabajo según género que la EANA evidencia:

Una mayor proporción de niños y adolescentes varones solamente se dedica a estudiar (29,3%) frente a las niñas y las adolescentes mujeres (22,6%). En contraposición, ellas realizan tareas domésticas en mayor medida (3,7% frente a 1,8% de los niños o adolescentes). Las niñas emplean el doble de horas que los niños en la realización de tareas domésticas (11,6 versus 6,2 horas semanales en promedio) (Ibídem).

Generalmente, el trabajo adolescente puede implicar un alejamiento del sistema escolar y la vulnerabilidad al riesgo de sufrir daños físicos y psicológicos irreparables, al participar de tareas inadecuadas para su etapa de desarrollo. Es por tanto, determinante para su futuro, incluso en el ámbito laboral, ya que puede contribuir a la transmisión intergeneracional de la pobreza dentro de las familias.

El tránsito de la etapa formativa de las y los adolescentes a una etapa productiva no es claro ni se da forma lineal. Los datos proveídos por la EANA indican

4 Última Hora, 16 de enero de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/cifras-situacion-criadazgo-paraguay-m055484.html>

que tan sólo 1 de cada 4 niños o adolescentes (25,9%) se dedica exclusivamente a estudiar (Ibídem).

Esta situación particularmente compleja que los engloba trae consigo una serie de crisis que de ella se derivan y en las que la deserción escolar, la falta de cuidado o conductas de riesgo son sólo algunas de sus más negativas manifestaciones (Duro, 2008: 22).

Por otra parte, la violencia más visible es aquella que se ejerce de manera directa, causando daño inmediato mediante una acción, de forma verbal/psicológica o física/sexual. Según los datos del “Estudio sobre maltrato infantil en el ámbito familiar Paraguay”, elaborado por Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA), en el Paraguay 6 de cada 10 de los niños o las niñas sufren algún tipo de violencia y más de la mitad (52%) de los niños, niñas y adolescentes, que participaron del estudio, recordaron haber empezado a ser víctimas de maltrato físico antes del ingreso al primer grado escolar, principalmente entre los 3 y 5 años (BECA, UNICEF, 2011: 10).

Los hechos de violencia son perpetrados principalmente desde un entorno cercano, que paradójicamente debiera ser el de afecto y protección. “Cuando la violencia sucede en el espacio familiar, se dificulta la petición de ayuda por los altos niveles de dependencia afectiva, emocional y económica que tienen en relación a quien comete el maltrato” (Ibídem: 7).

Otros datos que evidencian esta realidad son los proveídos por el Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (ONSCC) del Ministerio del Interior, que indican que desde 2014 y hasta 2016 fueron registrados por este ministerio 240 casos de coacción sexual a niños, niñas y adolescentes de entre 0 y 17 años. Asimismo, en el año 2016 se registran 216 casos de violencia intrafamiliar que involucran agresiones contra esta población⁵.

Las tasas más altas de hechos punibles contra niños, niñas y adolescentes guardan coincidencia con las regiones más empobrecidas del país, liderando la lista Amambay y Alto Paraguay.

El SNPPI tiene la tarea de supervisar la ejecución de una política nacional preventiva destinada a promocionar los derechos establecidos en la Ley N° 5.659/16

5 Datos proveídos por el ONSCC al Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia.

de promoción del buen trato, crianza positiva y de protección a niños, niñas y adolescentes contra el castigo físico o cualquier tipo de violencia como método de corrección o disciplina. Sin embargo, el SNPPI se encuentra descentralizado a nivel local sólo en sus competencias, pero no así en los recursos, por lo que no tiene capacidad para abordar las diversas situaciones de violencia en la que viven miles de niños, niñas y adolescentes en Paraguay, práctica cultural avalada y promovida como forma de educación en nuestro país.

La negligencia de los mecanismos de protección ante la persistencia de las prácticas de servidumbre, criadazgo, trata, explotación sexual y laboral: el Caso de Panambí

El artículo N° 54 de la Constitución Nacional, de la protección al niño, establece que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación. Asimismo, el Artículo 10 indica que “están proscritas la esclavitud, las servidumbres personales y la trata de personas”. A pesar de que el marco jurídico es claro, la práctica del “criadazgo”, es una forma de abuso que persiste.

Año tras año, las organizaciones de Derechos Humanos hacen énfasis en la denuncia de esta práctica habitual que amenaza los derechos de los niños, niñas y adolescentes, naturalizada como parte de la cultura paraguaya, que implica el trabajo en situación de explotación de, en su mayoría, niñas y adolescentes, quienes son obligadas a la servidumbre.

Ante la ausencia de un sistema de protección social efectivo, las personas, las familias y las comunidades en situación de pobreza se ven acorraladas, quedando vulnerables a redes criminales, como son las de trata de personas. Este crimen que afecta a niñas, niños y adolescentes, especialmente con fines de explotación laboral y sexual, sigue afectando a una gran parte de la población rural, indígena y suburbana.

La intersección de las desigualdades de clase, de género e incluso étnicas promueve el trabajo forzoso de las niñas. Las familias empobrecidas se ven obligadas a recurrir a todos los recursos disponibles para la subsistencia, entre ellos, otorgar la responsabilidad de la crianza de niños y niñas a parientes u

otras familias que puedan otorgarles condiciones interpretadas como “mejores”. Sin embargo, la migración sigue dándose usualmente en clave de “intercambio”, entre vivienda, comida y, eventualmente, educación, por trabajo doméstico.

En 2001, a través de la Ley N° 1.657, Paraguay ratificó el Convenio N° 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación”. Asimismo, mediante la Ley N° 5.407/15, prohíbe expresamente el trabajo infantil doméstico para personas de menos de 18 años de edad.

Más actualmente, en 2016 fue presentado un anteproyecto de ley de definición de criadazgo, que propone modificar el Código de la Niñez y la Adolescencia para incluir la figura del criadazgo y poder sancionar esta práctica. Sin embargo, aún no se ha avanzado en su revisión y promulgación. Por otra parte, tuvo lugar la evaluación de la Estrategia Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo del Adolescente (2010-2015), pero este tipo de violencia ejercido mayormente contra las niñas y adolescentes, continúa dando que hablar.

En 2016 fueron notificados, a través del sistema Fono Ayuda de la SNNA, 72 casos de criadazgo que afectan en su mayoría a niñas y adolescentes (de entre 9 y 17 años), pero además resulta alarmante que el 10 % de los casos registrados corresponde a niños y niñas de 0 a 8 años, es decir, se han dado durante la primera infancia⁶.

Un caso de esta naturaleza fue el de Panambí⁷, adolescente de 15 años de edad, quien desde los 12 años vivía como criada en la casa de Lorena Delvalle y Anderson Ríos, en la ciudad de Pedro Juan Caballero del departamento de Amambay.

La adolescente fue abusada sexualmente y torturada por los adultos con quienes convivía. El caso tomó estado público a partir de la denuncia de los vecinos, quienes la trasladaron a un hospital, en grave estado, luego de ser obligada a ingerir soda cáustica, lo que le ocasionó graves lesiones en el estómago y el esófago. A partir de las intervenciones médicas y judiciales, Panambí quedaría bajo la tutela del Estado paraguayo. Las funcionarias de la SNNA

6 Datos proveídos por la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia al Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia.

7 Nombre adoptado institucionalmente para identificar a la adolescente, a fin de proteger su identidad.

acompañaron el caso. Además, tomaron intervención en el caso, la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia de Pedro Juan Caballero, la Fiscalía Penal de la misma ciudad y la Unidad Fiscal Especializada en la Lucha Contra la Trata de Personas del Ministerio Público.

El Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM), en un trabajo conjunto con diferentes organizaciones de la sociedad civil, requirió la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la gestión de Medidas Cautelares por parte del Estado de la República del Paraguay a favor de la adolescente Panambí.

El 2 de marzo de 2017, la Comisión solicitó al gobierno la adopción de estas medidas, con el objetivo de proteger a la adolescente para prevenir un daño irreparable⁸, sumando un precedente más vinculado a la vulneración de derechos de la niñez y la adolescencia ante esta instancia internacional.

Por otra parte, el juez a cargo, Édgar Ramírez, fue criticado por incumplir el art. 27 del Código de la Niñez, al dar detalles sobre la experiencia relatada por la adolescente. En ese sentido, la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA) presentó una nota de queja al Tribunal de Ética Judicial de la Corte Suprema de Justicia sobre esta situación ya que ningún magistrado, operador de justicia, fiscal, juez, defensor, trabajador social o psicólogo puede dar detalles sobre sus conversaciones con niños, niñas y adolescentes en ningún caso.

A lo largo del caso, fueron sumándose una serie de hechos que llevan a afirmar que fueron vulnerados los derechos fundamentales de la adolescente en el marco de la instancia judicial. Se llevó adelante un procedimiento sin presencia del defensor del niño, sin el auxilio de profesionales especializados, sin el obligatorio resguardo de la información y con presencia de la abogada de los imputados, entonces en estado de rebeldía.

En agosto de este año, por disposición del Juzgado de Pedro Juan Caballero, a uno de los imputados, Anderson Ríos, le fue impuesta la prisión preventiva como medida cautelar, mientras dure el proceso que enfrenta por trata de personas con fines de explotación laboral, lesión grave, tentativa de homici-

8 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2 de marzo de 2017. Resolución 7/2017 Medida Cautelar N° 68-17. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2017/7-17/MC68-17-PY.pdf>

dio y tortura. Sin embargo, en octubre de este año recuperó su libertad por orden del juez Edgar Ramírez⁹, mientras que su pareja continúa prófuga.

Casos como éste o el de Carolina Marín (14), adolescente en situación de criadazgo asesinada por sus tutores en la ciudad de Vaquería, Caaguazú, en el año 2016¹⁰, son una evidencia de la ineficacia del sistema de protección y el nivel de explotación a la cual cotidianamente se encuentran expuestos los niños, niñas y adolescentes. Ante la ausencia de entornos familiares seguros, es el Estado el principal responsable de garantizar su protección.

Por otra parte, la “costumbre” del criadazgo debe ser identificada y reconocida como una de las peores formas de esclavitud en la actualidad. Constituye una práctica socioeconómica que existe históricamente en el país, sustentada en una cultura que la avala y que guarda profundos lazos de vinculación con la explotación sexual: 9 de cada 10 adolescentes explotadas sexualmente fueron *criaditas* (Luna Nueva, 2005). Para su erradicación, el Estado debe promover mayores oportunidades de acceso a protección social: servicios educativos, de salud y protección para los niños, las niñas y los adolescentes, para que puedan crecer y desarrollarse sin necesidad de abandonar su entorno familiar.

Lamentablemente, a pesar de que el Código de la Niñez cumple ya 16 años, aún no existe una oferta pública por parte del Estado en programas y planes de protección y atención a niños, niñas y adolescentes que son víctimas de violencia y en particular de violencia sexual. Para avanzar hacia un sistema efectivo, es crucial fortalecer los componentes del SNPPI más cercanos a la comunidad: los consejos municipales y departamentales de niñez y adolescencia. Existe la necesidad de generar procesos reales de desconcentración y de descentralización.

9 Diario Última Hora, 6 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/queda-libre-imputado-envenenamiento-adolescente-soda-caustica-11111604.html>

10 Sus patrones, Tomás Ferreira y Ramona Melgarejo, fueron condenados a quince y siete años de cárcel, respectivamente, al ser hallados culpables por los delitos de homicidio doloso, violencia intrafamiliar y falta del deber del cuidado. Cf. ABC Color, 15 junio de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresajudiciales-y-policiales/condenan-a-15-y-7-anos-de-prision-a-tutores-de-carolina-1603734.html>

Garantizar el derecho de los niños, las niñas y los adolescentes a vivir en condiciones de bienestar, a un sano desarrollo integral, a la vivienda digna, a un nivel de vida adecuado: el rol del Estado en los desalojos forzados

Los campesinos de Guahory¹¹, distrito de Tembiaporã, departamento de Caaguazú, mantienen hace años un conflicto con los colonos brasileños de la zona por la titularidad de las tierras que habitan. Fueron desalojados por la policía en varias ocasiones, entre ellas, con procedimientos en septiembre y diciembre de 2016, en un allanamiento el 3 de febrero del corriente, y por última vez, del 12 al 15 de febrero de 2017, cuando los asentamientos de Guahory 1, Guahory 2 y Guahory 3 sufrieron una brutal represión que arrasó con la comunidad, con la responsabilidad de la policía local, el fiscal Alfriro González y algunos civiles bajo el mando de ciertos empresarios.

Las familias afectadas denunciaron vivir una situación de vulneración humanitaria, tras la destrucción de sus casas, cultivos alimenticios, saqueo y matanza de sus animales de corral y la destrucción de los pozos de agua. Además, los pobladores expresaron que después del desalojo, ninguna familia continuó enviando a sus hijos e hijas a la escuela, porque representa un riesgo para su seguridad¹².

La CDIA advirtió al ministro del Interior, Tadeo Rojas, y al comandante de la Policía, Crispulo Sotelo, su preocupación sobre las múltiples violaciones cometidas contra los derechos de niños, niñas y adolescentes en los desalojos ejecutados en la comunidad de Guahory, entre ellas y de forma directa:

- Un niño de 10 años sufrió graves heridas durante el desalojo de una escuela ya en octubre del pasado 2016¹³.
- El 3 de enero de 2017 fueron detenidos de manera ilegal tres adolescentes (dos varones y una mujer), quienes fueron mantenidos en una celda común de la Comisaría Segunda de la ciudad de Caaguazú, sin que este hecho fuera comunicado al juez de turno o al defensor público de la zona, dentro de las seis horas de la detención de los menores de edad, como men-

11 Véase también en relación a este caso los artículos del derecho a reunión, manifestación y asociación y del derecho a la reforma agraria de este informe.

12 Base IS, (s/f). Disponible en: <http://www.baseis.org.py/desde-el-desalojo-en-guahory-los-ninos-no-van-a-la-escuela-por-temor-a-mas-violencia/>

13 Última Hora, 12 de enero de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/denuncian-que-desalojo-violo-derechos-ninos-y-adolescentes-m054639.html>

cionan los protocolos internacionales firmados por el Estado paraguayo y el Código de la Niñez y Adolescencia¹⁴.

La CIDH solicitó información al Estado paraguayo acerca de las “medidas para proteger la vida e integridad personal” de los campesinos de Guahory. La solicitud de información, dirigida al canciller paraguayo Eladio Loizaga, interroga al Estado a raíz de un pedido de medidas cautelares presentado en noviembre por la Plataforma de Estudios e Investigación de Conflictos Campesinos (PEICC). Una comisión del Poder Legislativo concluyó que la medida de desalojo ha sido irregular y constituye una violación de la Constitución Nacional, sosteniendo además que los títulos de propiedad de los terratenientes de ascendencia brasilera son falsos¹⁵.

Por otra parte, otro caso de extrema vulneración de derechos fue el acontecido en mayo de este año en la comunidad indígena 3 de Julio Ysati, del distrito de Itakyry del departamento de Alto Paraná, cuando un niño ava guaraní, que cursaba el primer grado, conforme atestiguó el docente Simón Oviedo, fue herido de refilón por disparos de guardias privados de la empresa Inpasa SA¹⁶, quienes luego de dismantelar la escuela de la comunidad el día domingo 7, procedieron el lunes 8 y el martes 9 a disparar sobre las personas y viviendas de familias de la comunidad y a quemar sus ranchos a fin de expulsarlas de sus tierras¹⁷.

En ambos casos, es resaltante mencionar lo reconocido por la Convención de los Derechos del Niño, que estableció que “ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en (...) su domicilio (...)”¹⁸ y que, en lo relativo al derecho de los niños a un nivel de vida adecuado, los Estados “adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a (...) la vivienda”¹⁹.

14 El independiente, s/f. Disponible en: <http://www.elindependiente.com.py/noticias/guahory-dos-menores-detenido-sin-orden-judicial/>

15 Diario Última Hora, 5 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/concluyen-que-desalojo-guahory-fue-irregular-11029327.html>

16 Ñanduti, 8 de mayo. Disponible en: <http://www.nanduti.com.py/2017/05/08/confirman-que-un-nino-fue-herido-de-bala-por-los-guardias-de-inpasa/>,

17 Véase en este informe el artículo sobre defensores y defensoras de derechos humanos para mayor información sobre el caso.

18 Art. 16, párr. 1º Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

19 Art. 27, párr. 3º Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

Los desalojos forzosos constituyen graves violaciones a los derechos humanos internacionalmente reconocidos²⁰ y garantizados por nuestra legislación interna, en particular el derecho de toda persona a una vivienda adecuada, a la alimentación, al agua, a la salud, a la educación, al trabajo a su seguridad, a la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes, y a la libertad de circulación. Provocan que las personas queden sin hogar y en absoluta pobreza, sin los recursos mínimos necesarios para la subsistencia y, en la práctica, sin posibilidad de reclamar sus derechos por las vías judiciales por los costos que ello implica.

En su Observación General N° 4 (1991), sobre *El derecho a una vivienda adecuada*, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló que todas las personas deberían gozar de cierto grado de seguridad de la tenencia que les garantizara una protección legal contra el desalojo forzoso. Por su parte, la Observación General N° 7 (1997), sobre *El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*: los desalojos forzosos, el Comité ofrece nuevas aclaraciones sobre las consecuencias de esas prácticas, e indica que el desalojo forzoso y el derribo de viviendas como medida punitiva, práctica habitual en Paraguay que han podido constatarse en ambos casos, son también incompatibles con las normas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y que:

Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se les facilite otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda. (Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1997: 5).

Los agentes del Estado, al avalar y llevar adelante este tipo de hechos de violencia, profundizan la desigualdad, los conflictos sociales y la segregación, que invariablemente afectan a los sectores más vulnerables, como las poblaciones empobrecidas, mujeres, niñez, adolescencia y personas con discapacidad. Proteger el interés superior del niño es garantizar la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos.

20 En su resolución 1993/77, la Comisión de Derechos Humanos declaró que la "práctica de los desalojos forzosos constituye una violación grave de los derechos humanos, en particular el derecho a una vivienda adecuada". Disponible en (Anexo): <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet25sp.pdf>

Derecho a la seguridad jurídica, al debido proceso y a la protección especial de las y los adolescentes privados de libertad

La participación de adolescentes en presuntos hechos delictivos provoca una inacabada discusión acerca de los mismos, el sistema penitenciario y la efectividad de la justicia. Según los datos del Ministerio del Interior, durante el año 2016 fueron aprehendidos 3.664 adolescentes, y en el mismo año, 979 se encontraban privados de libertad en un centro educativo para adolescentes²¹.

El Servicio Nacional de Atención al Adolescente Infractor (SENAAI), dependiente del Ministerio de Justicia, es el órgano de ejecución de las políticas públicas de atención integral a los adolescentes infractores, de acuerdo a los tratados internacionales suscritos, y en concordancia con lo estipulado en el Código de la Niñez y la Adolescencia, que establece en su artículo 196 (2do. párrafo) que “El hecho punible realizado por un adolescente será castigado con medidas correccionales o con una medida privativa de libertad, solo cuando la aplicación de medidas socioeducativas no sea suficiente.”

Sin embargo, la cantidad de adolescentes (varones y mujeres) recluidos en los Centros Educativos, dependientes del SENAAI, contradice el principio de la privación de libertad como último recurso. Ésta fue en aumento hasta el año 2015, y luego se registró un leve descenso:

	Año 2013	Año 2014	Año 2015	Año 2016
Totales generales	700	945	1022	979
Reingresos	Sin Dato	291	375	373

Fuente: Ministerio de Justicia. Servicio Nacional de Atención al Adolescente Infractor (SENAAI).

El fenómeno de aumento de la cantidad de personas privadas de su libertad encuentra como una de sus principales causas el abuso de la disposición de la prisión preventiva (López, 2015). Cabe resaltar que, según los datos proveídos por las mismas instituciones, solo el 5% de los adolescentes cuentan con condena, mientras que el resto cumple con un régimen de prisión preventiva²².

21 Datos proveídos por el ONSCC al Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia.

22 Para profundizar véase el capítulo sobre derecho a la seguridad de este informe.

En todos los años, la mayor cantidad de adolescentes en conflicto con la ley penal privados de su libertad fueron varones y contaban con 17 años de edad.

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), según los datos del Censo (2014-2015), observó entre los adolescentes privados de libertad un fenómeno de criminalización de la pobreza y de *guetización* de los problemas y la cuestión social, debido a que prácticamente el 100 % de los estos adolescentes pertenecen a familias en condiciones de pobreza (Balbuena y Galeano, 2015).

Los centros educativos son concebidos con funciones muy distintas a los establecimientos penitenciarios que albergan a los adultos en contexto de encierro, trazándose como horizonte “fomentar su educación y su adaptación a una vida sin delinquir” (Ley N° 1680/01, art. 206).

Ésta supone una evidente restricción de algunos derechos, pero normativamente debería estar acompañada por un componente socioeducativo que ofrezca a los adolescentes las herramientas necesarias para reintegrarse a la sociedad, y una mirada interdisciplinaria para la atención de sus casos (Corvalán, 2017: 195).

La vulneración de derechos fundamentales es constantemente corroborada en las visitas de seguimiento y monitoreo del MNP, que ha hecho constar las condiciones de vida de las y los adolescentes y han delineado recomendaciones que debieran ser cumplidas por las instituciones. Los avances en esta materia son escasos y definitivamente insuficientes, y dependen de la voluntad de política de las autoridades de turno ya que no logran convertirse en políticas de Estado.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en su artículo 10 que: “Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano”. El cumplimiento de este derecho, así como el cuidado y la protección que requieren las y los adolescentes privados de libertad, es responsabilidad del Estado paraguayo²³.

Cabe resaltar que Paraguay es signatario de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, ratificada por la Ley N° 69/1990, y ha aprobado el Protocolo Facultativo de la misma, por medio de la Ley N° 2.754/2005.

23 Véase el artículo sobre derecho a un trato humano a personas privadas de libertad de este informe.

En la mañana del 13 de septiembre de 2017, un grupo de adolescentes privados de libertad realizaron una protesta por las malas condiciones de vida y malos tratos al interior del “Centro Educativo” de Ciudad del Este, departamento de Alto Paraná.

Este Centro Educativo es exclusivo para adolescentes infractores de sexo masculino. Su capacidad “oficial” de albergue es de 50 personas, pero ha llegado incluso a alojar hasta 90 adolescentes. La institución no cuenta con espacios para la atención de la salud mental, y solo cuentan con un tiempo real de recreación de dos horas diarias. Las condiciones de hacinamiento en la institución son extremas, respecto a los estándares internacionales, alojando hasta 45 adolescentes donde podrían habitar tan sólo 10. Al momento de la inspección (en agosto y noviembre de 2016), 9 de cada 10 adolescentes no contaba con condena y el 26% de los entrevistados manifestó haber sido víctima de torturas o malos tratos en el Centro Educativo (MNP, 2017a).

La protesta derivó finalmente en un incendio, que arrojó como resultado 14 adolescentes afectados por el humo y el fuego²⁴, y la posterior muerte de dos de ellos (MNP, 2017b)²⁵. Esto a pesar de que el MNP, tras su visita de seguimiento en 2016, había recomendado “solicitar una inspección de los extintores de incendio [...] y desarrollar las acciones pertinentes para que los mismos estén en condiciones para ser utilizados”, y “elaborar un plan de evacuación para casos de incendio y otros siniestros” (MNP, 2017a).

Es pertinente recordar que en septiembre de 2004, el Estado paraguayo fue condenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2014) por la violación los derechos humanos de más de 4.000 adolescentes privados de libertad en el Instituto de Reeducación del Menor “Panchito López”. Entre esas violaciones se encuentra la muerte de 12 adolescentes en un incendio en el año 2001. El Paraguay asumió el compromiso internacional de aplicar medidas de no repetición ante estos hechos. Sin embargo, durante este año, dos adolescentes nuevamente perdieron la vida estando bajo tutela estatal en condiciones similares.

24 ABC Color, 14 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresajudiciales-y-policiales/motinue-incendio-en-correccional-de-menores-del-este-dejan-14-heridos-1631663.html>

25 Última Hora, 15 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/muere-adolescente-quemado-un-motin-cde-y-cuatro-estan-graves-n1107956.html>; /

En la línea anterior, el 21 de abril de 2014, varios adolescentes reclusos en el Centro Educativo Itauguá (CEI) iniciaron una acción de protesta en reclamo contra las constantes situaciones de maltratos físicos y verbales, mala calidad de la alimentación, falta de insumos básicos. Con el objetivo de llamar la atención de los funcionarios administrativos del CEI, habrían quemado colchones en el interior de sus pabellones.

Cuando ya la tensión había disminuido, varios guardias y educadores, entre ellos Juan Carlos Saucedo, Ignacio Franco Fernández y Adrián Jara, se habrían acercado hasta el pabellón 3B del CEI, donde habrían realizado disparos con armas de fuego, a quemarropa, hacia el interior del pabellón en el cual se hallaban más de una veintena de adolescentes. Como consecuencia de dicha acción, fallecieron los adolescentes F. D. R. I. (16 años) y N. J. D. R. (17 años), mientras que otros resultaron heridos. Las reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores, o reglas de Beijing, indican que el personal de los centros de atención de adolescentes no debe portar armas.

El 23 de enero de 2015 fue formulada la acusación contra los educadores señalados, a cargo de la abogada Teresita Torres Molas del Ministerio Público, Unidad Fiscal N° 1 de la ciudad de Itauguá. La acusación fue acompañada por la querrela adhesiva formulada desde la CDIA y la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy). El caso fue elevado a juicio oral y público por el Juez Miguel Ángel Bernardes el 22 de junio de 2015, quien admitió la acusación fiscal en el auto de apertura a juicio por el presunto asesinato de los adolescentes en contra de los mencionados exguardias perimetrales del CEI. Luego de que la defensa de los acusados haya logrado suspender el juicio mediante un incidente de nulidad de la audiencia preliminar, el martes 1 de agosto del corriente se dio inicio al juicio oral y público. Finalmente, el 27 de octubre de 2017, uno de los tres acusados fue condenado por homicidio culposo, con pena privativa de libertad de cuatro años y siete meses.

Un testimonio clave durante la audiencia fue el del Dr. Pablo Lemir, médico forense y Director de Medicina Legal y Ciencias Forenses del Ministerio Público, quien afirmó que las balas extraídas de los cuerpos de las víctimas adolescentes no corresponden a balines de goma, sino a materiales metálicos, con lo cual se descarta la posibilidad de que los disparos realizados sólo correspondan a las armas reglamentarias permitidas en los centros educativos.

La frecuencia de actos de violencia entre reclusos, en particular sobre todos aquellos casos en que pudiera haber negligencia del personal de las fuerzas del orden, las sucesivas fugas y protestas (motines) en los centros educativos de Paraguay, dan indicios de la baja capacidad del personal asignado para abordar de modo pedagógico la atención de los y las adolescentes, lo que implica falencias en el sistema pedagógico de convivencia en el interior de los centros educativos y las faltas de garantías a la seguridad de los y las adolescentes privados de libertad.

Por otra parte, existen aún situaciones en las cuales los y las adolescentes en privación de libertad no tienen información sobre los motivos de la detención, sobre el derecho a tener acceso a un abogado de su elección, a comunicarse con un familiar o persona de confianza y a ser sometido prontamente a un examen médico independiente realizado con arreglo a los principios de confidencialidad y privacidad. En los sucesivos informes del MNP²⁶, se describe que, en su mayoría, los adolescentes privados de libertad no tienen conocimiento del motivo de su detención, no tienen un adecuado y frecuente contacto con sus defensores, ni han tenido oportunidad de conocer al juez que lleva sus casos. El contacto con sus familias y amistades no está garantizado, debido a que no se tienen líneas telefónicas para el uso de los mismos. Además, existen largas distancias entre sus comunidades de origen y los lugares de detención.

En referencia al nivel de respuesta que se le está dando a las recomendaciones presentadas por el MNP en el marco de sus visitas a los centros de detención, se observa que las sucesivas protestas e incluso fugas de los centros educativos de adolescentes, marcan la pauta, que las situaciones de torturas, malos tratos y otros, no son modificadas y menos aún llevadas ante la justicia. Existe una práctica de rotar funcionarios entre los centros educativos, hecho que genera impunidad y al mismo tiempo inmunidad a nivel institucional. Si bien los informes son públicos y han sido publicados oportunamente, se deben generar mecanismos de seguimiento y cumplimiento efectivo de las recomendaciones emanadas por el MNP, y donde los organismos del Estado, no tengan margen para el no cumplimiento. Existe una escasa formación en derechos humanos, por parte del personal penitenciario en general y de los centros educativos en particular.

26 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, (s/f). Informes MNP sobre adolescentes en privación de libertad. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-monitoreo-y-seguimiento/Centros-educativos/>

Proteger a las niñas y adolescentes, una prioridad históricamente relegada: Su derecho a vivir libres de todas las formas de violencia y a que sus derechos sexuales y reproductivos sean respetados

El artículo 14 del Código de la Niñez y la Adolescencia expresa que:

El Estado, con la activa participación de la sociedad y especialmente la de los padres y familiares, garantizará servicios y programas de salud y educación sexual integral del niño y del adolescente, que tiene derecho a ser informado y educado de acuerdo con su desarrollo, a su cultura y valores familiares.

Los servicios y los programas para adolescentes deberán contemplar el secreto profesional, el libre consentimiento y el desarrollo integral de su personalidad respetando el derecho y la obligación de los padres o tutores.

En el examen del tercer informe periódico del Gobierno del Paraguay al Comité de los Derechos del Niño, dicho comité recomendaba, en otras cosas, preparar estrategias para prevenir los embarazos en la adolescencia, las infecciones de transmisión sexual y el abuso de drogas (Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño, 2010). Por otra parte, dos de las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, incluso las más recientes (Observaciones Generales N° 4 y 20), desarrollan aspectos sobre este derecho, y en el último Examen Periódico Universal, Ciclo 2016 realizado a Paraguay en enero de 2016, fueron realizadas 7 recomendaciones al respecto²⁷.

La citada Observación General N° 20 del año 2016 establece que:

...los programas de los estudios obligatorios deben incluir educación sobre salud sexual y los derechos reproductivos que sea apropiada a la edad de sus destinatarios, amplia, incluyente, basada en evidencias científicas y en normas de derechos humanos y diseñada con la colaboración de los adolescentes. Dicha educación debe dirigirse también a los adolescentes no escolarizados (Naciones Unidas, 2017a: 16).

27 Recomendaciones 102.12; 102.67; 102.83; 102.92; 102.154; 102.157; 102.155). Cf. SIMORE, (s/f). Disponible en: <http://www.mre.gov.py/mdhpy/Buscador>

La Observación General N° 4 sobre *La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño* del año 2003, por su parte, establece que:

Es obligación de los Estados Partes asegurar que se proporciona, y no se les niega, a todas las chicas y los chicos adolescentes, tanto dentro como fuera de la escuela, formación precisa y adecuada sobre la forma de proteger su salud y desarrollo y de observar un comportamiento sano (Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño, 2003).

La educación integral para la sexualidad es parte de los derechos sexuales y reproductivos de los niños, niñas y adolescentes, contemplados en:

- La Convención Internacional de los Derechos del Niño, en los artículos 2, 3, 12, 13, 14, 16, 19, 24 y 28.
- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en los artículos 10, 12, 14, 16 y 24.
- El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en los artículos 2, 3, 7, 9, 17, 18, 19, 26.
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en los artículos 2, 3, 12.
- Además, están protegidos por la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (art. 3, 4, 6, 7, 8).

Dentro de este marco, las acciones del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) deberían orientarse hacia la profundización de las causas e implicancias sociales y culturales que subyacen en la normalización de la violencia hacia la niñez y adolescencia, y el abuso sexual en nuestra sociedad, tomando medidas educativas sobre una base científica y con enfoque de derechos humanos, que permitan brindar herramientas según el desarrollo evolutivo de cada niña, niño y adolescente.

El derecho a la educación no es un derecho a cualquier educación, sesgada por valores propios del ámbito privado o basadas en creencias no científicas,

y no puede definirse por criterios personales de ninguna autoridad, y más si los mismos no están en consonancia con la Constitución Nacional.

A pesar de las múltiples recomendaciones de organizaciones internacionales realizadas al Estado paraguayo en materia del ejercicio de los derechos sexuales y derechos reproductivos de las niñas, los niños y los adolescentes, y a la tarea del MEC de dar cumplimiento al artículo 73 de la Constitución Nacional, que señala como uno de los fines de la educación el de “eliminar los contenidos educativos de carácter discriminatorio”, el actual ministro de dicha cartera, Enrique Riera Escudero, ha firmado la Resolución Ministerial N°. 29.664, que prohíbe la utilización y la difusión de materiales didácticos que hagan referencia a la teoría de género²⁸, dando lugar al ocultamiento de materiales educativos con perspectiva de género.

Anteriormente, el ministro Riera se había ofrecido incluso a quemar en la plaza los libros sobre “ideología de género”²⁹. Muy a pesar de los intentos de invisibilizar las desigualdades de género y la vulnerabilidad de los derechos de las niñas en particular, la realidad de la situación de la niñez y la adolescencia en Paraguay en materia de derechos sexuales y reproductivos habla por sí sola.

En un país que niega la educación a las adolescentes, las cifras de abuso y embarazo van en aumento. El Paraguay es el segundo país del Cono Sur con más embarazos de adolescentes.

El 20% de los embarazos se da en niñas, adolescentes y jóvenes de entre 10 y 19 años, según el informe del UNFPA (Binstock, 2016). Otros datos muestran que 2 de cada 3 niñas o adolescentes embarazadas no terminan el ciclo escolar, perpetuando el ciclo de pobreza a la generación siguiente y precarizando sus propias vidas (CDIA, 2012). Entre el año 2014 y el año 2016, el registro de casos de abuso sexual infantil de la SNNA se duplicó, pasando de 160 en 2014 a 365 en 2016³⁰.

El Estado, a través de uno de sus ministerios más importantes, viola derechos tanto por acción como por omisión, ignorando el artículo 48 de la Constitución Nacional que dicta:

28 Última Hora, 10 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/mec-prohibe-uso-materiales-ideologia-genero-n1112372.html>

29 ABC Color, 6 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/ministro-riera-se-ofrecio-a-quemar-libros-sobre-ideologia-de-genero-1638050.html>

Véase más sobre “ideología de género” en los artículos estado laico, derechos LGTBI, derechos de las mujeres, derechos reproductivos y avances y retrocesos en los derechos de las mujeres de este informe.

30 Datos proveídos por la SNNA al Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la CDIA.

El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional.

Varias organizaciones de la sociedad civil, entre ellos la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (Fenaes) han solicitado de la derogación de la medida por fomentar una prédica para la discriminación, la desigualdad y el odio³¹.

Es urgente tener un diálogo social y político serio como sociedad para poner fin a la violencia hacia la niñez y la adolescencia, en todas sus formas, junto con la importancia de tener las herramientas pedagógicas necesarias para la prevención, mecanismos de autocuidado y protección de las niñas y los niños en el Paraguay.

Derecho a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura en la adolescencia: la protección del derecho a la protesta, a la participación y a la libre expresión de los estudiantes secundarios

La educación es un derecho humano fundamental, esencial para poder ejercer todos los demás derechos: promueve la libertad, la autonomía personal y genera importantes beneficios para el desarrollo de la sociedad. Sin embargo, en el Paraguay la tasa bruta de escolarización pasó de 80,9% en 2013 a 64,7% en 2016. En este año, al menos 1 de cada 3 adolescentes se encuentra fuera del sistema educativo³², en muchos casos debido a la situación de pobreza en la cual se encuentran.

El Paraguay se comprometió, en 2016, al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)³³, que en el objetivo número 4 indica: “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”. Entre sus metas principales se encuentran:

31 ABC Color, 21 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresalocales/fenaes-pide-derogar-resolucion-de-genero-1642437.html>

32 Datos proveídos por el Sistema de Información de Estadística Continua (SIEC) del Ministerio de Educación y Ciencias al Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la CDIA.

33 Naciones Unidas. (s/f). ODS 2030. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

- 4.1 De aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos.
- 4.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.
- 4.5 De aquí a 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y asegurar el acceso igualitario a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional para las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad.

El derecho a la educación pública, gratuita y de calidad es un reclamo permanente tanto de los sectores secundarios como universitarios³⁴. Desde 2015, las luchas estudiantiles retoman un papel protagónico en la exigencia de mejoras en las condiciones de la educación paraguaya³⁵. El despertar de una generación nacida en democracia ha traído consigo una mayor conciencia sobre el ejercicio y la exigibilidad de sus derechos, así como nuevas formas de participación que las viejas estructuras de gobierno, a pesar de su resistencia, deben reconocer.

La movilización estudiantil secundaria crece, a partir de la expansión de los movimientos. Las organizaciones se fortalecen y amplían su capacidad de acción. El derecho a la participación de las y los adolescentes incluye, entre sus formas, la libre expresión de la opinión, a ser escuchados, y que en efecto estas opiniones se tengan especialmente en cuenta, cuando las decisiones que se tomaran afecten o influyan en la vida de los mismos.

Las reivindicaciones de la última campaña llevada adelante por la Fenaes y la Unión Nacional de Centros de Estudiantes del Paraguay (Unepy) durante este año implican dar un salto cualitativo en la educación, para alcanzar condiciones acordes al siglo en el que los estudiantes crecieron. A través de dos tipos de medida de protesta (una marcha con más de 10.000 estudiantes y la toma de 12 colegios) exigían:

34 Véase mayor información en el artículo sobre derecho a la educación de este informe.

35 Véase mayor información en el artículo sobre derechos de las juventudes de este informe.

- Mejoras en la infraestructura de escuelas y colegios, teniendo en cuenta que muchos están en estado crítico y con riesgo de derrumbe.
- Complemento nutricional: implementación de un Programa Nacional de Política Alimentaria.
- Presupuesto propio para la educación media técnica.
- Implementación de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs): uso de tablets en aula para la educación media.

La calidad de una educación pública, en todas sus dimensiones, sigue siendo el eje principal de las reivindicaciones, reconociendo que para que ésta sea posible es necesario que el Estado invierta en el desarrollo educativo. La recomendación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) establece que la inversión para educación debe alcanzar, como mínimo, el 7% del PIB. En el Paraguay, la inversión es de apenas el 3,9 % del PIB, ubicándose entre las más bajas de la región.

No realizar el máximo esfuerzo para garantizar educación de calidad para todos, pilar de cualquier transformación social, es relativizar el peso de la educación en el desarrollo social y condenar a un sector de la población a la marginalidad. Si bien la terminalidad de la educación secundaria ya no garantiza movilidad ascendente en todos los países, su opuesto garantiza la exclusión y el incremento de la pobreza” (Duro, 2008: 24).

El Estado paraguayo, conforme a sus compromisos nacionales e internacionales, tiene la obligación de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de todos los niños, las niñas y los adolescentes, entre ellos, el derecho a la participación como sujetos activos, en igualdad de condiciones y sin ningún tipo de discriminación. Sin embargo, la respuesta del Estado en clave represiva ha sido contundente el último año. Dos dirigentes de la organización fueron imputados por coacción, coacción grave, privación de libertad y resistencia, figuras frecuentemente utilizadas por el Ministerio Público para desmovilizar a las organizaciones. Este caso eleva a los 16 la suma de estudiantes secundarios y universitarios procesados por la Fiscalía desde el año 2015 a la actualidad.

El juzgado interviniente decidió otorgar la libertad ambulatoria a uno de los estudiantes, coordinador de la Fenaes, quien fue imputado por los hechos registrados durante la toma del Colegio Nacional de Fernando de la Mora³⁶. Por otra parte, un estudiante del Colegio Técnico Nacional de Encarnación fue expulsado por extender una pancarta durante un acto oficial, en presencia del presidente de la República³⁷.

Es prioritaria una educación de calidad, pública, laica, diversa y democrática, sustentada en la carta de principios de los derechos humanos. Erradicando así todas las formas de violencias, exclusión y discriminación hacia las personas que habitan el territorio nacional. La educación permite a las personas que se encuentran social y económicamente excluidas, romper el círculo intergeneracional de la pobreza por su propio esfuerzo y participar plenamente en la vida de la comunidad.

Cabe resaltar que las instituciones y las autoridades estatales responsables deben abstenerse de realizar acciones que desalienten e impidan el ejercicio del derecho humano a la manifestación, práctica que sigue siendo frecuente³⁸. Cuando educamos a los niños, las niñas y los adolescentes para que participen y expresen su opinión contribuimos a la formación de sociedades más democráticas que buscan soluciones a los conflictos.

El ejercicio de la participación de los niños, las niñas y los adolescentes es la mejor expresión de su reconocimiento como sujetos de derechos.

36 ABC Color, 19 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/otorgan-libertad-ambulatoria-dirigente-la-fenaes-n1108663.html>

37 ABC Color, 8 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/reprimen-a-estudiante-en-acto-oficial-1630106.html>

38 Véase mayor información en el artículo sobre el derecho a la reunión, manifestación y asociación de este informe.

Recomendaciones

- Aumentar la inversión pública en el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y la Adolescencia, a nivel nacional, departamental y municipal; teniendo indicadores objetivos, claros y medibles en el Presupuesto General de Gastos de la Nación, de manera a mejorar las condiciones de vida de las familias y las comunidades, en particular de niños, niñas y adolescentes.
- Establecer un proceso de planificación adecuado del presupuesto de la SNNA, de manera a responder a criterios de eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y aumento progresivo, para asegurar coberturas universales, atendiendo las especificidades de la población de niños, niñas y adolescentes de los diversos sectores de la sociedad.
- Diseñar e implementar un sistema de protección social universal, que de manera prioritaria atienda a la población de niñez y sus familias que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y pobreza.
- Garantizar de manera efectiva los mecanismos de seguridad en los centros de privación de libertad de adolescentes en el país.
- Aplicar (en el caso de los juzgados, tribunales y fiscales competentes) preferencial y mayoritariamente medidas cautelares y alternativas a la prisión para adolescentes procesados y sólo como último recurso y con mayor rigurosidad la prisión preventiva. En los casos que proceda, con el plazo más breve posible, sujeto a revisión periódica frecuente.
- Implementar de manera urgente políticas públicas de prevención del embarazo adolescente, incluyendo directrices específicas para el abordaje socioeducativo en el ámbito escolar y los servicios médicos especializados en todas las reparticiones de salud pública.
- Promover políticas públicas que tiendan a la prevención de la separación de niños y niñas de su entorno familiar.
- Generar escenarios propicios que brinden oportunidades para el desarrollo pleno de las y los adolescentes.

- Promover y propiciar la participación protagónica de la niñez y la adolescencia en el marco de una concepción de la política en general y de las políticas públicas en particular, fundadas en el ejercicio de derechos y en la construcción de una sociedad más democrática.
- Dejar sin efecto la resolución N° 29.664 del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) que prohíbe la utilización y difusión de materiales didácticos que hagan referencia a la teoría de género.
- Brindar garantías de participación y cumplimiento de los ODS y sus metas en general, en particular de la meta 16.2. relativa a dar fin al maltrato, la explotación, la trata, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños.
- Habilitar en el Estado instancias permanentes, equilibradas y dinámicas de diálogo social y político para dar resoluciones viables y sostenibles a las situaciones de desigualdad y vulneración que siguen vigentes en nuestro país en el ámbito de la educación y en las otras dimensiones de los derechos humanos.

Bibliografía

- Balbuena, Oscar; Galeano, José (2015). *Abriendo puertas al encierro. Realidad de adolescentes en privación de libertad en Paraguay*. Asunción: MNP–CDIA. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-09-46/Publicaciones/Abriendo-puertas-al-encierro.-Realidad-de-adolescentes-en-privaci%C3%B3n-de-libertad-en-Paraguay>
- Base Educativa y Comunitaria de Apoyo – BECA (2011) *Estudio sobre maltrato infantil en el ámbito familiar - Paraguay*. Asunción: BECA-Unicef. Disponible en: https://www.unicef.org/paraguay/spanish/py_resources_estudio_maltrato.pdf
- Binstock, Georgina (2016). *Fecundidad y Maternidad Adolescente en el Cono Sur: Apuntes para la Construcción de una Agenda Común*. New York: UNFPA/LACRO. Disponible en: <http://lac.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Fecundidad%20y%20Maternidad%20Adolescente%20en%20el%20Cono%20Sur-Ultima%20version.pdf>
- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia – CDIA (2012). *Embarazo adolescente*. Asunción, CDIA.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2014). *Caso “Instituto de Reeducación del Menor” Vs. Paraguay. Sentencia de 2 de septiembre de 2004 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie c 112*. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_112_esp.pdf

- Corvalán, Camila (2017). "Divergencia Social y Encierro: El conflicto social vinculado a la privación de libertad de los y las adolescentes", en Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción" *Revista Estudios Paraguayos Vol. XXXV, N° 1*. pp. 187-202. Asunción: UC.
- Duro, Elena (2008). "Adolescencias y Políticas Públicas. De la Invisibilidad a la Necesaria Centralidad" en Krichesky, Marcelo (comp.) (2008) *Adolescentes e inclusión educativa: un derecho en cuestión*. Buenos Aires: Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico-Fundación SES.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA (2016), *Paraguay Joven. Informe sobre Juventud*. Asunción: UNFPA.
- Galtug, Johan (1985). *Sobre la paz*. Barcelona: Fontamara.
- Jiménez-Bautista, Francisco (2012). "Conocer para comprender la violencia: origen, causas y realidad", en Universidad Autónoma del Estado de México (2012) *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, núm. 58, pp. 13-52. México: UAEM.
- López, Ximena (2015). *Sistema penal adolescente en Paraguay. Diagnóstico jurídico y social*. Asunción CDIA.
- 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*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2017a [2016]) *Informe de seguimiento al Centro Educativo de Ciudad del Este. Visita realizada el 11 de agosto y el 24 de noviembre de 2016*. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-monitoreo-y-seguimiento/centros-educativos/func-startdown/230/>
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2017b). *Informe de Intervención Incendio en el Centro Educativo de Ciudad del Este. 28 de octubre de 2017*. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/about/informacion-publica/func-startdown/278>
- Morlachetti, Alejandro (2013). *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Naciones Unidas. Disponible en: <http://docplayer.es/12257374-Alejandro-morlachetti.html>
- Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991). *Observación general N° 4 Sobre el derecho a una vivienda adecuada*. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf?view=1>
- Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1997). *Observación general N° 7 El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzados. E/1998/22*. Disponible en: <http://hrlibrary.umn.edu/gencomm/epcomm7s.htm>
- Naciones Unidas, Comité de Derechos del Niño (2003). *La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño. CRC/GC/2003/4*. Disponible en: <http://hrlibrary.umn.edu/crc/spanish/Sgeneralcomment4.html>
- Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño (2010). *Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Paraguay. CRC/C/PRY/CO/3. 10 de febrero del 2010. pág. 13*. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8537.pdf?view=1>

- Naciones Unidas, Comité de Derechos del Niño (2017a). *Observación General N° 20, Sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia*, U.N. Doc. CRC/C/GC/20. Publicado nuevamente por razones técnicas el 20 de abril de 2017. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f20&Lang=en
- Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño (2017b). *Observación General No. 21, Sobre los niños de la calle*, U.N. Doc. CRC/C/GC/21. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f21&Lang=en
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2013). *Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2011: Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay*. Asunción: OIT-DGEEC. Disponible en: <http://www.dequeni.org.py/es/userfiles/files/paraguay-informe-actividades.pdf>
- Serafini, Verónica (2017). "Objetivos de desarrollo sostenible. La desigualdad como obstáculo a la reducción de la pobreza" en Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya –CADEP (2017) *Revista Economía y Sociedad*, N°. 51. Asunción: CADEP, pp. 7-10. Disponible en: <https://mega.nz/#!peQ2gSQb!8etv6k8eXF-FmvZ5gMYmlzj66Ui9-6EbCZzvePOF3Qs> República del Paraguay. Ley N° 5.407/15 "Del trabajo doméstico".

JUVENTUDES PARAGUAYAS RESISTEN A OFENSIVAS INSTITUCIONALES Y SIMBÓLICAS

DERECHO DE LAS JUVENTUDES



Este año estuvo caracterizado por constantes movilizaciones de estudiantes y de mujeres jóvenes feministas, haciendo visibles sus ideas, cuestionamientos y propuestas de transformación de la sociedad paraguaya. Ante estas juventudes que no callan y resisten mediante la organización, se opone un Estado cuyos gobernantes de turno, ya sea por acción u omisión, continúan invalidando sus voces y utilizan las instituciones para silenciarlos, con la complicidad de una cultura adultocéntrica que permea sus diferentes ámbitos de actuación y socialización.

María M. Pereira

LAS RAMONAS

Introducción

Un año de intensas expresiones de acción política por parte de las juventudes paraguayas, que buscaron llamar la atención de las autoridades del Estado y la ciudadanía en general, con relación a sus demandas. Reivindicaron una educación pública, laica, democrática y de calidad, la no discriminación, la igualdad, la erradicación de todas las formas de violencia y una convivencia social más humana.

A la par de las diversas manifestaciones, las medidas institucionales contra las personas jóvenes se tornaron cada vez más duras. Una muestra de ello fueron las imputaciones a dirigentes estudiantiles, tanto secundarios como universitarios, la suma de casos de acoso y coacción sexual hacia mujeres jóvenes, además de la resolución del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) prohibiendo contenidos sobre género en las instituciones educativas.

A funcionarios/as del Estado también se sumaron otros actores como la Iglesia, e incluso adultos específicos, como padres y madres de estudiantes secundarios, involucrados también en situaciones de violencia o encubrimiento.

Marco jurídico

De acuerdo a la Constitución Nacional, en su Art. 56, el Estado tiene la obligación de promover condiciones de participación de la juventud en los ámbitos político, social, económico y cultural del país, en condiciones de protección, con respeto, en igual de condiciones y sin discriminación alguna.

Paraguay, a su vez, ha firmado y ratificado una serie de instrumentos de carácter internacional que promueven el cumplimiento de los derechos humanos. También están vigentes resoluciones, recomendaciones y declaraciones de organismos competentes como los consignados en la Carta de Bahía (Secretaría Nacional de Juventude, 2010) y el Consenso de Montevideo sobre Población Y Desarrollo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2013) que resguardan la obligatoriedad del Estado paraguayo en impulsar medidas de reconocimiento y protección de los derechos humanos de las personas jóvenes, con el fin de garantizar su desarrollo pleno como sujetos de derechos.

Continúan vigentes algunos planes y normativas con alcance nacional, que incorporan ciertas especificidades de las juventudes como el Plan Nacional de la Juventud, la Política Nacional de Empleo Juvenil y la Ley de Inserción al Empleo Juvenil (Fondo de las Naciones Unidas para la Población, UNFPA, 2016). Sin embargo, se considera necesario ampliar los esfuerzos institucionales en promover iniciativas que contribuyan de forma más sustancial a dar respuestas más efectivas hacia el mejoramiento de las condiciones de vida y bienestar de las personas jóvenes. Todo ello debe encaminarse a recursos para la emancipación progresiva, la independencia y autonomía de las juventudes.

Así también, se torna relevante la ratificación de la Convención de los Derechos de los Jóvenes y su protocolo adicional (Organismo Internacional de Juventud, OIJ) para Iberoamérica (s/f), además del cumplimiento de acuerdos como el Pacto Iberoamericano de Juventud (Secretaría General Iberoamericana, 2016), con el fin de conferir a las políticas públicas, los planes, programas e iniciativas actuales mayores insumos para la integralidad, el reconocimiento, la defensa y promoción de los derechos de las juventudes paraguayas, en los diferentes ámbitos de la sociedad.

Situación del derecho

Acciones estudiantiles¹

Marchas y tomas de colegios secundarios

Varias medidas de protesta han sido impulsadas por las organizaciones estudiantiles durante el año, tanto en Asunción² como en otros puntos del país³. Continúan exigiendo al Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) mayor inversión del Estado en Educación. A pesar de sus acciones, las/os estudiantes no obtuvieron respuestas favorables a sus reclamos. Es importante mencionar que el presidente Horacio Cartes asumió el compromiso de invertir en Educación al menos un 6,9% del PIB para el año 2016. Sin embargo, durante el

1 Varios de estos hechos son referidos desde las perspectivas del derecho a la educación, niños, niñas y adolescentes, derecho a la reunión, manifestación y asociación y defensores y defensoras de derechos humanos en otros artículos de este informe. Para mayor información puede remitirse a ellos.

2 Nodal, 30 de agosto de 2017. Disponible en: <http://www.nodal.am/2017/08/paraguay-multitudinaria-protesta-estudiantil-reclamo-mejoras-educativas/>

3 Última Hora, 23 de agosto de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/san-juan-se-une-marcha-estudiantil-n1103705.html>

2018 se prevé destinar solo un 3,9%⁴. El Presupuesto General de la Nación para el 2018 ya fue aprobado y continúa sin estipular las demandas estudiantiles de forma sustantiva⁵.

Caso Colegio Nacional E.M.D Dr. Fernando de la Mora

Durante el proceso de exigibilidad por parte del estudiantado, se evidenciaron muestras de agresión e incluso imputaciones por parte del Ministerio Público a estudiantes bajo cargos de “privación ilegítima de libertad, coacción grave y resistencia”⁶. Es el caso del Colegio Fernando de la Mora, cuyos dirigentes estudiantiles denunciaron ser agredidos por integrantes de la Policía Nacional, además de “cateos”⁷ sistemáticos a otros estudiantes interesados en ingresar al colegio con el fin de apoyar la medida de protesta. La toma finalmente fue levantada luego de una “intervención fiscal”, pero, sobre todo, debido al derribamiento de los portones por parte de un grupo disidente con la acción, que incluyó a padres y madres de otros estudiantes, quienes procedieron con violencia, generando importantes destrozos de la infraestructura del colegio⁸.

Tomas de universidades

Caso Universidad Católica

Estudiantes universitarios de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas, pertenecientes a la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, también impulsaron una toma que duró 45 días⁹, denunciando prácticas arbitrarias por parte de las autoridades institucionales¹⁰. Al igual que las/os estudiantes secundarios, sufrieron agresiones, en este caso, por parte de guardias

4 Última Hora, 7 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/toma-masiva-5-colegios-pone-jaque-al-gobierno-mas-inversion-n1106423.html>

5 La Nación, 5 de setiembre de 2017. Disponible en: http://www.lanacion.com.py/pais_edicion_impresa/2017/09/05/fenaes-reclama-mas-recursos/

6 Última Hora, 8 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/imputan-dos-alumnos-del-colegio-fernando-la-mora-n1106703.html>

7 La Unión, 6 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://launion.com.py/estudiantes-aseguran-haber-sido-victimas-de-represion-por-policias-63867.html>

8 La Unión, 8 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://launion.com.py/fenaes-responsabiliza-al-gobierno-de-lo-ocurrido-ayer-en-el-colegio-fernando-de-la-mora-64034.html>

9 Telefuturo, 15 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://telefuturo.com.py/noticia/22843-Tras-45-d%C3%ADas-de-toma-levantan-medida-de-fuerza-en-la-UCA>

10 Última Hora, 14 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/estudiantes-denuncian-atropello-toma-la-uca-n1107786.html>

privados contratados por los directivos de la institución¹¹, además de imputaciones a estudiantes y docentes que apoyaron la medida¹², y amenazas de violación a las estudiantes en toma por parte de estudiantes de la carrera de Derecho de la institución¹³.

Caso Universidad Nacional

Estudiantes universitarios/as de la Escuela de Ciencias Sociales y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), tomaron la sede de ésta, inicialmente, señalando irregularidades en el padrón electoral a ser utilizado en las elecciones de autoridades del Centro de Estudiantes¹⁴. El hecho a su vez, desencadenó un enfrentamiento entre dos grupos de estudiantes, por una parte, aquellos que impulsaron la toma, y otro disidente, que, además, realizó actos violentos para suspender la medida¹⁵. Las/os dirigentes estudiantiles manifestaron que la violencia se produjo con la omisión de la intervención policial, a pesar de que se encontraban en los alrededores. Incluso, posteriormente, recibieron amenazas de muerte y de “violación a las dirigentes mujeres”¹⁶.

Acoso en las universidades

Caso Carol Wolf

Carol, una estudiante de medicina de la UNA de Santa Rosa del Aguaray, que valientemente denunció a Gustavo Rodríguez Andersen, uno de sus profesores, por acoso sexual en el año 2015, continúa su proceso judicial a pesar de que su caso estuvo caracterizado por maniobras jurídicas por parte de la defensa de Rodríguez¹⁷. Luego de una larga batalla, finalmente se logró un

11 La Unión, 14 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://launion.com.py/toma-de-la-uca-fiscal-asegura-que-no-autorizo-ingreso-de-autoridades-a-la-institucion-64544.html>

12 La Nación, 29 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/pais/2017/09/29/uca-imputados-por-toma-reciben-medidas-alternativas-a-la-prision/>

13 Última Hora, 21 de agosto de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/estudiantes-la-uca-dicen-ser-amenazadas-twitter-n1103351.html>

14 Última Hora, 5 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/tomaron-escuela-ciencias-sociales-y-politicas-la-una-n111470.html>

15 Telefuturo, 7 de octubre de 2017. Disponible en: <http://telefuturo.com.py/noticia/23065-Violencia-en-la-Escuela-de-Ciencias-Políticas-de-la-UNA>

16 Diario La Nación, 11 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/pais/2017/10/11/estudiantes-de-ciencias-politicas-denuncian-agresion/>

17 El Independiente (s/f). Disponible en: <http://www.elindependiente.com.py/noticias/siguen-las-chicanas-en-el-caso-contra-rodriguez-andersen/>

“sobreseimiento provisional”. La Fiscalía debe profundizar sus investigaciones y solicitan, además, que el caso sea establecido como coacción sexual¹⁸.

Retrocesos adultocéntricos en el MEC

Prohibición de contenidos sobre género

Mediante una resolución del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), fueron prohibidos materiales educativos sobre género en los colegios¹⁹. Referente al hecho, se presentaron declaraciones alarmantes por parte del ministro actual, Enrique Riera, que señaló “la quema de libros sobre género” si fuera necesario²⁰. En la misma línea, el presidente Horacio Cartes manifestó su apoyo a grupos sociales contrarios a la supuesta “ideología de género”²¹.

Por otra parte, estudiantes secundarios organizados solicitaron al gobierno la derogación de dicha resolución porque “fomenta la discriminación, la desigualdad y el odio”, alegando, además, que se requiere con urgencia una educación integral de la sexualidad en los colegios²².

Situaciones de violencia hacia las mujeres jóvenes

Acoso en las iglesias

Caso de Alexa Torres

Alexa, de 21 años, integrante de la Pastoral Juvenil, valientemente denunció al ex párroco de la ciudad de Limpio Silvestre Olmedo por acoso sexual, en el año 2016. Luego de las investigaciones realizadas por las autoridades de la Iglesia, se resolvió remover al cura de su parroquia por considerarse el hecho un “gesto de indecoro”²³. Sin embargo, continúa con libertad ambulatoria y

18 El Independiente, 6 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.elindependiente.com.py/noticias/carol-el-sueno-firme-de-ganar-la-batalla-al-acoso/>

19 ABC Color, 10 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/mec-prohibe-materiales-sobre-ideologia-de-genero-1639373.html>

20 ABC Color, 6 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresalocales/ministro-riera-se-ofrecio-a-quemar-libros-sobre-ideologia-de-genero-1638050.html>

21 Radio 1° de Marzo, 27 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.780am.com.py/cartes-cuando-se-hablaba-genero-toda-la-vida-crei-hombre-mujer/>

22 ABC Color, 21 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresalocales/fenaes-pide-derogar-resolucion-de-genero-1642437.html>

23 Última Hora, 12 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/iglesia-condescendiente-cura-limpio-denunciado-acoso-11062568.html>

puede ofrecer misas privadas, a pesar de que el implicado haya reconocido su culpabilidad en declaraciones públicas²⁴. Incluso, el arzobispo Edmundo Valenzuela sobre el hecho instó a “los jóvenes a mantener discreción a la hora de ventilar casos como estos”²⁵. Así también, durante una de las audiencias del caso, universitarias feministas que apoyan a Alexa denunciaron agresiones físicas por parte de los defensores de Silvestre Olmedo²⁶. La investigación efectuada por el Ministerio Público sigue su curso.

Conclusiones

Es importante señalar que, a la par de que las personas jóvenes en Paraguay avanzan en actitudes positivas hacia temas sociales controversiales como la sexualidad, la igualdad de género, el aborto, la maternidad libre, el cese de todas las formas de violencias, sobre todo de aquellas tan naturalizadas como el acoso sexual, y un modelo de educación democrática y laica, casi siempre encuentran formas cada vez más institucionalizadas de represión de sus ideas y propuestas.

Durante este año, los casos mencionados evidenciaron que el Estado paraguayo en su rol de garante de derechos más bien adoptó medidas que responden a un gobierno con ideas ultraconservadoras, que no solo permitió y favoreció enfrentamientos entre diferentes grupos juveniles, sino además utilizó su poder de coacción para deslegitimar procesos de organización, como el caso de las luchas estudiantiles.

Así también, de forma arbitraria, mediante una resolución ministerial, desconoció todos los avances de derechos humanos de las personas jóvenes. De esa manera, también fortaleció una mirada adultocéntrica de las juventudes, desde la cual se reafirma la primacía de la decisión de los adultos sobre la autonomía de sus voces y realidades.

A partir de la prohibición de contenidos sobre género se restringió la posibilidad de acceso a informaciones científicas en materia de educación integral de la sexualidad. Además, fueron establecidas más limitaciones para promover desde las instituciones educativas discusiones informadas referentes a problemáticas sociales como los embarazos no consentidos y no deseados,

24 Extra Press, 7 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.extra.com.py/actualidad/si-le-toque-el-pecho-reconocio-pai-olmedo.html>

25 El Independiente (s/f). Disponible en: <http://www.elindependiente.com.py/noticias/hoy-es-audiencia-preliminar-al-presbitero-silvestre-olmedo-por-acoso/>

26 El Independiente (s/f). Disponible en: <http://www.elindependiente.com.py/noticias/universitarias-denuncian-agresiones-de-defensores-de-silvestre-olmedo/>

la prevalencia del VIH en jóvenes varones e incluso situaciones de violencia sexual y feminicidios de mujeres jóvenes.

El Estado, además, encontró la complicidad de otras instituciones como las iglesias y las familias en arremetidas contra la libertad de expresión y organización de las juventudes, instalando visiones simbólicas de tutelaje permanente a sus diferentes acciones y posturas. Así también, en el plano institucional, mediante el incremento de imputaciones a dirigentes estudiantiles y las dilataciones judiciales en casos de acoso denunciados.

Recomendaciones

Se reiteran algunas de las recomendaciones señaladas en años anteriores, teniendo en cuenta que los avances han sido poco efectivos por parte del Estado.

- Promover el reconocimiento de derechos de las personas jóvenes mediante la ratificación de la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes y el cumplimiento de los puntos establecidos en el Pacto Iberoamericano de la Juventud.
- Impulsar programas, políticas y planes integrales e intersectoriales para públicos diferenciados de la sociedad, que incorporen un abordaje de género y derechos humanos para la promoción de una vida libre de violencia, que tengan como prioridad a las personas jóvenes.
- Fortalecer las instancias de acceso a la justicia e información ante casos específicos de violencia, en especial para mujeres jóvenes.
- Garantizar la integridad y protección de dirigentes estudiantiles en acciones de participación democrática.
- Aprobar la ley contra toda forma de discriminación.
- Realizar estudios científicos específicos sobre las juventudes paraguayas de forma sistemática que sirvan de sustento a futuras políticas públicas y normativas.

- Remover las barreras institucionales para garantizar procesos judiciales más transparentes y sistemáticos en casos de acoso hacia mujeres jóvenes en cualquier espacio de socialización.
- Promover protocolos contra la violencia y el acoso dentro de las universidades.

Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013) *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. LC/L.3697. Disponible en: http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-consenso_montevideo_pyd.pdf
- Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (s/f) *Convención de los Derechos de los Jóvenes*. Disponible en: <https://oij.org/wp-content/uploads/2017/06/Convenci%C3%B3n-derechos-04.pdf>
- Pereira, María (2016) "Las juventudes paraguayas crecen en número y lentamente en derechos integrales: los bonos soberanos tienen más eco estatal que el bono demográfico, en: *Derechos Humanos en Paraguay 2016 – Yvypóra Derécho Paraguáipe*. Asunción: Codehupy.
- Secretaría General Iberoamericana (2016) *Pacto Iberoamericano de Juventud*. Disponible en: <http://segib.org/wp-content/uploads/Pacto-Iberoamericano-de-Juventud.pdf>
- Secretaría Nacional de Juventude (2010) *Carta da Bahía*. Brasília: Secretaria Nacional de Juventude-UNFPA. Disponible en: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/carta_bahia.pdf

¿CANTIDAD O CALIDAD? ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY QUE AMPLÍA Y MODIFICA LA LEY N° 3728/09 “QUE ESTABLECE EL DERECHO A LA PENSIÓN ALIMENTARIA PARA LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN SITUACIÓN DE POBREZA”

DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES



Se reflexiona acerca de la pertinencia de universalizar la pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza, manteniendo el monto de la pensión en este grupo etario. Se debe tener presente, que Paraguay ha iniciado un proceso irreversible de envejecimiento de la población, y se prevé que, en las próximas tres décadas, el volumen de personas adultas mayores se triplique. Además, la esperanza de vida mantendrá una tendencia creciente sostenida. El diseño de la política pública determinará las condiciones de vida de la población, al elegir si desea aumentar la cantidad o la calidad de la prestación. En otras palabras, el planteamiento considerado más eficiente es aumentar el monto de la pensión, focalizada en la población de pobreza, que universalizar, dando pensiones que no alcanzan para cubrir los niveles básicos de calidad de vida.

Verónica Serafini
Claudina Zavattiero

Introducción

El 12 de mayo de 2016, el poder Legislativo recibió un proyecto de ley de modificación de la Ley N° 3.728/09 (Poder Legislativo, 2017), cuya intención es establecer el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores, en otras palabras, busca pasar de una pensión focalizada en la población adulta mayor en situación de pobreza (Ley N° 3.728/09), a una universal para este grupo etario.

La Ley N° 3.728/09, aprobada en el 2009 e implementada desde el 2010, establece que “Todo paraguayo natural, mayor de sesenta y cinco años de edad y en situación de pobreza, residente en el territorio nacional, recibirá del Estado una pensión mensual no menor a la cuarta parte del salario mínimo vigente”. La aplicación de la ley está reglamentada por el Decreto N° 4.542/10, el cual establece la gradualidad de selección de personas beneficiarias y el respectivo pago.

Si bien, a la fecha aún no se ha dado curso al mencionado proyecto, su tratamiento puede ser bien recibido por ciertos sectores como el de las personas adultas mayores organizadas, las que no realizaron aportes jubilatorios y los partidos políticos proponentes (Partido Liberal Radical Auténtico y Avanza País); así como determinar avances en la conquista de derechos, como el de una pensión universal, y por este medio posibilitar el acceso a salud, recreación, entre otros. Sin embargo, no está exento de ser analizado desde otra perspectiva, como la que aquí planteamos, y que pretende hacer énfasis en las acciones paliativas por parte del Estado, dada la carencia de reformas estructurales en el sistema de seguridad social.

El análisis de la situación de los adultos mayores se realiza recuperando y actualizando algunos aspectos, que ya se venían planteando en informes, de años anteriores, en los que se ha incluido la temática de adultos mayores (Díaz, Escobar, Leguizamón, 2007; Durán, Díaz, 2008; Díaz, Escobar., 2009; Díaz, Zavattiero, 2010; Díaz, 2011; Díaz, Campuzano, 2012; Díaz, Escobar, Domínguez, 2013; Serafini, Díaz, 2014; Serafini, Zavattiero, 2015; y Zavattiero, Serafini, 2016), haciendo referencia al estado de salud, la seguridad económica, la condición de pobreza y las brechas de género.

En virtud de lo expuesto, este artículo tiene como objetivo reflexionar en torno a la pertinencia de universalizar la pensión alimentaria para adultos mayores en situación de pobreza, ante la realidad sociodemográfica, eco-

nómica y de acceso al derecho en la vejez. Para ello, se emplea un enfoque cuantitativo, con metodología descriptiva, a partir de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2016, de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC).

Primeramente, exponemos sobre el marco jurídico a partir de los instrumentos normativos nacionales e internacionales, los cuales evidencian los avances del país en términos legales, luego, se presenta una contextualización de la situación actual de las personas adultas mayores, el análisis del proyecto de ley en cuestión, y, finalmente, se exponen las conclusiones, recomendaciones y algunos desafíos que enfrenta el Estado.

Marco jurídico

El derecho a la protección de las personas adultas mayores está establecido en la Constitución de la República del Paraguay (1992) y contiene dos artículos específicos, el art. 6 de la calidad de vida y el art. 57 de la tercera edad.

Las normas de carácter legal relacionadas a las personas adultas mayores son:

- el Código Sanitario (Ley N° 836/80), art. 288 según el cual el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) programará y ejecutará acciones relativas a la salud y el bienestar de los ancianos, a fin de proporcionarles un sistema de vida adecuado a sus necesidades,
- el Código Civil (Ley N° 1.183/85), que regula el deber de prestación alimentaria entre ascendientes y descendientes (art. 256 a 265),
- el Código Penal (Ley N° 1.160/97), que contempla la pena privativa de libertad para “[...] quienes violen gravemente su deber legal de cuidado de personas ancianas o discapacitados [...]” (art. 227),
- la Ley de las Personas Adultas (Ley N° 1.885/02), que efectiviza el artículo 57 de la Constitución, tutelando los derechos de las personas adultas mayores (60 años y más) al enfocarse principalmente en aspectos de no discriminación, y establecer que tendrán prioridad en salud, vivienda, alimentación, transporte, entretenimiento y educación¹,

¹ La ley designa al MSPBS como órgano estatal responsable de la ejecución de la ley, destacando que se deben crear acciones y programas de prevención de la salud física, psíquica y social de la persona adulta mayor. En este marco se creó la Dirección de Adultos Mayores (DAM), Decreto N° 10.068/07, instalada en el Instituto de Bienestar Social (IBS).

- la Ley N° 3.728/09, que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza,
- la Ley N° 4.792/2012, que establece el 29 de abril como el Día Nacional de las Personas Adultas Mayores, y el año 2012, como el año de toma de conciencia de los derechos humanos de las personas adultas mayores,
- la Ley N° 5.537/2016 “Que regula los establecimientos de atención a personas adultas mayores”.

Los principales instrumentos, en los sistemas regional y universal de derechos humanos, son:

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)²;
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por Ley N° 1.215/86;
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por Ley N° 1/89;
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)³, adoptado por Ley N° 04/92;
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP);
- Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares;
- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad;
- Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador); ratificado por Ley N° 1.040/97;
- Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad (1991);

2 Organización de las Naciones Unidas, París, 10 de diciembre de 1948, DOC: RES/217, adoptada el 10 de diciembre de 1948.

3 Adoptado el 19 de diciembre de 1966. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

- Proclamación sobre el Envejecimiento (Asamblea General de Naciones Unidas de 1992);
- El Plan de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo 1994;
- Observación General N° 6 del Comité DESC “Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad” (1995);
- El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002);
- La Declaración de Brasilia de la 2ª Conferencia Regional Intergubernamental sobre el Envejecimiento en América Latina y el Caribe (2007);
- Convenios aprobados por la Organización Internacional del Trabajo y sus recomendaciones.

Además, en el año 2015, se aprobó, en el seno de las Naciones Unidas, el Acuerdo para la Acción de Addis Abeba⁴ y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁵. Paraguay es signatario de ambos compromisos.

La visión de los ODS es que todas las personas puedan vivir dignamente durante toda su vida, sin exclusión, violencia ni discriminación. La temática del envejecimiento quedó parcialmente reflejada en la Agenda 2030, y si bien puede verse la participación e impactos potenciales de las personas mayores en los ODS, a partir de la inclusión implícita del envejecimiento con la especificación de desagregación por edad, las personas mayores no necesariamente son reconocidas por la comunidad de desarrollo más amplia (HelpAge International, 2017).

En el ámbito regional, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo (2013) es orientador en la materia para los países de América Latina y el Caribe, y Paraguay es signatario de dicho consenso. Una de las 10 medidas prioritarias establecidas es el envejecimiento, protección social y desafíos socioeconómicos, para ello, se han acordado 15 objetivos.

4 Asamblea General NNUU, 17 de agosto de 2015. Disponible en: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/313&referer=http://www.un.org/esa/ffd/ffd3/&Lang=S

5 Cabe destacar que no son jurídicamente obligatorios. Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.html>

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, aprobada en el 2015, es el primer instrumento internacional vinculante que estandariza y protege los derechos humanos de las personas mayores⁶. Paraguay no firmó esta Convención por presentar posiciones diferentes a los términos de la convención, sin embargo, a la fecha de este informe no se han dado a conocer a cuáles se refiere⁷.

El país cuenta con un Plan Nacional de Políticas para Adultos Mayores (Resolución MSPBS SG N° 612/12) y 14 programas y servicios como parte de las mismas. En este marco, se crean Secretarías de Adultos Mayores, de manera a mejorar el acceso de las organizaciones de adultos mayores dentro de la estructura organizativa de los consejos regionales y locales de salud, a nivel país⁸. Su implementación resulta lenta, debido principalmente a la falta de financiamiento para hacer frente al proceso de envejecimiento demográfico (RAADH y IPPDH, 2016).

Complementariamente, la Resolución N° 130/08 crea el Frente Parlamentario Multibancada por los Derechos de las Personas Adultas Mayores de 65 años y más, en condiciones de pobreza. La Política Nacional de Gestión y Reducción de Riesgos, aprobada por Decreto N° 1.402/14 tiene como uno de sus ejes transversales, la “Perspectiva de la Tercera Edad”⁹ y la Acordada N° 1.024/15 de la Corte Suprema de Justicia “Estableció las directrices de las Políticas de acceso a la Justicia para las Personas Adultas Mayores y Personas con Discapacidad, del Poder Judicial del Paraguay, en cumplimiento a las Cien Reglas de Brasilia de Acceso a la Justicia de Personas en situación de vulnerabilidad”.

En 2017, Asunción fue sede de la Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe, en el marco del tercer ciclo de examen y evaluación del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento y tuvo por obje-

6 El objeto es promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad. Fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 15 de junio de 2015, coincidiendo con el día mundial de toma de conciencia del abuso y maltrato en la vejez.

7 Cf. “La Delegación del Paraguay formulará reservas respecto a determinados contenidos de la Convención sobre los Derechos Humanos de las Personas Mayores, atendiendo a estipulaciones de la Constitución del Paraguay”. Central Informativa del Adulto Mayor, 26 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.redadultomayor.org/informacion-importante-sobre-la-convencion-interamericana/> consultado en noviembre de 2017.

8 MSPBS, 17 febrero de 2015. Disponible en: <http://www.mspbs.gov.py/buscan-fortalecer-secretarias-de-adultos-mayores-en-consejos-regionales-y-locales/>

9 A través de la cual se deberán considerar acciones que aseguren que los ciudadanos/as mayores recibirán por igual los beneficios de las medidas desarrolladas respecto a la Gestión de Riesgos y la Reducción de Riesgos de Desastres, aunque para ello deban realizarse abordajes diferenciados.

tivo principal examinar los logros en el cumplimiento de los compromisos asumidos por los países miembros de la Cepal, en la Carta de San José, sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe (2012) (Cepal, 2017a). En este contexto, se generó la Declaración de Asunción en la cual se exhorta a los Gobiernos a incorporar de manera transversal en sus políticas, planes y programas de desarrollo, el tema del envejecimiento y a poner en marcha políticas específicas para las personas mayores, así como a tomar medidas específicas y profundizar las existentes para combatir la discriminación por edad, el abandono, el maltrato y la violencia hacia las personas mayores, prestando especial atención a las que enfrentan situaciones de mayor riesgo y vulnerabilidad social, así como a proporcionar servicios de salud integral, cuidados, protección social y acceso a alimentos, vivienda, empleo, ocupación social y justicia, entre otros (CEPAL, 2017b)¹⁰. Se destacó la labor realizada en Paraguay para eliminar las barreras que dificultan el acceso de las personas mayores a la justicia, por causas penales y civiles, y la inauguración del Centro Residencial de Apoyo y Ayuda al Adulto Mayor, creado para brindar atención sociosanitaria a una población de 175 jubilados y beneficiarios del Instituto de Previsión Social (IPS).

Situación actual de las personas adultas mayores

La población de Paraguay, en torno a 6,8 millones de habitantes, ha iniciado un proceso irreversible de envejecimiento, con un mayor peso relativo del grupo de personas adultas mayores en la población total (la población de 65 años y más, representa el 6% de la población total, 408.889 personas). Se prevé que, en las próximas tres décadas, este volumen se triplique (una de cada siete personas va a tener 65 años o más, en 2050, lo que significaría el 14% de la población total) (Celade, 2015). La paridad por sexo, registrada a nivel nacional, no se verifica en personas adultas mayores, a raíz de la sobremortalidad masculina, por lo que una de las características del envejecimiento es la feminización (47,2% hombres y 52,8% mujeres) y, la otra es, la tendencia a vivir en las ciudades (59,7%) (DGEEC, 2016a).

¹⁰ La Mesa Directiva de la Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe quedó integrada por el Paraguay en la Presidencia y por la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, el Perú y el Uruguay en las Vicepresidencias. Estos países tienen la misión de coordinar el seguimiento de los acuerdos aprobados durante la Conferencia durante los siguientes cinco años. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/enfoques/cuarta-conferencia-regional-intergubernamental-envejecimiento-derechos-personas-mayores>

La diferencia de género señalada debe tenerse en cuenta en el diseño de las políticas públicas, puesto que, por lo general, el estado de las personas en la edad adulta mayor es producto de las condiciones de vida (pasado y presente). En este sentido, las mujeres estuvieron mayormente expuestas a desigualdades en el acceso a la educación, la salud, el mercado laboral y fueron víctimas de exclusión social por su condición de mujer, relegándose al trabajo reproductivo y de cuidado en el hogar, los cuales, culturalmente, no eran vistos como actividades productivas en sí mismas y por ende no contaban con rédito económico, directamente, a pesar de ser el sostén reproductivo doméstico, que permite el trabajo productivo tradicional. Además, atraviesan la vejez en condición de viudez y mayor dependencia económica.

La esperanza de vida, actualmente, es de 73,7 años y mantendrá una tendencia creciente sostenida (Celade, 2015)¹¹, sin embargo, vivir más no siempre significa vivir mejor, ya que las enfermedades son más crónicas durante la vejez (MSPBS, 2015) y ocasionan situaciones de dependencia funcional, discapacidad y problemas de salud, que implican que cada vez haya más personas con necesidades de ser cuidadas, implicando mayor carga para la economía de las familias.

Según el Censo Nacional de Población y Viviendas del año 2012, el 45,7% de la población de 60 años y más tiene algún tipo de discapacidad¹². Más de la mitad de las personas adultas mayores se encontraban enfermas o accidentadas, durante los últimos 90 días anteriores a la consulta (52,5%), lo anterior implica que habrían requerido la utilización de servicios médicos y quizás medicamentos (DGEEC, 2016a).

La demanda de servicios de salud se incrementa con la edad de las personas, así las menores a 80 años de edad reportaron estar enfermas o accidentadas en un 51,1% mientras que las de 80 años o más lo hicieron en 57,3%¹³ (DGEEC, 2016a). Si bien, desde el 2008, se declaró la gratuidad universal de la atención

11 Para el quinquenio 2015-2020 la esperanza de vida de las mujeres es de 75,9 años y la de los hombres 71,5 años. La expectativa de vida proyectada a 2100 para el país es de 83,6 años (Celade, 2015).

12 Del total de la población adulta mayor con discapacidad, el 76,3% tiene alguna discapacidad visual, 47,4% tiene discapacidad motriz, mientras el 36,2% presenta discapacidad auditiva. La discapacidad intelectual y psicosocial son menos frecuentes, ambas con menos de 7% (MSPBS, 2017).

13 El avance del proceso de envejecimiento de la población trae consigo un cambio en la estructura por edades al interior de la población adulta mayor, esto es, el aumento del peso relativo de las personas de 80 años y más entre las de 65 años y más, cifra que actualmente se ubica en 22,2% del total de personas de 65 años y más. Cuando la población se concentra más en edades avanzadas tiende a aumentar la demanda de servicios de salud, además de las necesidades de apoyo institucional y familiar.

sanitaria en el sector público¹⁴, persiste un importante gasto de bolsillo para la atención o recuperación de la salud (CADEP, 2017)¹⁵. En este sentido, Giménez (2012) destaca que para las personas pobres el gasto en salud puede representar la totalidad de su ingreso diario y, en muchas ocasiones, significa elegir entre servicios de salud y comer. A esto se agrega que una escasa proporción de personas adultas mayores posee algún seguro médico que le garantice una cobertura ante cualquier enfermedad o accidente (39,8%), reduciéndose a 21,6% en zonas rurales.

Ante esta coyuntura, se analiza la percepción de ingresos por parte de las personas adultas mayores. En 2016, el 16,1% de las personas adultas mayores cuenta con ingresos de una jubilación o pensión proveniente de alguno de los sistemas contributivos¹⁶ y el 27,3% es beneficiada por una pensión no contributiva destinada a los sectores más vulnerables. Entre estos dos grupos se encuentra el 56,6% sin ningún tipo de cobertura y sujeto a solidaridad doméstica intergeneracional (Bruno, 2017). Es oportuno señalar que, en términos de cobertura, la pensión ha superado el porcentaje de adultos mayores protegidos por el sistema previsional, sin embargo, los efectos inclusivos o equitativos de la pensión por pobreza resultan restringidos, por la escasa significancia del monto del beneficio.

Ante la ausencia de una política pública de seguridad social de amplia cobertura, la población adulta mayor presenta las siguientes condiciones:

- un tercio de la población adulta mayor continúa activa –ocupada o desocupada, pero buscando empleo– en el mercado laboral (34%). La mayor participación es masculina (48,7%) frente al 20,8% de las mujeres,

14 Resolución MSPBS S.G. N° 140/08, S.G. N° 363/08 y S.G. N° 1.074/09. Si bien se venían implementando diferentes medidas de exoneración del cobro de aranceles a diversos segmentos de la población (en 2000 en menores de 5 años y embarazadas, en 2006 se extiende a menores de 10 años y para el 2007 se amplía la atención gratuita a embarazadas y recién nacidos, posteriormente se extiende la gratuidad hasta la adolescencia y población vulnerable incluyendo la entrega de medicamentos básicos esenciales y vacunas), no fue hasta finales del 2009 que se logra la exoneración de pago de aranceles para todas las prestaciones médicas y odontológicas, medicamentos, insumos, biológicos y servicios de ambulancia ofrecidos en todos los hospitales, centros y puestos de salud, unidades de salud de la familia y otras dependencias de la red de servicios del MSPBS.

15 Según esta investigación, el gasto de bolsillo en salud representa el 4,1% del ingreso de los hogares. Aunque los hogares de los quintiles más ricos desembolsan mayores montos por gasto de bolsillo en salud, son los hogares de los quintiles más pobres los que enfrentan mayor carga (10,4% frente a 3,7%) (CADEP 2017).

16 Entre quienes reciben una jubilación o pensión del sistema contributivo, el monto promedio percibido es de Cs. 2.740.000, siendo esta cifra un tanto mayor al salario mínimo legal vigente, no obstante, ostenta una brecha por género de 38% superior en el caso de los hombres frente al de las mujeres (Cs. 3.375.000 y Cs. 2.080.000 respectivamente) (DGECC, 2016a).

- 2 de cada 3 personas adultas mayores están económicamente inactivas; en el caso de las mujeres, dicha cifra asciende a 79,2% (es decir, 4 de cada 5),
- el 20,5% de las personas adultas mayores carece de algún tipo de ingreso, el 56,9% no tiene ingresos estables, es decir, propios, cifra que en mujeres asciende a 66,8% por lo que en gran medida son receptoras de ayuda,
- el 22,7% de la población adulta mayor actualmente vive en situación de pobreza¹⁷, 28,6% en zonas rurales. Si bien esta cifra está por debajo del promedio del país y de otros grupos de edad, esto obedece a que la pobreza es medida a nivel de hogares y otros miembros colaboran para mantener el bienestar de las personas adultas mayores¹⁸. Al considerar, exclusivamente, los ingresos individuales de las persona adultas mayores, el 43,4% estaría en situación de pobreza (34% hombres y 51,7% mujeres).

Proyecto de ley

Los antecedentes, del proyecto de ley en estudio, hacen mención a algunos aspectos arriba expuestos sobre las condiciones de vida de las personas adultas mayores, y específica que busca evitar prebendas político-partidarias.

El punto central es que el proyecto de ley se limitó a eliminar de la redacción de la Ley N° 3.728/09 las menciones a situación de pobreza¹⁹, quedando de igual manera lo restante, es decir, las personas seguirán percibiendo el 25% del salario mínimo vigente (art. 1).

Si la pensión apunta a garantizar el derecho a un ingreso y se espera que quienes la perciban puedan utilizarla para la adquisición de alimentos, medica-

17 Se refiere a la pobreza medida a través del método de línea de pobreza, que define a la población pobre como aquel conjunto de personas residentes en hogares cuyo nivel de bienestar (expresado a través del ingreso), es inferior al costo de una canasta básica de consumo (conjunto de bienes y servicios que satisface los requerimientos mínimos para la sobrevivencia humana). El costo de esta canasta se denomina línea de pobreza. En tanto, la pobreza extrema es aquella conformada por el conjunto de personas cuyo nivel de ingresos es inferior al costo de una canasta básica de consumo de alimentos (es decir, del valor de una línea de pobreza extrema) y pobres no extremos aquellos que tienen ingresos mayores al costo de una canasta básica de alimentos, pero inferiores al de una canasta básica de consumo total, de alimentos y no alimentos, es decir, de una línea de pobreza total (DGEEC, 2016b).

18 Al no poseer un sistema que permita la atención integral de las personas adultas mayores, la carga del cuidado recae mayormente en manos femeninas dentro del ámbito familiar. Según datos de la Encuesta sobre Uso del Tiempo (EUT, 2016) 2,3% de las mujeres de 14 años y más (aproximadamente 57.300 mujeres) realizan actividades de cuidado y apoyo a personas adultas mayores de 60 años miembros del hogar con dificultad y dependencia permanente, frente al 1,6% de los hombres.

19 El requisito de no tener deudas con el Estado no es un cambio del proyecto, ya había sido eliminado por Ley N° 5.371 del 27 de noviembre de 2014.

mentos y vestimenta, componentes esenciales para una vida digna, el monto entregado no alcanza a cubrir una canasta básica de consumo, ya que representa el 82,6% de la línea de pobreza promedio nacional de 2016, por lo que no garantiza una vida digna. Al desagregar por área de residencia, en zonas urbanas la pensión alcanza al 73,3% de la línea de pobreza y en áreas rurales la sobrepasa en 3,4%, pero se debe recordar que las personas adultas mayores viven en mayor medida en zonas urbanas, por lo que la pensión solo aliviará su condición de pobreza, pero no las sacará de ella²⁰.

El art. 3° modificado expone que “No podrán acogerse a los beneficios de la presente Ley, las personas que reciban remuneración del sector público o privado tales como: sueldo, jubilación, pensión y/o personas titulares del seguro social”, por lo que lo mencionado en el acápite, acerca de establecer el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores, no se cumpliría a cabalidad, considerando el conjunto de personas excluidas.

El art. 4° prevé que el Ministerio de Hacienda incluya a los beneficiarios de forma automática (previa verificación y cumplimiento del art. 1° y el art. 3°). Para ello, explicita en el art. 9° que “Se preverá el fortalecimiento de la Dirección de Pensiones no Contributivas dependiente del Ministerio de Hacienda, a fin de garantizar el cumplimiento eficaz y eficiente de esta Ley”; al no hacer mención a una implementación gradual, se asume la disposición inmediata de recursos económicos, humanos y de infraestructura para atender a todas las personas de 65 años y más, menos aquellas que según el proyecto de ley quedarán excluidas. Según la modificación propuesta para la Ley, la misma entraría en vigencia a partir de los noventa días de su promulgación (art. 9°).

A efectos de dimensionar el volumen de personas que podrían ser potenciales beneficiarias, de aprobarse esta ley, se excluye del total de personas adultas mayores (408.889 personas) a:

- las personas con sueldos, consideradas como aquellas cuya categoría laboral es empleado u obrero público o privado y que declaran ingresos por ocupación laboral (principal, secundaria u otras),
- las que tienen ingresos por jubilación o pensión,

20 Dado que en noviembre de 2016 se incrementó el salario mínimo, se utiliza un monto ponderado por la cantidad de meses. De enero a octubre de 2016 1.824.055 y entre noviembre y diciembre 1.924.507.

- las personas ocupadas que realizan aportes al IPS, en su ocupación principal o secundaria, y,
- las que declaran contar con seguro médico de IPS, en calidad de asegurado directo o titular, jubilado y/o familiar, pensionado o excombatiente.

En esta situación se encuentran 98.051 personas (24% de las personas adultas mayores), si además se descuentan las personas que actualmente son beneficiarias por su condición de pobreza según lo declarado en la EPH (108.888 personas)²¹, se tendría que 201.950 personas adultas mayores que no están incluidas entre estos dos grupos pasarían automáticamente a percibir la pensión, esto es una cifra superior a la acumulada desde la implementación de la Ley N° 3.728/09 (2010 a 2017).

Concepto	Cantidad de Personas
A - Personas de 65 años y más	408.889
B - Personas de 65 años y más con sueldo, jubilación, pensión y/o personas titulares del seguro social	98.051
C - Personas de 65 años y más que reciben la pensión alimentaria de adulto mayor según la EPH 2016*	108.888
Potenciales nuevos beneficiarios (A - B - C)	201.950

Fuente: elaboración propia en base a DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2016.

* No se consideran 2.576 que están incluidos en el grupo B.

En el hipotético caso de que se contara inmediatamente con los fondos para otorgar la pensión a los 201.950 nuevos beneficiarios, más los 108.888 beneficiarios actuales por condición de pobreza (310.838 personas, complemento de las excluidas), se tendría una erogación de 158,6 mil millones de guaraníes mensuales a partir del 2018, producto de darle el 25% del salario mínimo a 310.838 personas potenciales beneficiarias²². En cambio, si se tomaran esos mismos recursos y se repartieran entre las personas en situación de pobreza (considerando como tal, las 153.239 personas que a 2016 ha focalizado la Ley

21 Cabe destacar que según la EPH 2016, 111.464 personas son beneficiarias de la ley, frente a 153.239 que establece el Ministerio de Hacienda a través de registros administrativos (MSPBS, 2017). De las personas reportadas en la EPH 2016, 2.576 no deberían ser beneficiarias por presentar alguno de los requisitos de exclusión, por lo que a efectos de este ejercicio ya están contempladas en las 98.051 personas. La subestimación del número de beneficiarios por parte de la EPH 2016 puede obedecer a problemas de declaración por parte de los encuestados.

22 Se considera el aumento del salario mínimo en julio de 2017 (Gs. 2.041.123), por lo que la pensión pasará a ascender a Gs. 510.281.

Nº 3.728/09) se podría aumentar la pensión al 56% del salario mínimo, y con ello garantizar que las personas sobrepasen la línea de pobreza, en el área urbana y rural, y su consecuente impacto en el nivel de pobreza nacional²³.

En síntesis, el diseño de la política pública determinará las condiciones de vida de la población, al elegir si desea aumentar la cantidad o la calidad de la prestación. En otras palabras, el planteamiento considerado más eficiente es aumentar el monto de la pensión focalizada en la población de pobreza, que universalizar, dando pensiones que no alcanzan para cubrir los niveles básicos de calidad de vida. No se debe perder de vista que, en las próximas tres décadas, el volumen de personas adultas mayores se triplicará, por lo que de universalizar la pensión, se deberán prever los recursos que dicho contingente de población demandará.

Conclusiones

Se reconoce que la protección social consiste en compartir el riesgo entre las sociedades en su conjunto, en lugar de concentrar los recursos limitados solo en las personas más pobres; sin embargo, las pensiones de vejez son un componente clave de la protección social y han sido comúnmente un primer paso hacia un sistema más amplio (HelpAge International, 2017).

En este sentido, una pensión otorgada a personas en situación de pobreza debe considerar que el grupo beneficiario es aquel que acumuló en su trayectoria de vida una serie de vulnerabilidades, que hacen que en la vejez se encuentre en tal situación. Por ejemplo, no haber cursado una enseñanza formal, o haberlo hecho parcialmente, las repercusiones de esta situación sobre el acceso al mercado laboral, determinado por lo general, por bajos e inseguros ingresos. El estado de salud y de dependencia también es diferencial entre las personas en situación de pobreza, en ocasiones agravada por la imposibilidad de pagar medicamentos o una alimentación de calidad.

Así, el efecto de la pensión alimentaria para personas adultas mayores en situación de pobreza resulta restringido, dados los limitados beneficios en cuanto a lo económico y el acceso a los servicios básicos. Entonces, al pensar en mitigar las consecuencias negativas acumuladas a lo largo de la vida de

²³ Como antecedente cabe señalar que en julio de 2014 fue presentado un proyecto de ley en la Cámara de Diputados que buscaba aumentar el monto de la pensión al 50% del salario mínimo para personas adultas mayores en situación de pobreza. En diciembre de 2014 el mismo fue rechazado.

una persona, es necesario establecer no solo una pensión, cuyo monto cubra al menos una canasta básica de consumo igual a cualquier tipo de población independientemente de su ciclo de vida, sino también, disponibilizar una red de servicios que atienda diversas vulnerabilidades para el efectivo acceso a los derechos durante la vejez.

Recomendaciones

Sobre la base del análisis realizado, se establecen algunas recomendaciones para abordar las demandas y necesidades de la población adulta mayor, desde sus propias particularidades, instando a que se puedan llevar acciones concretas como:

- Plantear políticas, planes, programas y proyectos que incorporen los mecanismos de cuidado con enfoque de derechos para que los mismos puedan llegar a una mayor esperanza de vida, libre de enfermedad, discapacidad y deterioro; es decir, disfrutar de un envejecimiento digno, activo, saludable, libre de discapacidad, con independencia física y seguridad económica y social,
- Crear un sistema de protección social que incluya la garantía de un ingreso seguro en la vejez y la cobertura universal de servicios de salud,
- Implementar políticas laborales que reduzcan la informalidad y precariedad laboral de manera a integrar a la población actual, en edad de trabajar, a un mecanismo que le permita a largo plazo disfrutar del derecho a un ingreso, previendo una vida digna para la futura nueva generación de adultos mayores que necesitarían servicios,
- Realizar los cambios normativos necesarios para garantizar la cobertura de la seguridad social contributiva a los colectivos laborales que actualmente continúan fuera, y,
- Aprobar la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y trabajar en la garantía de los derechos establecidos.

Bibliografía

- Bruno, Sebastián. (2017). “El “bono demográfico” en Paraguay jaqueado”, en *Revista NOVAPOLIS* N° 11, mayo 2017, pp. 137-152. Asunción: Arandurá.
- Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) (2017). *Paraguay: Distribución del Gasto en Salud y Gastos de Bolsillo. Principales resultados*. Asunción: CADEP.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) - División de Población de la Cepal (2015). *Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo. 1950-2100. Revisión 2015 Paraguay*. Santiago: Cepal.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2017a). *Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía* (LC/CRE.4/3). Santiago: Cepal.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2017b). *Declaración de asunción, Construyendo sociedades inclusivas: envejecimiento con dignidad y derechos*. Asunción: Cepal.
- Díaz, Ida (2011). “Derechos de las y los Adultos Mayores: Entre el tiempo que no se detiene y la dignidad que nunca llega, (In) Dignidad de las Personas Adultas Mayores”. En Codehupy (2011) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2011*. Asunción: Codehupy, pp. 467-478.
- Díaz, Ida; Campuzano, Olga (2012). “El tiempo corre y ya no podemos esperar, Derechos de las personas adultas mayores”. En Codehupy (2012) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2012*. Asunción: Codehupy, pp. 551-560.
- Díaz Ida; Escobar, Ariana (2009). “Realidades de contramano a tiempos de cambio político Insensibilidad y discriminación hacia las personas adultas mayores”, en Codehupy (2009) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2009*. Asunción: Codehupy, pp. 365-378.
- Díaz, Ida; Escobar, Ariana; Domínguez, Leticia (2013). “Permanecer mientras transcurren los años, Derechos de las personas adultas mayores”, en Codehupy (2013) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción: Codehupy, pp. 545-559.
- Díaz, Ida; Escobar, Ariana; Leguizamón, Corina (2007) “Adultos y adultas mayores, invisibles para las políticas públicas del Estado”, en Codehupy (2007) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2007*. Asunción: Codehupy, pp. 326-334.
- Díaz Ida; Zavattiero, Claudina (2010). “Envejecer con derechos en Paraguay, Soluciones urgentes y políticas públicas a largo plazo”, en Codehupy (2010) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2010*. Asunción: Codehupy, pp. 379-392
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2016a). *Base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2016*. Disponible en: http://www.dgeec.gov.py/microdatos_EPH/
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2016b). *Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso, Encuesta Permanente de Hogares 2016*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Durán, María José; Díaz, Ida (2008). “La generación invisible, Adultas y adultos mayores en Paraguay, en Codehupy (2008) *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2008*. Asunción: Codehupy, pp. 497-507.

- Giménez, Édgar (2012). *Introducción al Sector Salud del Paraguay. Una aproximación conceptual y metodológica para el análisis sectorial*. Asunción, Paraguay: Instituto de Desarrollo. Disponible en: <http://www.desarrollo.org.py/admin/app/webroot/pdf/publications/12-10-2015-11-10-08-657753886.pdf>
- HelpAge International (2017). *Agenda 2030 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el envejecimiento global*. Londres: HelpAge.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2015). *Indicadores de Mortalidad INDIMOR, año 2015*. Subsistema de Estadísticas Vitales (SSIEV). Dirección de Estadísticas (DES). DIGIES.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2017). *Informe técnico Paraguay 2017 para la Cuarta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores*. MSPBS.
- Poder Legislativo (2017), *Proyecto de ley que amplía y modifica el acápite y varios artículos de la Ley N° 3.728/09 que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza*. Disponible en: <http://odd.senado.gov.py/archivos/file/Que%20amplia%20y%20modif%20el%20Acapite%20y%20Varios%20Articulos%20de%20la%20Ley%20Nro%203728-09%20-%20Per%20Adulta.pdf>
- Reunión de Altas Autoridades de DDHH y Cancillerías del MERCOSUR y Estados Asociados (RAADH), Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) del MERCOSUR (2016). *Personas Mayores: hacia una agenda regional de derechos*. Buenos Aires: IPPDH.
- Serafini, Verónica; Díaz, Ida (2014). "Personas adultas mayores: Vacíos importantes en la política pública, Derechos de las personas adultas mayores", en Codehupy (2014) *Yvypóra Derécho Paraguáiipe – Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción: Codehupy, pp. 617-629.
- Serafini, Verónica; Zavattiero, Claudina (2015). "Envejecimiento en Paraguay: Desafíos para el ejercicio del derecho a la protección social, Derechos de las personas adultas mayores", en Codehupy (2015) *Yvypóra Derécho Paraguáiipe – Derechos Humanos en Paraguay 2015*. Asunción: Codehupy, pp. 519-532.
- Zavattiero, Claudina; Serafini, Verónica (2016). "Envejecimiento, pobreza y desigualdad. Un análisis a partir de la desagregación territorial de la población adulta mayor a nivel departamental, Derechos de las personas adultas mayores", en Codehupy (2016) *Yvypóra Derécho Paraguáiipe – Derechos Humanos en Paraguay 2016*. Asunción: Codehupy, pp. 423-433.

CAPÍTULO 7

SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS



LA INSTRUMENTALIZACIÓN POLÍTICA DE LA JUSTICIA, UNA AMENAZA PARA LA REALIZACIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

**SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN
DE DERECHOS HUMANOS**



La presentación de informes estatales ante órganos de protección del sistema universal de derechos humanos en materia de prohibición de tortura y discriminación contra la mujer, así como la supervisión de sentencias recaídas en casos sometidos ante el Sistema Interamericano, marcaron la agenda internacional del Estado paraguayo en el presente año, el cual también fue convocado a una audiencia pública para tratar la falta de independencia judicial y su implicancia en el debido proceso.

Mario J. Barrios Cáceres

CENTRO DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA PARA EL DESARROLLO (CIMDE)

Introducción

Un reporte anual referido al cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos enmarcadas en el sistema de protección universal y regional, tiene como propósito informar sobre los avances y retrocesos experimentados por el Estado paraguayo en su obligación de respetar y garantizar estos derechos.

En los últimos años, y en especial desde las administraciones presidenciales de Federico Franco y Horacio Cartes, se vienen informando un doble estándar, desde las cuales se sostiene una posición retórica y performativa de protección de los derechos humanos, que tuvo su correlato político en una mayor presencia de elementos de la diplomacia paraguaya en espacios dentro de los órganos convencionales de protección. Paralelamente, en el interior del Estado se impulsaron medidas regresivas, como el vaciamiento y el recorte de los recursos y una reconversión institucional en materia de derechos humanos, que pone en dudas la autenticidad del compromiso político del gobierno con los derechos humanos (Barrios Cáceres; 2014, 2015).

El periodo que se reporta fue signado por avances normativos como la aprobación del Protocolo Facultativo a la Convención sobre Derechos del Niño (CDN) y la Ley de implementación del Estatuto de Roma; la presentación de informes estatales ante el Comité contra la Tortura y el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (CAT y CEDAW, por sus siglas en inglés), dentro las obligaciones asumidas convencionalmente dentro del sistema universal de protección de derechos humanos. Asimismo, fueron supervisados los cumplimientos de sentencias recaídas en casos sometidos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) contra el Estado, quien, por otra parte, fue convocado a una audiencia pública para tratar la falta de independencia judicial y su implicancia en el debido proceso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

En efecto, la falta de independencia del Poder Judicial en el Paraguay y la incidencia de este factor en la violación del debido proceso y el principio de igualdad, que se ha expresado mediante la instrumentación política de procesos investigativos y contenciosos, con el propósito de obtener resultados ajenos a toda justicia, es un tema de especial preocupación para la sociedad civil, en razón a la impunidad de hechos especialmente graves, condenas a personas con un estándar probatorio mínimo o inexistente, sometimiento a procesos arbitrarios a dirigentes políticos y sociales, etc.

Marco normativo e institucional

El artículo 137 de la Constitución de la República del Paraguay establece la supremacía de esta, en la prelación del ordenamiento normativo paraguayo. Por debajo, le siguen los tratados internacionales, los convenios y los acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y las normas de inferior jerarquía. Al establecer el artículo, el procedimiento de la enmienda para la denuncia de tratados internacionales relativos a derechos humanos, de acuerdo a los métodos tradicionales de interpretación constitucional, los ubica inmediatamente por debajo de la Constitución y por encima de cualquier otro tratado internacional.

En el cuarto de siglo transcurrido desde la ratificación de Paraguay de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), y su consecuente inserción al ordenamiento jurídico interno, se dio inicio a un proceso de adecuación de su normativa a los estándares mínimos reconocidos por los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos. Sin embargo, hoy se advierte que el Paraguay ha ratificado la mayoría de los instrumentos del sistema universal y regional, perfeccionando así un *corpus iuris* que no se ha traducido en un mayor goce de derechos por parte de la ciudadanía.

La aprobación del protocolo facultativo a la convención sobre derechos del niño relativo a un procedimiento de comunicaciones

El 16 de diciembre de 2016, el Poder Ejecutivo promulgó la Ley N° 5.770/16, “Que aprueba el Protocolo Facultativo a la Convención sobre Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones”, luego de que sea sancionada por el Poder Legislativo el 30 de noviembre de 2016.

Este protocolo facultativo, que fuera adoptado en la ciudad de Nueva York y suscrito por la República del Paraguay el 26 de setiembre de 2012, posibilita la presentación de comunicaciones en nombre de personas o grupos de personas sujetas a la jurisdicción del Estado parte, que afirmen ser víctimas de una violación por el Estado parte de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención sobre derechos del niño, el Protocolo Facultativo de la Convención relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (conocido por sus siglas en inglés como OPSC) y el

Protocolo Facultativo de la Convención relativo a la participación de niños en los conflictos armados (más conocido como OPAC, por sus siglas en inglés).

En virtud al protocolo facultativo, el Comité, tras recibir una comunicación y antes de pronunciarse sobre la cuestión de fondo, en cualquier momento podrá dirigir al Estado parte de que se trate, para que estudie con urgencia la solicitud y que adopte las medidas provisionales que puedan ser necesarias, en circunstancias excepcionales, para evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la presunta violación.

La ley de implementación del Estatuto de Roma

El 16 de agosto de 2017, fue sancionada la Ley N° 5.877, “Que implementa el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional”, siendo promulgada por el Poder Ejecutivo el 28 de septiembre de 2017. Las disposiciones de esta ley tienen por objeto la plena implementación de los ordenamientos establecidos en el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, firmado por la República del Paraguay el 7 de octubre de 1998, aprobado en el ámbito legislativo nacional por la Ley N° 1.663 del 17 de abril de 2001, y ratificado en fecha 14 de mayo de 2001.

La República del Paraguay tiene el deber de juzgar los hechos punibles tipificados por el Estatuto de Roma y por otros tratados internacionales de protección de la persona, que traten de los crímenes de competencia de la Corte Penal Internacional. Dicho instrumento, junto con la presente legislación, se aplicará para los hechos punibles respecto de los cuales la Corte Penal Internacional ejerza competencia. Para las circunstancias no previstas, serán tenidos en cuenta supletoriamente el Código Penal Paraguayo (CP) y el Código de Procedimientos Penales (CPP).

Entre los hechos punibles tipificados por el Estatuto de Roma en el cual se establecen penas son: el genocidio (art.14), los crímenes de lesa humanidad (art.16), los crímenes de guerra (art. 17) y otras violaciones del derecho internacional humanitario en el marco de conflictos armados internacionales (art. 18), hechos punibles en el marco de los Convenios de conflictos armados sin carácter internacional (art.19) y otras violaciones graves de leyes y usos aplicables (art.20), como los hechos tipificados como crímenes de guerra (art. 21).

De acuerdo a esta norma, la República del Paraguay cooperará plenamente con la Corte Penal Internacional y cumplirá con lo establecido en el Estatuto de Roma en lo referente a las solicitudes de cooperación y asistencia que se realicen, de conformidad con el ordenamiento jurídico interno. No podrá invocarse la inexistencia de procedimientos en el orden interno para denegar el cumplimiento de solicitudes de cooperación de la Corte Penal Internacional (art. 26).

Sistema universal de protección de derechos humanos

El séptimo informe del Estado paraguayo ante el Comité contra la Tortura

En sus sesiones 1546^a y 1549^a, celebradas los días 26 y 27 de julio de 2017, el Comité contra la Tortura examinó el séptimo informe periódico del Paraguay¹, aprobando sus observaciones finales (CAT, 2017) el 8 de agosto de 2017.

Entre los aspectos positivos, el Comité destacó la adopción de medidas legislativas² en ámbitos relacionados con la Convención, como así también iniciativas adoptadas por el Estado parte para modificar sus políticas y procedimientos.

Por otro lado, entre las preocupaciones del Comité se destacan la muerte de personas bajo custodia y el hacinamiento de la población penal dentro de los Centros Penitenciarios en el país: 144 personas fallecieron bajo custodia entre 2013 y 2017, lo que revela el estado de indefensión de las mismas frente al poder estatal, que tiene una obligación de custodia y vigilancia, y la correlativa falta de garantías de los derechos fundamentales. El Comité lamentó la falta de información sobre los resultados de las investigaciones de dichas muertes y sobre las indemnizaciones otorgadas a los familiares de las personas fallecidas. A pesar de la construcción de nuevos centros penitenciarios, las condiciones de detención siguen generando un alto nivel de sobrepoblación del 159%³, conforme a los datos facilitados por la delegación nacional.

1 Codehupy elaboró un informe sombra 2017 para el Comité CEDAW que buscó recoger el punto de vista y las principales preocupaciones sobre la temática de las organizaciones de la sociedad civil articuladas a dicha coordinadora, teniendo como principal fuente los informes anuales de derechos humanos junto a la información sistematizada con la que cuenta su equipo jurídico y las organizaciones partes.

2 Ley N° 4.788/12 integral contra la trata de personas, Ley N° 4793/12, que establece cobertura de salud a favor de las víctimas de la dictadura de 1954-1989; Ley N° 5.407/15 del trabajo doméstico; Ley N° 5.659/16 de promoción del buen trato, crianza positiva y de protección a niños, niñas y adolescentes contra el castigo físico o cualquier tipo de violencia como método de corrección o disciplina y la Ley N° 5.777/16 de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia.

3 Para conocer el fenómeno de prisionización como política fallida de seguridad remitirse a los artículos sobre personas privadas de libertad en situación especial de vulnerabilidad y de derechos de los niños, niñas y adolescentes, de este informe.

Constituyeron otras preocupaciones del Comité el uso excesivo de la prisión preventiva, que a finales de 2016 alcanzó la escandalosa proporción del 78% de la población carcelaria (Ibídem, párr. 24), llegando incluso al 85,5% en los casos de adolescentes en conflicto con la ley, quienes en gran parte sufren maltrato físico y psicológico por parte de los guardias-educadores o directores de los centros educativos (Ibídem, párr. 32).

Igualmente, el persistente patrón de impunidad por los actos de tortura y malos tratos, debido a las deficientes investigaciones fiscales e ineficientes investigaciones forenses de los actos de tortura y malos tratos cometidos por la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), en el marco de un estado de excepción de facto y situación de militarización de la seguridad en el norte, ha sido facilitada por un marco normativo considerado inconstitucional por la Coordinadora de Derechos Humanos (Codehupy).

Desde 2013, las investigaciones de los hechos ocurridos en Curuguaty constituyen un tema común en la agenda de los distintos comités que examinan al Estado paraguayo⁴. El CAT se mostró sumamente preocupado por la falta de investigación de la responsabilidad a los agentes policiales que participaron en el operativo que derivaron en la muerte de once campesinos, así como la necesidad y proporcionalidad del uso de armas de fuego durante el desalojo, mientras en juicio solamente las y los campesinos acusados han sido condenadas/os en julio de 2016, con penas de entre cuatro y treinta años. Por otro lado, el uso excesivo de la fuerza en el control de manifestaciones, en especial a la que dio lugar a los sucesos del 31 de marzo y 1 de abril de 2017, derivando en la presunta ejecución extrajudicial durante el operativo policial del joven Rodrigo Quintana, dirigente político liberal, también constituyeron motivos de preocupación.

Finalmente, cabe recalcar que entre la nutridísima delegación estatal presente en la audiencia, compuesta por una quincena de funcionarias/os, fue sensible la ausencia de representantes del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP)⁵, quienes no pudieron participar debido al recorte pre-

4 Las recomendaciones ya habían sido formuladas por el CAT en ocasión del Examen Periódico Universal (EPU), al Estado paraguayo en 2013. Asimismo, el Comité de Derechos Humanos y el Grupo de Trabajo sobre el EPU se pronunciaron en el mismo sentido en 2013 y 2016, respectivamente.

5 Institución del Estado paraguayo con autarquía funcional, el MNP fue creado por la Ley N° 4.288/11, conforme al mandato del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, para prevenir prácticas de torturas y proteger a las personas privadas de su libertad o en situación de encierro que pudieran sufrir tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. La Codehupy consideró con especial interés en su informe sombra la labor del MNP –constituyendo su creación y desenvolvimiento actual un avance significativo en la prevención de la tortura y los tratos crueles inhumanos y degradantes–, cuyo funcionamiento debe sostenerse y fortalecerse en el tiempo y que resulta indispensable para su independencia y operatoria regular, y abogó por dotarle de los recursos y garantías de funcionamiento.

supuestario que viene experimentando desde el año 2013 dicha institución, y que en efecto obligó a los comisionados a mantener una reunión con el Comité a través de una videoconferencia. El Comité expresó su preocupación ante las serias limitaciones presupuestarias a las que se enfrenta el MNP, dado que su presupuesto ha mermado un 25% desde el inicio de sus funciones, impidiéndole realizar incluso todas las visitas de inspección programadas (Ibídem, párr. 14).

El séptimo informe estatal ante el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer

El 26 de octubre de 2017, en Ginebra, el Comité CEDAW examinó el séptimo informe periódico del Paraguay en sus sesiones 1536^a y 1537^a, publicando sus observaciones finales en idioma inglés el 17 de noviembre de 2017, en una versión avanzada sin editar (CEDAW, 2017).

Entre los aspectos positivos se señalaron la adopción de legislaciones y planes gubernamentales⁶.

Se destacan, por otra parte, los principales motivos de preocupación y recomendaciones del Comité CEDAW, tales como la adopción de medidas para combatir los ataques contra la igualdad de género⁷ en el discurso público, y derogar la Resolución No. 29.664 del Ministro de Educación, ampliando el desarrollo de capacidades en igualdad de género para funcionarios gubernamentales, miembros del Congreso, líderes de partidos políticos y movimientos religiosos, así como de actores de medios públicos y privados (Ibídem, párr. 9).

También ha sido recomendada la aprobación del proyecto de ley contra toda forma de discriminación, que incluya una definición de la discriminación,

6 Entre las normas adoptadas se encuentran la Ley N° 5.777/16 sobre la protección integral de las mujeres contra todas las formas de violencia; la Ley N° 5.407/15 sobre el trabajo doméstico que mejora la protección de los derechos de las trabajadoras domésticas; la Ley N° 5.446 sobre políticas públicas para la mujer rural, salvaguarda y promoción de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de la mujer rural; la Ley N° 5.344/14, que establece la licencia de maternidad para las mujeres en cargos electivos; la Ley N° 4.788/12 contra la trata de personas; y la Ley N° 4.675/12, que eleva la Secretaría Nacional de la Mujer al nivel de Ministerio de Asuntos de la Mujer, así como la ratificación Convenio N° 189 (2011) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el trabajo decente para los trabajadores domésticos en 2013. Entre los planes se destacan el Plan trienal para la participación social y política de la mujer 2016-2018; el Plan Nacional de Prevención, Atención, Protección y Monitoreo de la Violencia contra la Mujer y el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, que prevé la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres como tema transversal y objetivo específico para la reducción de la pobreza extrema.

7 Para una comprensión más profunda sobre los ataques a la igualdad de género referirse al artículo específico de este informe sobre Estado laico que trata este tema, así como otros que se refieren a dicha situación desde las perspectivas de derechos específicos como los de educación, de defensores y defensoras de derechos humanos, derechos de niñas, niños y adolescentes, de reunión, manifestación y asociación, entre otros.

de conformidad con el artículo 1 de la Convención y abarque la discriminación, directa e indirecta en los ámbitos público y privado, y reconozca formas de discriminación, incluidas la discriminación contra mujeres lesbianas, bisexuales, transexuales e intersexuales (Ibídem, párr. 11).

El Comité nuevamente recomendó la aplicación de medidas especiales de carácter temporal, en particular para grupos de mujeres que se enfrentan a formas de discriminación, como las indígenas, afrodescendientes y campesinas, en áreas de la vida donde están sobrerrepresentadas o en desventaja, como la salud, la educación y el empleo. (Ibídem, párr. 17).

Entre las recomendaciones respecto a los estereotipos discriminatorios, se destacan la puesta en marcha, sin demora, de una estrategia integral para sensibilizar al público sobre el concepto de género y la eliminación de actitudes y estereotipos patriarcales que discriminan a las mujeres, así como la adopción de un código de conducta para la publicidad en medios públicos y privados, con el fin de evitar los estereotipos discriminatorios y las prácticas de los medios (Ibídem, párr.19).

Entre las recomendaciones al Estado paraguay relacionadas a la violencia contra la mujer, se destacan asignar recursos humanos, técnicos y financieros suficientes para la implementación del Plan Nacional de prevención, atención, protección y monitoreo de la violencia contra la mujer, así como para su monitoreo y evaluación; facilitar la denuncia de la violencia contra la mujer, incluso aumentando el acceso a los medios de denuncia de la violencia y el número de albergues para las víctimas, proporcionándoles protección, asistencia legal y médica, rehabilitación psicosocial y programas de reintegración, especialmente en las zonas rurales; asegurar que la niña, la adolescente y la mujer estén protegidas de la violencia de género, especialmente en el ámbito doméstico, proporcionen capacitación sobre el protocolo regional para investigaciones sensibles al género sobre delitos intrafamiliares que involucren violencia contra las mujeres, vigilen su implementación y tomen medidas teniendo en cuenta los resultados de la encuesta sobre violencia doméstica basada en el género para desarrollar acciones dirigidas a crear conciencia sobre la naturaleza grave de la violencia doméstica y alentar a las mujeres a denunciarla; garantizar que todas las denuncias de acoso sexual y violencia de género, incluso contra mujeres transexuales, sean investigadas, enjuiciadas y castigadas con sanciones acordes con la gravedad del delito; y establecer un sistema unificado, coordinado y coherente para recopilar datos sobre la violencia de género (Ibídem, párr. 21).

Respecto a la participación en la vida política y pública, el Comité recomienda se acelere la aprobación del proyecto de ley de paridad democrática, así como implementar actividades de concientización sobre la importancia de la participación de las mujeres en la toma de decisiones (Ibídem, párr. 27).

La situación particular de niñas y adolescentes, generó preocupaciones del Comité, el cual recomendó al Estado paraguay priorizar la implementación del área estratégica número 5 del Plan Nacional de Salud de Adolescentes, fortalecer las iniciativas para garantizar que los adolescentes y las mujeres y los hombres jóvenes estén debidamente informados sobre su salud y sus derechos sexuales y reproductivos, incluido el uso de formas modernas de anticoncepción, y reforzar medidas para facilitar su acceso a métodos anti-conceptivos asequibles y aborto seguro (Ibídem, párr. 43); así como también acelerar la aprobación del proyecto de ley que penaliza la práctica del trabajo infantil doméstico (conocido como criadazgo), vigilar y erradicar esta práctica, incluida la sensibilización a través de los medios de comunicación y los programas de educación pública sobre la situación de las niñas que realizan trabajo doméstico y sus derechos (Ibídem, párr. 35).

Sistema regional de protección de derechos humanos

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Supervisión de sentencia en los casos Goiburú y otros, Yakyé Axa, Sawhoyamaya y Xákmok Kásek

El 23 de mayo de 2017, la Corte IDH dictó resolución en el marco de la supervisión del cumplimiento de la sentencia del caso Goiburú y otros versus Paraguay (Corte IDH, 2017a). En dicha oportunidad, declaró que el Estado dio cumplimiento total a las medidas de reparación relativas a adecuar la tipificación de los delitos de tortura y desaparición forzada de los artículos 236 y 309 del actual Código Penal (CP) a las disposiciones aplicables al Derecho Internacional de los Derechos Humanos; mientras que ha cumplido de manera parcial la medida de reparación relativa a pagar las indemnizaciones por concepto de daños materiales e inmateriales.

Por otro lado, mantuvo abierto el procedimiento de supervisión respecto a realizar las debidas diligencias para activar y completar efectivamente la in-

investigación para determinar las correspondientes responsabilidades intelectuales y materiales de los autores de los hechos cometidos en perjuicio de los señores Agustín Goiburú Giménez, Carlos José Mancuello Bareiro, Rodolfo Ramírez Villalba y Benjamín Ramírez Villalba; y proceder a la búsqueda y localización de los mismos; llevar a cabo un acto público de reconocimiento de responsabilidad y de desagravio; proveer a todos los familiares de las víctimas, sin cargo alguno y por medio de servicios nacionales de salud, un tratamiento adecuado, incluida la provisión de medicamentos; construir un monumento en memoria de las víctimas y el pago a los familiares de las indemnizaciones por concepto de daños materiales e inmateriales.

En cuanto a los casos de las comunidades indígenas Yakye Axa, Sawhoyamaya y Xákmok Kásek, el 30 de agosto de 2017, la Corte IDH, dictó resolución sobre el cumplimiento de las sentencias (Corte IDH, 2017b), declarando que el Estado ha dado cumplimiento total a las reparaciones relativas a las publicaciones de las sentencias de los casos Yakye Axa y Xákmok Kásek en el diario oficial, al igual que la publicación en la página web de la sentencia del caso Xákmok Kásek; financiar la transmisión radial de las sentencias de los casos Yakye Axa y Sawhoyamaya, al pago de las indemnizaciones y el reembolso de costas a favor de la comunidad Yakye Axa y a titular las 1.500 hectáreas en “25 de Febrero”, a favor de la comunidad Xákmok Kásek.

Asimismo, la Corte IDH resolvió que el Estado paraguayo ha dado cumplimiento parcial a la reparación del caso Sawhoyamaya, relativa al pago de las cantidades restantes por concepto de indemnización y reembolso de costas.

Sin embargo, en el caso Yakye Axa se mantiene abierto el procedimiento de supervisión de cumplimiento respecto a la entrega del territorio tradicional a los miembros de la comunidad indígena Yakye Axa; el suministro de bienes y servicios básicos necesarios para la subsistencia de los miembros de la comunidad mientras éstos se encuentren sin tierras; la creación de un fondo destinado exclusivamente a la adquisición de las tierras a entregarse a los miembros de la comunidad; la implementación de un programa y un fondo de desarrollo comunitario; la adopción de medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para garantizar el efectivo goce del derecho a la propiedad de los miembros de los pueblos indígenas; y la publicación de la sentencia en un diario de circulación nacional.

En el caso Sawhoyamaxa, se continuará supervisando la entrega de las tierras tradicionales a los miembros de la comunidad indígena Sawhoyamaxa, la implementación de un fondo de desarrollo comunitario; el suministro de bienes y servicios básicos necesarios para la subsistencia de los miembros de la comunidad; la realización de un programa para que los miembros de las comunidades puedan registrarse y obtener sus documentos de identificación; la adopción de medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un mecanismo eficaz de reclamación de tierras ancestrales de los miembros de los pueblos indígenas que haga ciertos sus derechos sobre sus tierras tradicionales; y la publicación de la sentencia en un diario de circulación nacional.

Finalmente, en el caso Xákmok Kásek, la Corte IDH supervisará la devolución a los miembros de la comunidad Xákmok Kásek de las 10.700 hectáreas reclamadas; que se vele por que el territorio reclamado no se vea menoscabado por acciones del propio Estado o de terceros particulares; la publicación de la sentencia en un diario de amplia circulación nacional; la publicidad, a través de una emisora radial de amplia cobertura en la región del Chaco, al resumen oficial de la sentencia; la adopción de medidas para el suministro de bienes y servicios básicos necesarios para la subsistencia de los miembros de la comunidad; la elaboración un estudio por especialistas dirigido a orientar la prestación adecuada y periódica de bienes y servicios básicos; el establecimiento de un puesto de salud permanente y con las medicinas e insumos necesarios para una atención en salud adecuada en la aldea “25 de Febrero”; asegurándose que el puesto de salud y el sistema de comunicación señalados se trasladen al lugar donde la comunidad se asiente definitivamente una vez que haya recuperado su territorio tradicional; la realización de un programa para que los miembros de las comunidades puedan registrarse y obtener sus documentos de identificación; la adopción de las medidas legislativas, administrativas y de cualquier otro carácter que sean necesarias para crear un sistema eficaz de reclamación de tierras ancestrales o tradicionales de los pueblos indígenas que posibilite la concreción de su derecho de propiedad; la adopción de manera inmediata de las medidas necesarias para que el Decreto N° 11.804/08 que declaró como área silvestre protegida a parte del territorio reclamado por la comunidad no sea un obstáculo para la devolución de las tierras tradicionales; el pago de las cantidades dispuestas por concepto de indemnizaciones por daños materiales e inmateriales y el reintegro de costas y gastos, y la creación de un fondo de desarrollo comunitario y un comité de implementación de dicho fondo.

Cabe mencionar que la Corte IDH tiene prevista una visita al Paraguay a finales de noviembre del presente año, con el fin de obtener información relevante y precisa para supervisar el cumplimiento de las medidas de reparación pendientes, ordenadas en las sentencias de los casos de las comunidades indígenas Yakye Axa, Sawhoyamaya y Xákmok Kásek, particularmente las relativas a garantizar el derecho de propiedad comunal.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Medidas cautelares en el caso Panambí

El 13 de enero de 2017, la adolescente Panambí⁸—de 15 años y en situación de criadazgo—, quien fuera obligada a ingerir soda cáustica tras haber sido sometida a todo tipo de torturas físicas y psicológicas por la pareja con la que convivía, fue ingresada de forma urgente al Hospital Regional de la ciudad de Pedro Juan Caballero, departamento de Amambay.

En razón al estado grave de la adolescente—quien contaba con un pronóstico reservado según los médicos intervinientes—, fue ingresada a una unidad de terapia intensiva con respirador artificial y coma inducido. La Unidad Fiscal Especializada en Trata de Personas del Ministerio Público solicitó al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social un preparado especial para su alimentación, situación que motivó al Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM) en fecha 4 de febrero de 2017 a solicitar medidas cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

El 2 de marzo de 2017, la CIDH, tras considerar *prima facie* la satisfacción de los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad en el caso de la adolescente Panambí, dictó la Resolución N° 7/17 (CIDH, 2017a), por la cual otorgó medidas cautelares y solicitó al Estado paraguayo la adopción de medidas necesarias para preservar la vida e integridad personal de Panambí, a fin de garantizar su acceso a un tratamiento médico adecuado a su situación y recomendado por especialistas.

Igualmente, la CIDH solicitó asegurar que los derechos de Panambí estén oportunamente representados y garantizados en todas las decisiones y los procedimientos en materia de salud; la adopción de todas las medidas ne-

8 Nombre ficticio que fue utilizado para proteger la identidad de la adolescente.

cesarias para que la adolescente cuente con todos los apoyos técnicos para proteger de modo integral sus derechos; y la adopción de un plan de atención y protección integral a favor de Panambí, en el corto, mediano y largo plazo, una vez que haya salido del estado de gravedad, tomando en consideración la elevada situación de vulnerabilidad en la que se encontraba.

Visita de trabajo de la CIDH

Entre los días 18 y 19 de mayo de 2017, con el objetivo de impulsar el cumplimiento de acuerdos de solución amistosa, suscritos entre diferentes peticionarios y el Estado paraguayo dentro del marco de peticiones y casos tramitados ante ella y realizar actividades de promoción, una delegación de la CIDH realizó una visita de trabajo al país (CIDH, 2017b), siendo encabezada por el comisionado Paulo Vannuchi.

Se facilitaron reuniones de trabajo en los casos 12.358, Octavio González Acosta, para dar seguimiento al acuerdo suscrito entre las partes el 5 de agosto de 2011 y aprobado por la CIDH a través de su Informe N° 24/13 del 20 de marzo de 2013.

Por otro lado, el comisionado Paulo Vannuchi facilitó cinco reuniones de trabajo, donde las partes suscribieron acuerdos de solución amistosa que se encuentran en proceso de implementación, a saber los casos 12.330, Cristina Aguayo Ortiz y otros; 12.629, comunidad indígena Kelyenmagategma; 12.699, Pedro Antonio Centurión; 12.330, Marcelino Gómez Paredes; y sobre la petición P-747-05, comunidad indígena Yaka Marangatú.

Audiencia sobre independencia judicial en el Paraguay ante la CIDH

El 23 de octubre de 2017, en el marco del 165° periodo de audiencias de la CIDH, ésta otorgó una audiencia pública solicitada por la Codehupy para tratar la falta de independencia judicial y sus consecuencias en el debido proceso en el Paraguay.

En su exposición ante la CIDH⁹, las preocupaciones de la sociedad civil organizada en torno a la Coordinadora, se centraron en presentar indicadores que demuestran el contexto por el cual se considera que la independencia judicial del Paraguay se encuentra entre las últimas a nivel mundial, así como

9 Es posible acceder al contenido de la audiencia en el canal de YouTube de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Paraguay: Independencia judicial*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=gRDEZZURLJE>

algunos de los estándares en la materia que fueron construidos a partir de la jurisprudencia constante del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (CIDH y Corte IDH), para pasar luego a contrastarlas con las consideraciones fácticas del régimen de premios y castigos por el cual el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y el Consejo de la Magistratura promocionan con ternas que posibilitan ascensos de los operadores de justicia si se adhieren y son funcionales al esquema trazado desde los actores políticos y/o los persiguen y destituyen si éstos se ajustan a los estándares de protección de derechos fundamentales en materia de debido proceso, como en el caso del juez de Yby Yau, Gustavo Bonzi, quien fuera suspendido y destituido en diciembre de 2011 por no llevar a cabo un juicio por el secuestro de Lindstron, o los jueces que son llevados ante el jurado de enjuiciamiento de magistrados por aplicar medidas alternativas a la prisión, de conformidad a los propios estándares interamericanos.

Por otro lado, en cuanto al debido proceso y su implicancia en los derechos económicos, sociales y culturales, la representación de Codehupy hizo hincapié al rol legitimador del Poder Judicial a las actuaciones comunes de la Policía y el Ministerio Público en los desalojos forzosos y la subsistencia del protocolo de desalojo en detrimento de los derechos de las personas expulsadas, las cuales en absoluto cuentan con un sistema de abordaje que garantice la protección de las personas, citando entre otros ejemplos la masacre de Curuguaty, donde luego del violento desalojo de las personas ocupantes, algunas fueron procesadas judicialmente y las muertes de los campesinos no fueron investigadas, a pesar de las denuncias de ejecuciones extrajudiciales a manos de fuerzas públicas.

Otra preocupación de la Codehupy en torno al Poder Judicial en Paraguay, fue su falta de credibilidad, expresada en una jerarquía de derechos en cuya cúspide se encuentra la propiedad privada, siendo este hecho muy significativo en un país que tiene grandes problemas sociales ligados al acceso a la tierra y en donde la asimetría de poder social y económico da lugar a un patrón violatorio de derechos humanos: “siempre que hay un conflicto de tierra, entre poblaciones campesinas o indígenas y un ganadero o empresario, termina ganando el último, y eso nos lleva a catalogar esta práctica como una violación permanente y sistemática a la obligación de no discriminar por parte del Estado”¹⁰. Se destacaron la falta de condenas, a pesar de que el Ministerio

10 Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy). 26 de octubre de 2017. Disponible en <http://codehupy.org.py/falta-de-independencia-del-poder-judicial-paraguayo-fue-tema-central-en-audiencia-publica-de-la-comision-interamericana-de-ddhh/>

Público cuenta con una unidad especializada para investigar casos de violación de derechos humanos como la tortura por ejemplo, y que un indicador de la falta de garantías es la existencia de ciudadanos paraguayos con estatus de refugiados en la República Federativa del Brasil y la República Oriental del Uruguay.

Recomendaciones

- Cumplir efectivamente y en la brevedad posible con las recomendaciones del Comité contra la Tortura.
- Cumplir efectivamente y en la brevedad posible con las recomendaciones del Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer.
- Cumplir sin dilación los puntos pendientes en los casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Implementar las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en favor de la adolescente Panambí.
- Impulsar sin dilación los puntos pendientes de cumplimiento hasta completar la implementación de los acuerdos de solución amistosa suscritos por el Estado en los casos ante la CIDH.

Bibliografía

- Barrios Cáceres, Mario J. (2014). "La política del tero en materia de derechos humanos: entre el discurso estatal y el retroceso en el goce de derechos", en Codehupy (2014) *Yvypóra Derécho Paraguáiipe – Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción: Codehupy, pp.645-658.
- Barrios Cáceres, Mario J. (2015) "Ser o parecer: la política de inserción internacional del gobierno Cartes y el incumplimiento de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos", en Codehupy (2015) *Yvypóra Derécho Paraguáiipe – Derechos Humanos en Paraguay 2015*. Asunción: Codehupy, pp.541-553.
- Comité contra la tortura (2017). *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay*. Disponible en:http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/PRY/CAT_C_PRY_CO_7_28493_S.pdf

Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2017). *Concluding observations on the seventh periodic report of Paraguay*. CEDAW/C/PRY/CO/7. 17 November 2017. *Advanced unedited version*. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fPRY%2fCO%2f7&Lang=en

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017a). *Resolución 7/2017. Medida Cautelar N°68-17. Asunto Panambí respecto de Paraguay*. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2017/7-17MC68-17-PY.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017b). *Comunicado de Prensa N° 99/17*. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/099.asp>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017a). *Supervisión de Cumplimiento de sentencias. Caso Goiburú y otros vs. Paraguay. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de mayo de 2017*. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/goiburu_23_05_17.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017b). *Supervisión de cumplimiento de sentencias. Caso de las Comunidades indígenas Yakye Axa, Sawhoyamaya y Xákmok Kásek. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de agosto de 2017*. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/3casosparaguayos_30_08_17.pdf

DERECHOS HUMANOS, REFUGIADOS/AS Y SOLICITANTES DE ASILO, EN PARAGUAY

DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS REFUGIADAS



La situación de refugiados/as y solicitantes de asilo, en Paraguay, es un tema a profundizar desde la perspectiva de los Derechos Humanos (DDHH), monitoreando el cumplimiento efectivo de las disposiciones legales y compromisos del Estado paraguayo, a partir de diagnósticos de la calidad de vida de la mencionada población.

Paulo González

SEMILLAS PARA LA DEMOCRACIA

Introducción

Este breve reporte tiene como objetivo informar sobre la situación de respeto y garantía de los derechos humanos, de personas refugiadas en Paraguay, exponiendo las principales observaciones realizadas por la Organización de la Sociedad Civil Semillas para la Democracia, como nueva agencia socia, desde agosto de 2017, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), en sus contactos, visitas y diagnósticos participativos, llevados a cabo con la población de refugiados, refugiadas y solicitantes de asilo en Ciudad del Este, Asunción y el Departamento Central. Asimismo, pretende dar continuidad y seguimiento al primer reporte sobre derechos de personas refugiadas, elaborado por Mario Costa, del Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE), incorporado por Codehupy en su informe del año 2016.

Este documento pretende resaltar los actuales desafíos en el cumplimiento de los derechos de la población de refugiados/as y solicitantes de asilo en Paraguay, partiendo de la información recabada por Semillas para la Democracia, en sus primeros meses de gestión del proyecto ACNUR, en Paraguay.

Marco jurídico

Paraguay ha otorgado rango constitucional al derecho de asilo a las personas perseguidas por causas políticas, por sus opiniones y creencias (Art. 43. Constitución Nacional). La norma constitucional, en consonancia con instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, se ha plasmado en leyes nacionales que regulan la materia, como la Ley N° 136/69, que aprueba la Convención y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Esta define el carácter de refugiado, enumera sus derechos y obligaciones y detalla quiénes no se encuentran amparados por la misma. Asimismo, la Ley N° 1.938/02 General de Refugiados que establece quiénes son sujetos de la ley, a saber:

- a) aquellas personas que se encuentren fuera del país de su nacionalidad, debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, sexo, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, y que, a causa de dichos temores, no puedan o no quieran acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de su

nacionalidad y hallándose como consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde tuvieran su residencia habitual, no puedan o, a causa de dichos temores, no quieran regresar a él; y b) se hubieran visto obligadas a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público.

Igualmente, crea la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE), dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), como órgano encargado de “examinar y resolver, en primera instancia, dentro de un plazo no mayor de noventa días, las solicitudes de refugio interpuestas por ciudadanas/os extranjeros, en el territorio nacional.” Este marco normativo y su contenido general se cita *in extenso* en el informe de Codehupy, 2016 (Costa, 2016: 473-477).

Mención aparte merece la apatridia, es decir, el estatus de aquellas personas que no son reconocidas como nacionales suyos por ningún Estado.¹ Los desplazamientos de personas y la falta de registro de los nacimientos ponen a las personas en dicho riesgo. Existen también casos de paraguayos/as naturales que han emigrado y no pueden concluir los trámites de adquisición de nacionalidad del nuevo país en que residen, una vez optado por ésta. Consecuentemente, al haber renunciado a su nacionalidad paraguaya natural, pueden quedar apátridas. Esta situación expone a las personas a la denegación de sus derechos básicos, sean estos civiles, políticos, sociales o económicos.

Esto produce un impacto no solo a nivel de las personas o grupos afectados, puede también conducir a situaciones de tensión o violencia social.

En cuanto al ordenamiento legal que rige la materia en nuestro país, Paraguay es signatario de la Declaración y Plan de Acción de Brasil (diciembre 2014)² junto con varios países de América Latina y el Caribe, a fin de adoptar estándares eficientes para la determinación de la apatridia, de normas para la protección de personas comprendidas en dicha situación y de facilidades para que las mismas puedan naturalizarse. Por Ley N° 4.564/12, fue aprobada la Convención para Reducir los Casos de Apatridia, de 1961; asimismo, mediante la Ley N° 5.164/14, el Paraguay aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954. El objetivo de estas leyes es asegurar a las personas

1 ACNUR (s/f). Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/10996>

2 ACNUR (s/f). Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867.pdf>

apátridas, que no son refugiadas, el ejercicio más amplio posible de sus derechos humanos, a través de normas que regulan la concesión y el no retiro de la nacionalidad, con el fin de limitar en lo posible y prevenir los casos de apatridia. A su vez, la ACNUR en cumplimiento del mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas, puso en marcha el Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia, 2014-2024. Dicho plan se basa en diez líneas de acción entre las que se pueden contar: la resolución de las principales situaciones existentes en la apatridia; conceder el estatuto de protección a los migrantes apátridas y facilitar su naturalización; así como expedir documentación de nacionalidad a aquellos que tienen derecho a ella. Actualmente, se encuentra en estudio en el Congreso Nacional, un Proyecto de Ley de Protección y Facilidades para la Naturalización de las Personas Apátridas. Define a la persona apátrida y establece el ámbito de aplicación, así como el procedimiento para la determinación de la apatridia y el reconocimiento expreso de sendas condiciones de refugiado/a y apátrida, si se da el caso. Igualmente, establece la competencia y funciones del órgano encargado de su aplicación y las facilidades para la naturalización de las personas apátridas. Estas funciones recaerán en la CONARE.

Otro aspecto muy importante, relacionado al marco normativo, tiene que ver con el punto 2 del Artículo 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual señala que cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad. Este punto es importante por los siguientes motivos: la condición de apátrida afecta a niños, niñas y adolescentes, hijos/as de emigrantes paraguayos/as; niños, niñas y adolescentes no registrados se encuentran en condiciones de extrema vulnerabilidad: falta de acceso a la educación, salud, identidad y otros derechos básicos; y, por último, se mantiene a la problemática invisibilizada.

Situación del derecho

En Paraguay, las personas solicitantes de la condición de refugiado, reciben una documentación transitoria emitida por la CONARE, a modo de constancia, que permite a las/os solicitantes de la condición de refugiada/o permanecer legalmente en el territorio y exigir sus derechos básicos como: acceso a empleo, salud, educación, etc. Dicha documentación se extiende durante

todo el plazo de análisis de la solicitud y hasta que recaiga una resolución firme sobre su petición. En principio, el/la solicitante debería obtener la resolución en tres meses, a partir de la presentación de la solicitud de refugio. En la práctica, ese plazo se ve superado y se han observado casos que tardan más del doble de tiempo.

Un aspecto limitante, de este proceso de espera, tiene que ver con la necesidad de renovar dicho documento de constancia, mensualmente. Los trámites, tanto de determinación de la condición de refugiado/a como de documentación, se encuentran centralizados en la capital, Asunción, lo que obliga a la población radicada fuera de ella a realizar numerosos traslados, para concluir los trámites de manera efectiva, con el impacto en términos de costos y tiempos.

En el caso de las personas reconocidas como refugiadas por la CONARE, la Dirección General de Migraciones les otorga una radicación temporaria de tres años; al cumplirse el vencimiento, acceden al cambio de categoría mediante una resolución de la CONARE, para obtener la radicación permanente, que les permite ejercer los mismos derechos reconocidos a los extranjeros, en general. Sin embargo, como veremos en el desarrollo de los resultados de los diagnósticos, mientras los/as solicitantes y refugiados/as no logren cumplir con estos procedimientos y obtener documentos de identidad en Paraguay, como refugiados/as, no cuentan con un respaldo legal para acceder de manera efectiva a servicios básicos (salud, educación, empleo formal, etc.); de este modo el Estado imposibilita a las personas, en carácter de refugiados/as, a acceder a los derechos humanos más básicos.

Diagnósticos

De acuerdo a los registros proveídos por la CONARE³, en 2017, se presentaron 34 solicitudes de refugio, incluyendo a 55 personas (en una solicitud pueden incluirse a más de una persona). De este número, fue concedido el refugio en un caso y fue rechazada una solicitud, mientras que dos solicitantes desistieron y se encuentran pendientes de resolución 29 casos. La nacionalidad de las personas, quienes solicitan refugio, es mayoritariamente cubana (16), seguida por la siria (14) y la venezolana (12).

3 Datos proveídos por la Secretaría Ejecutiva de la CONARE, noviembre de 2017.

En el mes de septiembre, de 2017, se llevó a cabo, en la oficina de Semillas para la Democracia, una jornada de diagnóstico⁴, que contó con el apoyo técnico de ACNUR, en la que participaron, en espacios separados por motivos de privacidad, hombres y mujeres adultas de la población de refugiados/as y solicitantes de asilo de Asunción y el departamento Central. Entre los principales resultados destacamos lo mencionado por cada grupo.

En el diagnóstico trabajado con hombres, la incapacidad de generar recursos para sostener una vida digna para ellos y sus familias, fue identificado como uno de los principales riesgos mencionados para contar con un asilo de calidad; asimismo, expresaron que al llegar a Paraguay, viven en clandestinidad por miedo, lo que evidencia la poca información brindada sobre sus derechos como solicitantes.

Al no poder acceder a un trabajo digno ni ejercer su profesión, por no contar con documentos ni homologación de títulos profesionales del país de origen, se ven expuestos a situaciones de abusos y explotación laboral, ya que los empleos a los cuales logran acceder son, generalmente, en el mercado informal. Por otro lado, denunciaron las situaciones de abusos por parte de la policía y otros funcionarios públicos (de Migraciones e Identificaciones, principalmente), en relación a la adquisición o tenencia de la documentación; los primeros los extorsionan por no contar con cédula de identidad y los segundos los “coimean”⁵ para obtener dicha documentación.

Se suman a las circunstancias, el no contar con una estructura social de apoyo afianzada en el país de acogida, la discriminación por parte de la población local, debido al desconocimiento del concepto de refugiado/a político/a; éstos –siendo extranjeros/as y sin status migratorio definido– soportan un ambiente de inestabilidad emocional, que es parte de un círculo vicioso del cual es difícil salir.

En el diagnóstico realizado con mujeres refugiadas y solicitantes, además de las problemáticas identificadas e informadas por los hombres, se destacaron la falta de documentación, el cual les excluye del acceso a los servicios públicos de salud, exponiéndose a altos costos, tanto para las consultas como para el acceso a medicamentos, en los servicios privados. Por otro lado, hijos e hijas de familias refugiadas y solicitantes tienen problemas para inscribirse

4 Sistematización de los diagnósticos documentado por Semillas para la Democracia en conjunto con ACNUR.

5 Término coloquial para referirse al cohecho pasivo, hecho punible contemplado en el artículo 300 del Código Penal paraguayo.

en instituciones educativas, al no contar con las certificaciones de estudio y el no poder obtenerlos en el país de origen⁶.

En resumen, estos principales hallazgos dan cuenta de diversos factores que juntos potencian la vulnerabilidad de la población refugiada y solicitante en Paraguay, en detrimento de las normas y acuerdos subscritos por nuestro país, para brindar asilo de calidad respetando los derechos humanos más básicos y fundamentales.

Casos paradigmáticos

El expediente “Nimalan Sivapalan s/ producción de documentos no auténticos” (N° 635, folio N° 144, del año 2010), obra en el Juzgado Penal de Garantías N° 1, Secretaría 2, a cargo de la Jueza Jennifer Insfrán y el actuario Gustavo Giménez. Los antecedentes de este caso ya fueron descriptos, de manera muy completa en el reporte anterior, elaborado por Mario Costa, en el informe de Codehupy, 2016.

El seguimiento al caso del Sr. Sivapalan, se dio a partir del diagnóstico participativo llevado a cabo por el ACNUR, en setiembre de 2017, en la oficina de Semillas para la Democracia.

Al acceder al expediente en cuestión, se corroboró que la última actuación fue la presentación del defensor público de Luque, Abogado Juan Meliton Martínez Rodríguez, en fecha 10 de noviembre de 2015, solicitando “dejar sin efecto la expulsión y Auto Interlocutorio Provisorio”, y donde se comunicó la condición de refugiado del Sr. Nimalan Sivapalan, conforme a la Resolución N° 240, de fecha 23 de noviembre de 2015, dictada por la CONARE.

En fecha 11 de octubre de 2017, el abogado Fabricio Demestri, de Semillas para la Democracia, presentó un escrito de pronto despacho al Juzgado, a fin de que se expida sobre el pedido mencionado, realizado ya en el año 2015. Solicitó, asimismo, audiencia con la magistrada Jennifer Insfrán, quien accedió a reunirse, ocasión en la cual pudo presentarse como abogado, representante actual, de la ACNUR, en Paraguay, y solicitar tener en cuenta el urgimiento, habida cuenta del tiempo transcurrido sin que se resuelva la situación del Sr. Nimalan Sivapalan, y en atención a que el caso ya ha sido objeto de obser-

⁶ Ejemplo, el caso de solicitantes y refugiados de Cuba, quienes son tratados como traidores en su país de origen.

vacación por las Naciones Unidas, a través del ACNUR, capítulo Paraguay. La jueza se comprometió a analizar el caso y dar una salida a la situación especial del Sr. Nimalan Sivapalan, una vez que pueda estudiar detenidamente los antecedentes.

En julio de 2017, el informe sombra de Codehupy al séptimo informe de Paraguay ante el Comité contra la Tortura (CAT, por sus siglas en inglés), puso en conocimiento de éste la situación del Sr. Sivapalan, para ejemplificar “la situación efectiva de las personas que han solicitado o precisan este estatus, está lejos de garantizar efectivamente sus derechos y posibilitarles la vida en Paraguay, como un país de acogida y respeto de su condición” (Codehupy 2017:13).

En sus observaciones finales al Estado paraguayo (CAT, 2017:9), el Comité notó “con preocupación que los solicitantes de asilo y los/as refugiados/as se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad ante el riesgo de ser víctimas de trata” (párr.34), recomendando “(...) a) establecer una red de protección interinstitucional en las fronteras, con el fin de proporcionar información sobre los procedimientos de asilo a los posibles solicitantes, mejorar su asistencia y acogida, facilitar la identificación de posibles víctimas de tortura y trata, y remitirlas al procedimiento de asilo (...) b) impartir formación periódica, a las autoridades migratorias y agentes de control de fronteras, acerca de los procedimientos de asilo y el principio de no devolución y emitir instrucciones claras acerca de la necesidad de tramitar las demandas de asilo” (párr.35).

Por otro lado, en las misiones realizadas a Ciudad del Este, se tomó conocimiento del caso de una niña árabe de 10 años de edad, sin acceso a la educación. La niña y su familia han recorrido muchos kilómetros para llegar hasta nuestro país, no tuvo aún ningún tipo de educación, debido al complicado proceso de llegar al país de acogida final, por lo que es analfabeta. Este es un caso crítico, el cual debe ser apoyado por las instancias gubernamentales competentes para lograr las metas de asilo de calidad, de manera interinstitucional con otras instancias del gobierno; especialmente con el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC). En este sentido, la comunicación y gestiones desde la sociedad civil organizada, son claves.

Conclusiones

La legislación paraguaya sobre los/as refugiados/as y solicitantes de asilo cumple en reconocer los derechos de los/as refugiados/as, adoptando y ratificando las normas internacionales; sin embargo, en la aplicación de las normas, por lo que pudimos ver del resultado de los diagnósticos, es necesario mayor esfuerzo para cumplir con lo expresado en las leyes. La CONARE se ha mostrado siempre abierta al trabajo con la sociedad civil, por lo que pudimos ver en la corta experiencia de Semillas para la Democracia como agencia implementadora de los programas de la ACNUR, pero resta coordinar trabajos e iniciativas en conjunto con Migraciones e Identificaciones, para dar mayor celeridad a los procesos de obtención de reconocimientos legales por parte del Estado paraguayo.

Actualmente vemos que no es efectiva la inserción de la población refugiada y solicitante en el ámbito de la salud, la educación, el empleo y el desarrollo social, debido al retraso en obtener la documentación paraguaya, por lo que se considera importante volver a hacer hincapié en lo manifestado en el reporte 2016 del CIPAE, instando al gobierno a garantizar efectivamente los derechos de la población refugiada y de posibilitarles los certificados legales correspondientes para una vida digna en Paraguay, como un país de acogida y respeto de su condición.

La lentitud en los trámites para resolver las solicitudes de asilo, los obstáculos institucionales para obtener la documentación por parte de organismos del Estado a la población refugiada, el abuso de las autoridades y de los funcionarios públicos, el poco conocimiento de las autoridades locales y funcionarios de frontera sobre las funciones y disposiciones legales, el trato irregular (varias veces con tinte discriminatorio) e improvisado, hace que consideremos importante insistir sobre la necesidad de elaborar una política fundada en la integralidad de los derechos humanos y de carácter expeditivo, para no incurrir en mayores violaciones a los derechos de las personas refugiadas.

Recomendaciones

- El Estado debe potenciar nuevos mecanismos para la recepción y asistencia integral a solicitantes de asilo, principalmente en zonas de la triple frontera, con el objetivo de descentralizar las gestiones que actualmente se realizan solamente de manera oficial en la oficina de la CONARE en el centro de Asunción.
- Dotar de mayores recursos técnicos a la CONARE y a las dependencias de la Dirección General de Migraciones, encargadas de otorgar las documentaciones pertinentes a los solicitantes de asilo y refugiados/as reconocidos/as, en coordinación interinstitucional con el Departamento de Identificaciones.
- Potenciar la coordinación con otras instituciones del Estado paraguayo para el acompañamiento y búsqueda de soluciones prácticas a las necesidades de la población de refugiados/as y solicitantes, en el marco de las recomendaciones para un asilo de calidad y respeto a los derechos humanos.

Bibliografía

- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) (2017). *Informe Alternativo de la sociedad civil al séptimo informe periódico, presentados en respuesta a la lista de cuestiones (CAT/C/PRY/QPR/7)*. Paraguay. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/PRY/INT_CAT_CSS_PRY_27897_S.pdf
- Costa, Mario (2016). “Un Estado nacional, solidario y humanitario con la persona desprotegida: un anhelo de la ONU” en Codehupy (2016) *Yvypóra Derécho Paraguáiipe – Derechos Humanos en Paraguay 2016*. Asunción: Codehupy, pp. 475-477
- Comité contra la Tortura (CAT) (2017). *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay. CAT/C/PRY/CO/7* Disponible en: [http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhspmhg%2fcwQnyYdpwJ\]95joW1os4zqriWUo05JRHfc-JzYCW6zCKlW95EP4UtyrYjDX8HphaeNSqjgoJNJSU1by6aCyC8dCCYN5eKoDwAyc%2f3G](http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhspmhg%2fcwQnyYdpwJ]95joW1os4zqriWUo05JRHfc-JzYCW6zCKlW95EP4UtyrYjDX8HphaeNSqjgoJNJSU1by6aCyC8dCCYN5eKoDwAyc%2f3G)

LA LUCHA ANTE LA ESTIGMATIZACIÓN, EL AMEDRENTAMIENTO Y LA CRIMINALIZACIÓN DEL ESTADO PARAGUAYO

**DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS
HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES**



En el último año, el Estado paraguayo ha profundizado la estigmatización, el amedrentamiento y principalmente, la criminalización de la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales, a través del uso indebido del sistema penal y otras estrategias, como alianzas con organizaciones fundamentalistas. Es importante aclarar, que los casos aquí presentados no son exhaustivos, sino emblemáticos, en el marco de brindar una aproximación al entendimiento de la responsabilidad del Estado en la violación de derechos a defender: Los derechos humanos.

Maximiliano Mendieta Miranda

TIERRAVIVA

Introducción

Por un lado, en el año transcurrido, hemos observado un interesante avance e incremento en la defensa, principalmente colectiva, de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en distintas esferas, principalmente, en el marco de los derechos económicos, sociales y culturales, así como en distintas luchas contra toda forma de discriminación.

Esta situación significa un aporte fundamental en un proceso democrático de un país en el que el Estado, si bien ha ratificado la gran mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos, y por tanto, aceptado el derecho internacional de los derechos humanos a través de la Constitución de la República del Paraguay¹, todavía cuenta con índices alarmantes de incumplimiento, en relación a lo que establecen los derechos.

Por otro lado, también podemos notar, en el último año, el avance en la defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales. Esta situación, en lugar de ser tomada como un señalamiento positivo de participación ciudadana en la construcción de una democracia plena en el Estado paraguayo –a través de sus autoridades– establece políticas y patrones de estigmatización, persecución, amenazas, amedrentamiento y/o criminalización, mediante la acción u omisión en el abordaje de su intervención.

Estas respuestas también son propias de otros Estados latinoamericanos, por lo que Zeid Ra'ad Al Hussein, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha manifestado, en un acto público en Montevideo –donde la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) celebró su 165° período ordinario de sesiones– lo siguiente:

Las personas defensoras de los derechos humanos son esenciales para el funcionamiento saludable de las sociedades, sin embargo, en los últimos años, en las Américas, han sido cada vez más atacadas. Estas personas son víctimas de amenazas, campañas de difamación, detenciones arbitrarias, malos tratos, e incluso, tortura. Muchas de ellas corren el riesgo de ser víctimas de ataques violentos, a

1 Constitución de la República del Paraguay. Artículo 145 – Del orden jurídico supranacional: La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural. Dichas decisiones solo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso.

veces mortales, incluso, por parte de particulares vinculados a intereses empresariales o a poderosas bandas criminales².

Marco jurídico

Por una parte, en relación a la legislación internacional sobre las defensoras y defensores de derechos humanos, no ha habido importantes modificaciones; sin embargo, así como lo establecía el artículo del último informe de Codehupy (Ayala, 2016), tenemos avances específicos en relación con recomendaciones por parte de mecanismos de supervisión de derechos humanos como el informe a nivel mundial que emitió Michael Frost, Relator Especial sobre la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos de las Naciones Unidas, en marzo de 2017 (Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 2017) en el que, entre otros países, se cita a la República del Paraguay.

Por otra parte, en relación a la legislación nacional es importante mencionar la existencia de un proyecto de ley presentado en el Congreso Nacional, en noviembre de 2016, impulsado por varias organizaciones de derechos humanos en debates y conversaciones con organizaciones sociales, así como con representantes del Estado paraguayo, en el marco de un proceso de promoción, protección y conciencia de la sociedad civil, ante la profundización y situación de vulnerabilidad de las defensoras y los defensores de derechos humanos en Paraguay.

Este proyecto de ley³, el cual busca garantizar la vida, la integridad, la libertad, la seguridad y otros derechos de las defensoras y defensores de derechos humanos, es incentivado a través del informe antes citado de Michael Frost (Ibídem), quien anima, a los y las legisladores/as y autoridades competentes, a tramitar y adoptar el proyecto de ley lo antes posible, en consulta y colaboración con las actrices y los actores implicados/as.

2 Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la Naciones Unidas, 26 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22301&LangID=S>

3 El proyecto de ley, identificado como expediente N° D-1642344 "Sobre libertad de expresión, protección a periodistas, trabajadores de prensa y defensores de derechos humanos", fue girado a las comisiones de Asuntos Constitucionales, Legislación y Codificación, Justicia, Trabajo y Previsión Social, Derechos Humanos y Prensa, Comunicación Social, Artes y Espectáculos. A la fecha, cuenta con la aprobación de estas últimas dos Comisiones, mientras que fue rechazada por la Comisión de Legislación y Codificación. Disponible en <http://silzpy.senado.gov.py/formulario/FichaTecnicaExpediente.pmf?q=FichaTecnicaExpediente%2F108113>

Por último, es importante agregar que ante la preocupación en relación con el amedrentamiento, la persecución, la criminalización y los asesinatos cometidos contra las defensoras y defensores de derechos humanos, a nivel regional y mundial, la CIDH y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) iniciaron, en octubre de 2017, un nuevo, más profundo, clave y estratégico plan de cooperación para abordar uno de los problemas más apremiantes en las Américas: la protección de las personas defensoras de los derechos humanos.

Defensoras y defensores de derechos humanos a la tierra y el territorio

Abogada María Julia Cabello Alonso (Tierraviva), defensora de derechos humanos de pueblos indígenas

El caso de la Abogada (Abg.) María Julia Cabello Alonso ha provocado un posicionamiento a favor de ella a nivel nacional, regional y mundial, teniendo en cuenta que el sumario a la misma fue realizado en base a una insólita y arbitraria denuncia promovida por la Dra. Gladys Bareiro de Módica, Ministra de la Corte Suprema de Justicia, por cuestionar públicamente su actuación como Presidenta de la Sala Constitucional, al momento de pronunciar un fallo que contiene una grave violación de garantías judiciales, como ser la prohibición de doble juzgamiento, en una causa que afecta a los derechos territoriales de la comunidad indígena Sawhoyamaxa del Chaco paraguayo.

La Abg. María Julia Cabello fue sancionada el 9 de diciembre de 2015, mediante Resolución N° 282 del Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia, a través de una amonestación y advertencia de penas más severas en caso de reincidencia, en alguna crítica. Si bien el presente caso ya fue mencionado en el periodo anterior del informe de Codehupy, y durante este año 2017 no ha tenido ni una variación, es importante enfatizar su gravedad cuando se observa, por ejemplo, en el informe citado del relator Michael Frost, del presente año, explicando el mismo, que en este proceso se establecen restricciones al libre ejercicio de las funciones profesionales y a la libertad de expresión de la Abg. María Julia Cabello, acotando su preocupación por la resolución y expresando además que la misma sirve como una advertencia que puede tener un efecto disuasorio y paralizante sobre las abogadas, los abogados y todas aquellas personas que defienden los derechos de las personas víctimas de violaciones de derechos humanos (Naciones Unidas,

CDH, 2017), y se agrega aquí, que esta acción resulta una amenaza directa a quienes forman parte de la Organización No Gubernamental Tierraviva, ya que a través de la representación convencional e institucional que ejerce la Abg. Julia Cabello, hablan –y seguirán hablando– todos y todas la integrantes de dicha institución en su condición de defensora de derechos humanos de pueblos indígenas.

Comunidad Indígena Tres de Julio, del pueblo indígena avá-guaraní de Ysati, Distrito de Itakyry

Entre el domingo 7 y el martes 9 de mayo del corriente, unas 40 familias de la comunidad indígena Tres de Julio del pueblo indígena Avá-guaraní de Ysati, ubicada en el Distrito de Itakyry, Departamento de Alto Paraná, fueron desalojadas y sus pequeñas casas quemadas y destruidas por civiles armados y empleados que habrían estado al servicio de la empresa brasileña denominada Industria Paraguaya de Alcoholes SA (Inpasa). La comunidad posee legítimamente unas 2.638 hectáreas de tierra⁴ que aún están pendientes de titulación por parte del Instituto Paraguayo del Indígena (Indi), e Inpasa argumenta que detenta el título de unas aproximadamente 420 ha –partes de unas propiedad de 819 ha adquiridas por la misma– que están supuestamente superpuestas a las tierras de la comunidad⁵.

Primeramente, el domingo 7, el campesino Ismael Barrios actuó como intermediario de la empresa junto con un líder disidente de la comunidad, Luciano Villalba y algunos de sus seguidores, para junto con empleados de Inpasa desmantelar la escuela básica N° 7.598 Karai Poty y trasladarse a la comunidad de Potrerito, de la localidad de Yvyrovana, en Canindeyú. El lunes 8 a la tarde guardias privados y empleados de Inpasa llegaron a la comunidad y realizaron disparos de amedrentamiento hacia las viviendas y familias de la comunidad, entre quienes se encontraban mujeres, niños, niñas y adolescentes, para forzarlos a salir de sus viviendas y quemaron sus ranchos⁶ y a la par que amenazaron a sus líderes comunitarios Ricardo Orrego, Filemón Vázquez y al docente Simón Benítez⁷, quienes han venido defendiendo sus justos títulos sobre estas tierras desde el año 2009. Asimismo, conforme atestiguó dicho

4 Última Hora, 9 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/indagan-ataque-indigenas-itakyry-m1084502.html>

5 ABC Color, 11 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/inpasa-niega-vinculo-con-el-ataque-a-comunidad-indigena-1592440.html>

6 Youtube, RTV Multimedia, 8 de mayo de 2017. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=APyxkFXvu_J

7 Última Hora, 11 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/nativos-se-organizan-resistir-el-inmuble-conflicto-inpasa-m1084901.html>

docente, un niño de primer grado fue herido de refilón, por uno de los disparos hechos por los guardias de Inpasa⁸. Estos retornaron a la comunidad el martes 9, a la madrugada, para quemar las viviendas que restaban, incendiando 15 ranchos, en total. Durante el atropello del lunes, estuvieron presentes y dirigieron el procedimiento el entonces administrador de la empresa Roberto de Souza André y el abogado de la misma Marcos Torales Alcaraz –junto con su hijo– según denunció el abogado de la comunidad Reinaldo Lugo.

A raíz de estos hechos y de la denuncia realizada intervino el Ministerio Público; los Agentes Fiscales Adolfo Santander y Alfredo Acosta imputaron al abogado y su hijo, al exadministrador de Inpasa y al Sr. Barrios por coacción grave y ordenó su prisión preventiva⁹. El defensor del pueblo, Abg. Miguel Godoy, también presentó una denuncia por el atropello hecho a la comunidad contra personas innominadas; la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Senadores condenó el hecho, interviniendo además el presidente del Indi Aldo Saldivar para mediar con la empresa, cuyo Vicepresidente Enzo Olmedo alegó la supuesta superposición de títulos e incluso negó que Inpasa haya promovido el desalojo¹⁰.

Cabe señalar, que este desalojo perpetrado para desocupar ilegítimamente una parte de las tierras de la comunidad de sus habitantes –violatorio del principio constitucional de art. 64 que prohíbe la remoción o traslado de su hábitat sin su expreso consentimiento– al igual que otros llevados a cabo durante este gobierno (Horacio Cartes), como el de la comunidad Sauce, es parte de una campaña más amplia de acaparamiento privado de tierras – indígenas en este caso pero igualmente campesinas. Tal fenómeno y patrón violatorio de derechos incluye la creación y/o exacerbación de conflictos en las comunidades afectadas, el chantaje extorsivo y desinformación con la promesa de algún tipo de asistencia básica que el Estado y sus agentes competentes no proveen a sus familias empobrecidas, la falsificación de títulos e instrumentos legales de propiedad, el cohecho a autoridades para su validación y para la desposesión de sus legítimos detentadores, la ocupación de hecho de las tierras a través del alquiler para cultivos intensivos –igualmente violatorio de las garantías del art. 64– y finalmente el ejercicio de la violencia material y/o psicológica hacia los defensores y defensoras de tierras, entre otras estrategias que bien nos ilustra este caso.

8 Nandutí, 8 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.nanduti.com.py/2017/05/08/confirman-que-un-nino-fue-herido-de-bala-por-los-guardias-de-inpasa/>

9 ABC Color, 12 de mayo de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresajudiciales-y-policiales/dictan-captura-de-gerente-por-ataque-a-colonia-indigena-1592894.html>

10 Última Hora, 10 de mayo de 2017. <http://www.ultimahora.com/vicepresidente-inpasa-explica-conflicto-indigenas-itakyry-m1084718.html>

A la fecha, no se tiene noticia del avance de la investigación fiscal sobre el violento desalojo, ni muchos menos de la detención efectiva y juzgamiento de sus responsables, en tanto que la impunidad de estos graves hechos constituye una continua afectación de sus tierras, vidas y de otros derechos conexos de estas familias indígenas al persistir una amenaza de repetición.

Abogado Raúl Marín, defensor de derechos humanos de asentamientos urbanos y la vivienda digna

Como se había expuesto en el informe de 2016, Raúl Marín es un abogado, Defensor de Derechos Humanos de personas que viven en asentamientos precarios y/o luchan por tierra y vivienda digna en zonas urbanas. En ese marco, es que el mismo había sido criminalizado a raíz de su activismo; fue imputado por agentes fiscales del Ministerio Público de la ciudad de San Lorenzo por hechos punibles como los de obstrucción a la justicia e invasión de inmueble ajeno; estando desde ese momento, en prisión domiciliaria.

A la fecha, a poco de cumplir dos años en prisión domiciliaria, todos los procesos que le son imputados al abogado Marín adolecen de vicios básicos y violaciones constitucionales al debido proceso, como, por ejemplo que la orden de detención contra el defensor se realizó y presentó al día siguiente de efectivizarse la misma.

Este caso nos demuestra cómo el Ministerio Público y el Poder Judicial, a través de este proceso penal, ha anulado todo activismo y defensa de derechos humanos por parte de Raúl Marín, que afecta a cientos de personas que siguen movilizándose y reclamando la asistencia de su abogado.

Caso Curuguay: Vicente Morales y Guillermo Ferreiro, sanción luego de dos años y medio fuera de la causa

Al cierre de la edición de este artículo, se confirmó que los abogados Vicente Morales y Guillermo Ferreiro, quienes habían llevado en un primer momento la defensa de varios campesinos y campesinas en la causa denominada “La Masacre de Curuguay”, fueron sancionados por parte del Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia, a través de la Resolución N° 599, de la que fueron notificados el 20 de noviembre de 2017.

Esta resolución se dicta dos años y medio después de que los abogados hayan dejado de ejercer la defensa técnica en esta causa, así como tres años después de haberse iniciado el sumario en su contra. La sanción a los defensores de derechos humanos se enmarca en supuestas irregularidades en el ejercicio de la profesión, sancionándolos con un apercibimiento, situación que constituye una abierta judicialización, persecución y amedrentamiento, por parte de la Corte Suprema de Justicia, a la defensa de derechos humanos que estos dos abogados realizaron en un proceso plagado de violaciones constitucionales y garantías penales por parte del Ministerio Público y del Poder Judicial, principalmente, en el marco del debido proceso y el derecho a la defensa de los campesinos y campesinas a quienes defendieron Vicente Morales y Guillermo Ferreiro.

Es importante agregar que, así como en el caso de Julia Cabello, esta sanción no solo es una advertencia a Morales y Ferreiro sino a todos y cada uno de las abogadas y abogados que, a través del ejercicio del derecho, defienden derechos humanos. Por último, esta sanción profundiza la criminalización de la lucha por la tierra campesina, ya que como observamos no solo se ha condenado a penas privativas de libertad a los campesinos en este caso, sino que ahora se sanciona con un apercibimiento, por parte de la máxima instancia judicial, a quienes los defendían en el marco de la defensa técnica.

Defensoras y defensores de derechos económicos, sociales y culturales

Ernesto Ojeda y Arturo Silva, defensores de derechos humanos del derecho a la educación primaria y secundaria

Ernesto Ojeda y Arturo Fabián Silva, de 17 y 16 años de edad, respectivamente, fueron imputados por el Abogado Gustavo Yegros, Agente Fiscal de la Unidad N° 1 de la ciudad de Fernando de la Mora¹¹, luego de la toma del colegio Fernando de la Mora, parte de una iniciativa más amplia y de defensa colectiva de derechos humanos a la educación que incluyó no solo a Ernesto y Arturo, sino a varios alumnos y alumnas de dicha institución, como así de otros colegios y organizaciones secundarias, proceso que logró, entre otras conquistas sociales y de acuerdo a lo manifestado por la Federación Nacional de Estu-

¹¹ ABC Color, 8 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/imputan-dos-alumnos-del-colegio-fernando-la-mora-n1106703.html>

diantes Secundarios (Fenaes): duplicar el presupuesto para infraestructura y la gratuidad de la educación media técnica, en servicios como el industrial y el agropecuario, además de expandir el programa de alimentación escolar, así como una inversión de 41 millones de dólares para la implementación de nuevas tecnologías en el marco de recursos pedagógicos¹².

Estos logros y resultados no fueron concedidos por el Estado paraguayo como una política pública voluntaria, sino como una consecuencia de esta movilización a nivel nacional de varios y varias estudiantes. Éstos y éstas, ante la deficiente educación pública en relación al ámbito primario y secundario; entre otros aspectos, como la infraestructura, derechos y escasa inversión en educación a través del Presupuesto General de la Nación (PGN), tomaron varios colegios como una medida extrema, al considerar que las autoridades no habían cumplido con los compromisos asumidos, en el año 2016, de incluir una mayor inversión, en el PGN, en cuanto a educación, así como en relación a la inversión en tecnologías o cumplimiento de derechos humanos fundamentales¹³, principalmente, del estudiantado en zonas rurales, donde se vive, en gran parte, en situación de pobreza o pobreza extrema¹⁴.

Ernesto –quien también cumple el rol de Coordinador Ejecutivo de la Fenaes– y Arturo, en el marco de esta defensa de derechos humanos por la que fueron imputados, se desempeñaron como importantes activistas en la toma del Colegio Fernando de la Mora, del cual son parte. La misma se realizó durante septiembre de este año, en el marco del derecho constitucional de manifestación (Art. 32) y, principalmente, luego de haber agotado todos los intentos de diálogos con las autoridades y reclamos institucionales a fin de que el Estado cumpla con su obligación de garantizar el derecho a la educación, sin contar con respuestas positivas, las que solo llegaron –como se manifestó más arriba– luego de estas medidas de fuerza.

En ese contexto, a pesar de que los y las adolescentes tenían un claro rol de defensores de derechos humanos, inclusive, con una conciencia de exigencia de cumplimiento de derechos a nivel nacional, el agente fiscal antes mencionado, no solo los imputó por los hechos punibles de coacción, coacción gra-

12 Fenaes, 15 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://www.facebook.com/fenaespy/photos/a.394411840673672.1073741829.393750830739773/1426218510826328/?type=3&theater>

13 Para mayor información sobre las acciones del movimiento estudiantil vinculadas a los derechos a la educación, derechos de niños, niñas y adolescentes, derechos de las juventudes y derechos a la reunión, manifestación y asociación véanse los artículos pertinentes de estos derechos en el presente informe.

14 Última Hora, 17 de junio de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/pobreza-crecio-22-pese-planes-del-gobierno-y-expansion-economica-m1091557.html>

ve, privación de libertad y resistencia, establecidos en los artículos 120, 121, 124 y 296 del Código Penal, respectivamente, sino que ilegal e inconstitucionalmente, solicitó prisión preventiva para los mismos. Este requerimiento, si bien fue rechazado por la abogada María Inés Olmedo, jueza del Juzgado Penal de Garantías de Fernando de la Mora, la misma impuso medidas alternativas a la prisión preventiva que limitan y amenazan la defensa de derechos humanos que realizan. Entre ellas, se encuentra la prohibición de permanecer fuera de sus domicilios, de 21:00 a 06:00, tampoco pueden salir del país y deben firmar una vez al mes un libro de registros en el juzgado de Fernando de la Mora, mientras dure el proceso¹⁵.

Debemos agregar que observamos, en el acta de imputación, cómo una vez más el Ministerio Público utiliza el sistema penal punitivo en adolescentes. En primer lugar no consideró la aplicación del libro V del Código de la Niñez y la Adolescencia, entre otras irregularidades se observa que no solicitó previa a la imputación una evaluación psicosocial para determinar si el/los adolescentes disponían de suficiente madurez para reconocer la antijuridicidad de los hechos cometidos. En segundo lugar, la gravedad de la actuación del fiscal también se centra en que omite tomar en cuenta la condición que la misma ley exige en relación a considerar como *ultima ratio* el pedido de la prisión preventiva, ya que seguimos hablando de dos adolescentes. Es importante agregar a esta situación, que ni siquiera se fundamenta en un solo párrafo que justifica los elementos que motivarían esta medida cautelar de carácter personal, establecido en el artículo 242 del Código Penal. En tercer lugar, a la aplicación del sistema penal punitivo se suma la interpretación equívoca en el derecho penal de fondo, a los efectos de inmiscuirse en hechos que no solo no se subsumen en tipos penales, sino que en la construcción de los mismos equívoca aspectos básicos de la teoría del delito imputando nada más y nada menos que por tres hechos punibles que son excluyentes entre sí, como coacción y coacción grave, y haciendo solo una descripción fáctica para todos estos hechos punibles.

En cuarto lugar, refiriéndonos al derecho penal de forma, la Fiscalía, en el proceso, ni siquiera presentó indicios, ni pruebas serias más que actas de la Comisaría Segunda Central de la ciudad de Fernando de la Mora, las que se basan en suposiciones arbitrarias y estigmatizaciones a los adolescentes dirigidas. En quinto y último lugar, como podemos ver en la mayoría de los

15 ABC Color, 20 septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/mec-garantiza-clase-para-estudiantes-imputados-1633527.html>

casos de criminalización de defensa de los derechos humanos, los procesos penales se abren contra las y los principales dirigentes, líderes y lideresas, y activistas para intentar frenar la lucha social, así como una amenaza institucional (e ilegal) para quien se anime a seguir el activismo y la militancia.

Camila Corvalán Cantero, Cecilia María Vuyk Espínola, Raúl Martín Couchonal Cancio, Aurora Lezcano Coronel, José Carlos Lezcano Villagra y Maurizio Paradedda Corrales, actores universitarios en defensa del derecho a la educación universitaria

Camila Corvalán Cantero, Raúl Martín Couchonal Cancio y Maurizio Paradedda Corrales (estudiantes de la Facultad de Filosofía de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” - UCA), Aurora Lezcano Coronel (estudiante de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas, y de la Facultad de Filosofía y Ciencias Sociales), así como Cecilia Vuyk Espínola (egresada de la misma facultad) y José Carlos Lezcano Villagra (docente de la misma casa de estudios) fueron imputados e imputadas, por el agente fiscal Francisco Torres, asignado a la Unidad Penal N° 19, de la Sede N° 1 del Ministerio Público, el 7 de setiembre de 2017, por el hecho punible de coacción establecido en el artículo 120 del Código Penal, a raíz de la defensa del derecho a la educación que venían realizando.

Camila, Martín, Maurizio, Aurora, Cecilia y José Carlos, son algunos de los actores educativos que se organizaron colectivamente y se movilizaron a los efectos de exigir el cese de varias acciones y medidas autoritarias, principalmente, al presbítero Narciso Velázquez, Rector de la Universidad, quien había destituido del cargo de Decano de la Facultad de Filosofía al Prof. José Antonio Galeano, arbitrariamente¹⁶, acción principal que llevó a estudiantes a la determinación de tomar la facultad como un acto de protesta y manifestación, debido a que habían agotado todas y cada una de las instancias institucionales y formales correspondientes, sin encontrar una mínima respuesta conforme a derecho y a los estatutos por parte del Rector¹⁷. La medida tuvo apoyo de otros estamentos como el de docentes y el funcionariado.

16 La resolución No. 114nV/2017 dice que Narciso Velázquez en uso de sus atribuciones resuelve dar por concluidas las funciones del Abg. José Antonio Galeano, cuando el Art. 18 del Estatuto sostiene que debe ser por disposición del Consejo de Gobierno.

17 Para más información sobre el caso ver el artículo de este informe sobre el derecho a la educación.

Ante esta medida, y luego de que el Rector rechazase diálogos o los haya mantenido sin haber ofrecido un mínimo de rectificación, en relación a la violación de los estatutos de la Facultad, comienza un flagrante proceso de amedrentamiento y sobre todo, de criminalización en contra de las y los citadas/os, por parte de Narciso Velázquez y de César Ruffinelli –este último asesor jurídico de la universidad y encargado de despacho interino de la Facultad de Derecho– quienes denunciaron a las y los estudiantes, docente y egresada, respectivamente por los hechos punibles de invasión de inmueble ajeno y coacción.

El Juzgado Penal de Garantías aceptó la imputación e impuso medidas alternativas a la prisión preventiva, tales como: “La prohibición de cometer otro hecho parecido a lo acontecido, objeto de investigación y posterior imputación.¹⁸”, medida discrecionalmente arbitraria, así como ilegalmente coercitiva y represiva, con relación a un derecho constitucional de ejercer la defensa de los derechos humanos sin prohibición alguna, independientemente a estar o no imputado.

De ninguna manera la defensa de derechos humanos de las y los activistas se subsume en ningún hecho punible del Código Penal ni en ninguna otra ley, ya que lo que se está desarrollando con la protesta, en el marco del ejercicio del derecho constitucional a la manifestación, es defender el derecho humano a una educación democrática, participativa y de calidad que se ve afectada a causa de medidas autoritarias, arbitrarias y violatorias de los estatutos de la Facultad, por lo que están ausentes todos y cada uno de los elementos del tipo penal de coacción o de cualquier otro hecho punible. En este marco, ni siquiera se establece una sospecha seria en el acta de imputación, con relación a los hechos exactos y determinados de las personas imputadas violando el principio de legalidad y, sobre todo, utilizando el uso del sistema penal a los efectos de neutralizar solamente a quienes se encargaban de la vocería de una lucha de decenas de defensoras y defensores de derechos humanos.

Finalmente, luego de un poco más de un mes de la toma de la facultad, se llegó a un acuerdo entre alumnos, alumnas, docentes y el Rector en el que también participó el representante del Ministerio Público, quien manifestó en conferencia de prensa, “...que se buscará una salida alternativa al proceso abierto”¹⁹, lo que significa en este caso, así como en otros de criminalización a

18 Acta del Artículo 246 del Código Procesal Penal (Medidas Alternativas) en la Causa estudiada.

19 Última Hora, 14 de septiembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/firman-acuerdo-y-acuerdan-levantar-toma-la-uca-n1107867.html>

defensoras y defensores de derechos humanos, que se utiliza el sistema penal como una herramienta para amenazar institucional y penalmente y así intentar frenar esta lucha y que sirva de mensaje amedrentador a todos y todas aquellas que quieran movilizarse con relación a la defensa de los derechos humanos.

Defensoras y defensores de derechos humanos de la no discriminación y la igualdad

Rosalía Vega (Amnistía Internacional), Yren Rotela, Elba Núñez (Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres - Cladem) y Lilian Soto (Partido Kuña Pyrenda), Defensoras de los derechos de las mujeres y la no discriminación

La defensa de derechos humanos y de lucha contra la discriminación hacia las personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales (LGBTI), se da en Paraguay a través de una sinergia organizativa y diversa, constituida por varias organizaciones sociales, políticas, así como individualidades que hacen frente a agresiones, hostilidades y políticas públicas del Estado paraguayo, abierta e inconstitucionalmente, discriminatorias.

En relación con las agresiones y hostilidades que se dan a través de amenazas y/o de violencia presencial, las mismas provienen principalmente, de grupos religiosos fundamentalistas que, en contra de la Constitución de la República del Paraguay, del derecho internacional de los derechos humanos y de recomendaciones de mecanismos convencionales y no convencionales del sistema regional y universal de protección de derechos humanos, se oponen al avance en relación a la igualdad de género.

Es en ese marco que, principalmente, desde finales de semestre de 2016 hasta el cierre del presente artículo, se ha dado –y sigue dando– un resurgimiento de posturas radicalmente hostiles y discriminatorias, desde el propio Estado paraguayo, hacia la igualdad de género, más claramente evidenciadas en la Resolución N° 29.664 del 5 de octubre del presente año del Ministerio de Educación y Ciencias, que prohíbe la difusión y utilización de materiales sobre la teoría de género,²⁰ una prohibición, encabezada por el Abog. Enrique Riera

20 La Oficina Regional de Amnistía Internacional ha emitido un comunicado sobre el tema, y su Sección Paraguaya de han lanzado una petición en fecha 10 de octubre del corriente al MEC solicitando la derogación de esta resolución. Disponible en: <http://amnesty.org.py/actua/acciones/paraguay-derechos-humanos-en-peligro-por-resolucion-de-ministerio-de-educacion>

Escudero, ministro de Educación y Ciencias (MEC), quien en un acto público en el Congreso Nacional había manifestado, en referencia a los materiales educativos del MEC sobre la Teoría de Género, lo siguiente: “Si no se cree (en nuestra posición oficial) podemos amanecer, les puedo decir, les puedo firmar, puedo quemar los libros con ustedes en la plaza”²¹ demostrando la fuerte y directa influencia de estos grupos fundamentalistas, en la decisión de políticas públicas, cuando hablamos de derechos humanos en el marco de la inclusión y la no-discriminación en la educación institucional en Paraguay. A raíz de este hecho y de posturas firmes contra esta discriminación institucional, activistas como Rosalía Vega, Directora Ejecutiva de Amnistía Internacional y Elba Núñez, integrante de la representación paraguaya en el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM), recibieron todo tipo de violencia psicológica como agresión verbal, estigmatización y amedrentamiento a través de estos grupos conservadores.

Y es aquí, y en otros actos, donde podemos comprobar, fehacientemente, la directa influencia del Estado paraguayo a través de sus autoridades en la violencia, amenazas y/o amedrentamiento hacia defensoras de derechos humanos, referentes en el tema, que vienen luchando hace varios años por estos derechos humanos y libertades fundamentales. Es en este contexto, citando algunos de varios ejemplos de violencia contra defensoras y defensores de derechos humanos recopilados y sistematizados por Amnistía Internacional, que un grupo de estudiantes del Colegio Técnico Nacional (CTN), aglutinados en un Centro de Estudiantes, autónomo y electo democráticamente, convocaron a la realización de una charla-debate sobre los derechos humanos y la perspectiva de género²². La charla contó con la participación de activistas referentes en derechos LGTBI e igualdad de género, entre ellas, Rosalía Vega. Los y las estudiantes procedieron con la realización de la charla debate, con el pleno entendimiento de que no contaban con la autorización del MEC, para la realización del mismo, pero en coherencia con la postura manifestada por la Fenaes con relación al comunicado interno del MEC que regula la realización de debates.

Fue así que, el día del debate, las expositoras y estudiantes, se reunieron para iniciar la charla, pero fueron interrumpidos por un grupo de padres que re-

21 ABC Color, 6 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/locales/ministro-riera-se-ofrecio-a-quemar-libros-sobre-ideologia-de-genero-1638050.html>

22 Fenaes, 14 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.facebook.com/fenaespy/photos/a.670076149773905.1073741841.393750830739773/1456215484493297/?type=3&theater>

clamaban la injerencia de la supuesta “ideología de género” en la institución.²³ Sin embargo, gracias a la intervención de los y las estudiantes se pudo evitar una situación de confrontación mayor, y la charla se pudo desarrollar en un marco de respeto, tolerancia y convivencia democrática.²⁴

No obstante, esta charla y debate tuvo consecuencias de amedrentamiento hacia las y los estudiantes quienes también estaban aportando al debate sobre este tema en un ambiente de discriminación estructural y social hacia las personas LGBTI. En ese marco, de acuerdo a información confidencial que se hizo llegar a Amnistía Internacional, a raíz de un reclamo presentado por un grupo de aproximadamente 20 padres y madres de la institución, se cuestionó el actuar del Centro de Estudiantes y se ejerció presión sobre las y los mismos por parte de autoridades del colegio, para emitir una disculpa pública sobre lo acontecido. Los y las estudiantes, se encontraban entonces en una situación de intimidación.

Por otra parte, dos de las expositoras en el panel antes mencionado se han visto expuestas y estigmatizadas ante la opinión pública. Es el caso de Yren Rotela, defensora y activista por los derechos de las personas trans, que fue tapa de un medio de prensa escrita de alta circulación, con información no veraz sobre lo acontecido en el debate; se demuestra, con este ejemplo, la profunda falta de transversalización de derechos humanos y no discriminación con que cuentan los medios hegemónicos de comunicación. Así mismo, Lilian Soto, histórica activista por la igualdad de género fue y sigue siendo víctima de violencia a través de, por ejemplo, insultos y ataques en las redes sociales. Así también, Rosalía Vega, ha recibido amedrentamientos sobre su trabajo en estos temas con anterioridad, y se encuentra en el ojo de la discusión, por su rol como vocera en temas de igualdad de género.

Por último, debemos reafirmar que estos ataques hacia las organizaciones y defensoras de derechos humanos, de la igualdad de género y la no discriminación, son conciencia directa de un posicionamiento estatal, flagrantemente discriminatorio e inaceptable en una sociedad democrática, como se declara el Estado paraguayo, en el artículo 1 de su Constitución, y que actúa en coordinación y cooperación con estos grupos conservadores, religiosos y fundamentalistas que promueven odio, exclusión e intolerancia hacia la diversidad de género.

23 Hoy, 23 de octubre del 2017. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/padres-interrumpen-charla-sobre-teoria-de-genero-en-el-ctn>

24 Amnesty International Paraguay, 25 de octubre de 2010. Disponible en: <http://amnesty.org.py/debate-sobre-genero-en-ctn-se-desarrollo-con-respeto-y-capacidad-argumentativa/>

Raúl Morel, defensor de derechos humanos de pueblos indígenas en el marco del acceso a la salud y la no discriminación

Raúl Morel es un médico, quien mientras se encontraba contratado por el Ministerio de Salud y Bienestar Social (MSPBS), asignado a la XVI Región Sanitaria, como parte de los programas atendía a integrantes de las comunidades indígenas de los pueblos indígenas Guaraní Ñandeva, Ayoreo y Manjui de la zona Noroeste del Chaco Paraguayo del Distrito de Mariscal Estigarribia. El mismo, en el 2015, había subido a una red social (*Facebook*) fotografías para demostrar, a través de su trabajo, la precaria situación en materia del derecho a la salud, principalmente de desnutrición severa, en que se encontraban personas ancianas de la comunidad Manjui Santa Rosa, a causa de la ausencia o débil presencia del Estado paraguayo, situación además generalizada para las otras comunidades de la zona. A raíz de este episodio, Raúl, en el mismo 2015, fue desvinculado en sus servicios –al igual que una enfermera que lo había acompañado en aquella ocasión–, pero a través de la presión mediática y social a su favor, logró su recontractación.

Finalmente, el MSPBS, el 9 de febrero de 2017, aprovechando el paso del tiempo, así como que la situación dejó de estar en la agenda mediática, desvinculó de la institución al médico²⁵ como una represalia a su rol como defensor de derechos humanos, de los derechos de pueblos indígenas, que ejercía no solo haciendo su trabajo de médico en la comunidad, sino denunciando las violaciones a los derechos humanos de las personas de la comunidad mencionada y de otras en situación similar.

Este caso demuestra las persecuciones y las represalias que deben soportar las defensoras y los defensores de derechos humanos que se encuentran trabajando en dependencias del Estado paraguayo y que, independientemente a la vinculación laboral, anteponen la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los grupos o derechos que defienden los intereses o la imagen del Estado paraguayo.

25 ABC Color, 12 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/tag/dr-raul-morel-105690.html>

Juan Pablo Maldonado, defensor de los derechos de la comunidad indígena El Estribo

El 21 de julio de 2017, Darío Núñez, subcomisario de la Comisaría Segunda, Cruce Loma Plata, comunicó al Ministerio Público de la ciudad de Pozo Colorado que unas 300 personas indígenas, y algunas personas no indígenas, en el marco de defensa de derechos humanos, se encontraban realizando un corte de ruta a la altura del Km. 372, de la ruta “Carlos Antonio López”, conocida coloquialmente como la Ruta Transchaco. En la nota referida se manifiesta que la actividad se realizó en forma pacífica; no obstante, cita que uno de los manifestantes, de nombre Cristian Hilalgo, incitó a endurecer la medida de fuerza, por lo que el comisario termina solicitando al agente fiscal, “la detención de los principales actores de la incitación de la medida de fuerza.” Posteriormente, el agente fiscal de la Unidad 2, de Pozo Colorado, Héctor Velázquez, imputó a una de las personas no indígenas: Juan Pablo Maldonado, que se encontraba en la protesta apoyando y exigiendo los reclamos de la comunidad, como chofer y propietario del micro que trasladaba a los y las manifestantes, subsumiendo el hecho del artículo 216, del Código Penal, “Intervenciones peligrosas en el tránsito terrestre.”

El corte de ruta realizado por centenares de personas de la comunidad indígena mencionada y otras personas no indígenas, (estas últimas que apoyaban la acción de la comunidad) reclamaban la instalación de un tendido eléctrico para contar con acceso a luz eléctrica y, a través de esta, a derechos humanos que le son negados a esta comunidad y otras comunidades indígenas del país. Así también, la reivindicación se basaba en el reclamo en contra de la instalación de un puesto de peaje privado en uno de los caminos que llevan a la comunidad, otra vulneración estructural por la que deben pasar varias comunidades indígenas, cuando propietarios y propietarias de establecimientos ganaderos se encargan de construir y administrar caminos para llegar a sus estancias y exigiendo dinero a personas de las comunidades que necesitan el uso de los mismos, para llegar a sus asentamientos. Esta situación se debe a una omisión del Estado paraguayo, que delega sus funciones en empresas privadas del agronegocio, desentendiéndose de garantizar el libre tránsito y llegada a esos asentamientos, así como el acceso a otros derechos humanos a través de los caminos.

El corte de ruta realizado fue una decisión de la comunidad, luego de haber insistido una y otra vez, en el justo y legal reclamo, que fue omitido por el

Estado paraguayo, principalmente, a través del Indi, institución que se había comprometido a invertir, a los efectos de conseguir los materiales y cableados que se necesitaban para la instalación de la energía eléctrica.

El presente caso conlleva una profunda gravedad si se considera que tanto esta comunidad indígena, así como otras comunidades y pueblos indígenas del Paraguay, son víctimas de una sistemática y permanente discriminación estructural por parte del Estado paraguayo que genera una gran pobreza, extrema pobreza, así como la violación de todo tipo de otros derechos humanos: ambientales, civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, así como lo visualizan, entre otros, los últimos informes de la Relatora Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, Victoria Tauli-Corpuz (Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 2015), y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés) (Naciones Unidas, CERD, 2016) organismos no convencional y convencional de Naciones Unidas, respectivamente.

Ahora bien, como se puede observar es la abierta negación, por parte del Estado paraguayo en relación con servicios y derechos humanos para la comunidad, lo que genera la movilización y el corte de ruta por parte de los y las integrantes de la comunidad indígena, así como por parte de personas no indígenas. Sin embargo, se debe entender que es el mismo Estado paraguayo, a través del Ministerio Público, el que utiliza indebidamente el sistema penal, puesto que antes que atender otros reclamos o problemas ciudadanos razonables, pero en los que no están comprometidos la vida y bienestar básico de las personas, debe facilitar los servicios comprometidos y garantizar los derechos violados, considerando el artículo 45 de la Constitución, que establece el principio internacional de no discriminación e igualdad.

Si no se comprende lo precedente, se cae en la falacia instalada en la sociedad por el *statu quo*, que hace creer a la ciudadanía que la misma debe exigir la penalización de quienes cortan una ruta por afectar el derecho constitucional al libre tránsito. Sin embargo, lo que se debe interpretar es que, en primer lugar, las personas que están defendiendo sus derechos humanos o los derechos humanos de otras personas en situación de vulnerabilidad, toman esa drástica decisión, ya que nos les queda otra salida ante la abierta violación de la ley por parte del propio Estado. En segundo lugar, lo que se debe exigir también como ciudadanía es que el Estado cumpla con su obligación de garantizar estos derechos sociales, porque es esta omisión del mismo la piedra angular que desencadena la antinomia en la violación de derechos constitucionales, ya sea

de la comunidad que no puede acceder a energía eléctrica y otros derechos humanos, así como parte de la ciudadanía que no puede transitar libremente por la ruta. Finalmente, es siempre un ejercicio democrático el amplificar la voz de los excluidos y excluidas en y hacia la sociedad.

Así las cosas, por una parte, con relación al acta de imputación, podemos notar que una vez más los indicios y pruebas tomados por el Ministerio Público solo se basan en actas de la policía nacional; de hecho, aquella es casi una transcripción literal de estas. Por otra parte, con relación al derecho penal de fondo, se tiene que la defensa de un derecho humano, no garantizado por el Estado paraguayo, a través de un corte de ruta en el marco del derecho constitucional del derecho a la manifestación, no puede ser penalizado, sino analizado por el Ministerio Público con los demás presupuestos de la antijuricidad, ya que, si bien el hecho podría ser típico, de ninguna manera podría ser antijurídico, ni reprochable, ni mucho menos punible.

Recomendaciones

- Avanzar en el estudio del proyecto de ley de defensoras y defensores de derechos humanos, en conversación directa y permanente con organizaciones sociales, instituciones de derechos humanos y activistas.
- Iniciar un proceso de concienciación social e institucional estatal con relación al fundamental aporte, por parte de las defensoras y defensores de derechos humanos, en la consolidación de una democracia participativa y pluralista.
- Erradicar el uso indebido del sistema penal y la criminalización hacia defensoras y defensores de derechos humanos.
- Avanzar en el proceso de inclusión y no discriminación, social y estructural contra los pueblos indígenas y las personas LGBTI, que genera estigmatización y violencia contra sus defensoras y defensores de derechos humanos.
- Garantizar la defensa de los derechos humanos de los y las funcionarios/as del Estado paraguayo, para evitar cualquier proceso de represalias, cuando estos y estas denuncian las situaciones de vulneración de derechos y libertades fundamentales.

Bibliografía

- Ayala Amarilla, Oscar (2016) "El derecho a defender los derechos humanos, una tarea esencial que hace a la democratización de toda la sociedad", en Codehupy (2016) *Yvyaporã Derécho Paraguái-pe Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción: Codehupy. pp. 483-496.
- Cabello Alonso, Julia; Mendieta Miranda, Maximiliano (2016) "Discriminación estructural del Estado paraguayo contra los pueblos indígenas: Políticas neoliberales y acciones ilegales como instrumentos de violaciones de los derechos territoriales", en Codehupy (2016) *Yvyaporã Derécho Paraguái-pe - Derechos Humanos en Paraguay 2016*. Asunción: Codehupy. pp. 55-66.
- Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (2015). *Informe situación de pueblos indígenas en Paraguay. 13 de agosto de 2015. A/HRC/30/41/Add.1*. Disponible en: <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/es/documentos/country-reports/84-report-paraguay>
- Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2016). *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto a sexto del Paraguay. 4 de octubre de 2016. CERD/C/PRY/CO/4-6*. Disponible en: [http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRi-CAqhKb7yhsot1NGNOqjXRa5zz%2FZ38nrGcjRaQmXe%2BYcltFJjHrbrNQZxPYxy19RW9AqY-11QoGpW7W4n\]Plq7VSMnd%2F6CjR%2FukfP%2FutlevhiXQEPEpK](http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRi-CAqhKb7yhsot1NGNOqjXRa5zz%2FZ38nrGcjRaQmXe%2BYcltFJjHrbrNQZxPYxy19RW9AqY-11QoGpW7W4n]Plq7VSMnd%2F6CjR%2FukfP%2FutlevhiXQEPEpK)
- Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (2017). *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Michel Forst. Addendum. Observations on communications transmitted to Governments and replies received. A/HRC/34/52/Add. 1* Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/038/21/PDF/G1703821.pdf?OpenElement>
- Mendieta Miranda, Maximiliano (2015). *Defensoras y defensores de derechos humanos en el Chaco paraguayo: Relatos de lucha por la tierra*. Asunción: Tierraviva.

TEMAS DEL AÑO



LA PROTESTA SOCIAL VISTA COMO UNA AMENAZA

TEMA DEL AÑO



El derecho a la protesta social presupone el ejercicio de derechos considerados esenciales a una democracia, por su vinculación con las libertades de expresión y reunión. Este permite, en especial a los grupos sociales generalmente excluidos, una interlocución más activa con los agentes estatales en lo que concierne a la discusión de sus demandas y no puede ser tomado como una amenaza para el régimen político, salvo para aquellos que detentan privilegios y sostienen la desigualdad.

En este sentido, la falta de garantías para el libre ejercicio de los derechos de manifestación, reunión y libre expresión públicas no solamente implica y conlleva la limitación o proscripción del ejercicio individual de los derechos enunciados, sino que afectan a las personas o grupos que son víctimas de decisiones gubernamentales arbitrarias en la materia. Por su naturaleza descripta, toda limitación o prohibición ilegítima afecta la vigencia de lo que podría llamarse el espacio cívico, de indispensable desarrollo para el ejercicio de todos los derechos civiles y políticos. Este constituye un presupuesto de toda sociedad democrática, más aún en estos tiempos, en los que se pone en entredicho permanente la legitimidad de los partidos o agrupaciones partidarias a la hora de representar y defender intereses ciudadanos.

Oscar Ayala Amarilla

SECRETARIO EJECUTIVO DE LA CODEHUPY

La criminalización, una constante

El Ministerio Público, llamado a desarrollar integralmente su vocación institucional, determinada por la representación social que ostenta y se le atribuye por ley, en casos de ocupación de tierras sigue sin ver los derechos a la alimentación, vivienda o trabajo de quienes ejercen la acción. Por el contrario, reduce su mirada a una “invasión” que debe ser inmediatamente reprimida. Igualmente en manifestaciones callejeras, ya sea en la urbe o en el campo, tampoco contemplan la libertad de expresión y reunión como bienes jurídicos de relevancia democrática que deben ser garantizados a favor de los movilizados. Hallazgos de “perturbación a la paz pública” y circulación sí aparecen en sus imputaciones, que más que una diligencia procesal han devenido en herramientas espurias de negociación y coacción en la mano de fiscales inescrupulosos: “Si se levanta la manifestación, se levanta la imputación”, es la regla que aplican.

La política de homologación de acciones de exigibilidad de derechos a hechos punibles continúa criminalizando la protesta social.

Cuando la retórica y la práctica van de la mano

La conexión existente entre la retórica vacía de contenido en derechos humanos del Ejecutivo y las prácticas consistentes con la misma han sido patentes en cuestiones de significativa importancia este año. Por ejemplo, la prohibición de conmemorar el día de las personas que fueron víctimas de desaparición forzosa en la Agrupación Especializada¹, lugar donde fueron hallados varios cuerpos enterrados clandestinamente durante la dictadura. Asimismo, la forma de intervención en los colegios ocupados por estudiantes² y, acaso la más trascendente, la prohibición de manifestación notificada a los campesinos que exigían el subsidio de su actividad productiva³.

Con relación al caso de los campesinos impedidos de manifestarse, la Codehupy expresó su preocupación, tanto por la arbitrariedad de la medida como por el carácter discriminatorio que tuvo, pues el sector campesino es el único

1 Última Hora, 26 de agosto de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/en-la-agrupacion-especializada-niegan-permiso-recordar-desaparecidos-n1104269.html>

2 Última Hora, 7 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/toma-masiva-5-colegios-pone-jaque-al-gobierno-mas-inversion-n1106423.html>

3 Última Hora, 7 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/campesinos-no-marchan-y-denuncian-discriminacion-n1106475.html>

que acusó la restricción, algo que pone en riesgo gravemente la convivencia democrática⁴.

Así también, al recuento de hechos ya señalados se suma la detención y traslado por la fuerza de un joven que participaba de un acto público, en cual se le impidió expresar su reclamo con una pancarta dirigida al Presidente de la República⁵. Esto fue en el departamento de Itapúa. Por último, la represión y herida de bala producida a un campesino durante una manifestación en Canindeyú⁶ es otro episodio que marca a fuego la manera en que el Gobierno ha actuado frente a la protesta social en 2017.

Lo que se puede constatar, en consecuencia, es la creciente regularidad y la normalización de una idea fuerza orientada a promover arbitrariamente la proscripción del derecho a la protesta social, especialmente las manifestaciones protagonizadas por organizaciones sociales, limitando su accionar mediante la aplicación discrecional y discriminatoria de la ley⁷.

La protesta social y los medios

En relación con las protestas sociales, los medios masivos de comunicación también han jugado un rol muy especial y han vehiculizado demandas de una opinión pública carente de toda orientación en derechos humanos y con escasa tradición democrática en su haber. El punto de partida es siempre el derecho de terceros, enunciado como bandera, y frecuentemente convertido en arma de ataque político, no así de salvaguarda de los derechos que invoca, pues deja de mirar el conjunto más amplio de los intereses y derechos que deben ser considerados en función a la vigencia del sistema democrático.

La falta de garantías para el ejercicio del derecho al libre tránsito de terceros, por ejemplo, suele ser el eje de las campañas mediáticas y lo fue nuevamente este año con el fin de cuestionar y restar apoyo ciudadano a la realización de

4 Codehupy, 12 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://codehupy.org.py/el-gobierno-socava-la-protesta-social-con-practicass-autoritarias-y-pone-en-riesgo-la-convivencia-democratica/>

5 RDN, 8 de setiembre de 2017. Disponible en: <https://www.rdn.com.py/2017/09/08/expulsan-a-estudiante-por-pedir-almuerzo-escolar-a-cartes/>

6 Última Hora, 8 de setiembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/campesino-fue-herido-una-manifestacion-canindeyu-n1106723.html>

7 Varios de los hechos citados y las violaciones que ellos representan a los derechos humanos están referidos en los artículos correspondientes al derecho a la educación, derecho a la reforma agraria, derecho de las juventudes, derechos de niños, niñas y adolescentes, de reunión, manifestación y asociación y derechos de defensores y defensoras de derechos humanos de este informe.

manifestaciones. Una muestra de ello fue el campamento y marcha diaria de los campesinos y campesinas agrupados en la Coordinadora Nacional Intersectorial (CNI) en el mes de julio, cuando llegaron hasta Asunción para solicitar la condonación de deudas y la ley de la agricultura familiar campesina, a quienes se aplicó la llamada “Ley del Marchódromo”⁸.

Ante este tema es menester traer a colación lo claramente señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su último informe sobre defensores y defensoras de derechos humanos:

...al momento de hacer un balance sobre el derecho de tránsito y el derecho de reunión, corresponde tener en cuenta que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática (...) las huelgas, los cortes de ruta, el copamiento del espacio público, e incluso los disturbios que se puedan presentar en las protestas sociales, pueden generar molestias o incluso daños que es necesario prevenir y reparar. Sin embargo, los límites desproporcionados de la protesta, en particular cuando se trata de grupos que no tienen otra forma de expresarse públicamente, comprometen seriamente el derecho a la libertad de expresión (CIDH, 2015: 69-70).

Abundando sobre el punto, la CIDH sostiene también que los Estados “tienen el deber de diseñar planes y procedimientos operativos adecuados para facilitar el ejercicio del derecho de reunión, incluso, el reordenamiento del tránsito de peatones y vehículos en determinada zona” (CIDH, 2009b: 88). De esta manera, queda claro que los derechos que se contrapongan con los derechos de manifestación pública deben ceder temporalmente.

En el mismo sentido, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas considera que “la libre circulación vehicular no debe anteponerse automáticamente a la libertad de reunión pacífica” (CDH, 2012: 12) y que los Estados deben buscar alternativas para garantizar el espacio cívico recirculando el tránsito automotor y el peatonal.

Es decir, la tentación siempre presente del poder público de frustrar las movilizaciones ciudadanas en el Paraguay no tiene asidero posible en los derechos humanos y colisiona con todo el entendimiento y desarrollo de la doctrina y

8 Se refiere a la Ley N° 1.066/97 “Que reglamenta el artículo 32 de la Constitución Nacional”. Una crítica a dicha ley puede leerse en el artículo sobre el derecho a la asociación y participación ciudadana del informe del año 2006 (Codehupy, 2006).

jurisprudencia del derecho internacional de los derechos humanos en la materia. Por tanto, ignorar esta situación, como hace el Gobierno, demuestra el progresivo deterioro y vaciamiento de la institucionalidad y las prácticas democráticas, que dan paso al resurgimiento de un autoritarismo que plantea retrocesos en diversos campos, no solo el de la protesta social.

El avasallamiento de lo institucional

Entre los hechos más graves que afectaron el derecho a la protesta durante el 2017 está, sin dudas, lo que se ha verificado a finales de marzo y comienzos de abril. Algunas de las situaciones registradas fueron el disparo con arma de fuego al diputado Édgar Acosta en la vía pública y en medio de las manifestaciones que se iniciaban, la grave omisión en la que incurrieron las fuerzas públicas a la hora de proteger de la quema y destrucción el edificio legislativo así como el allanamiento sin orden judicial del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) por parte de agentes de la Policía Nacional, que dieron muerte en la sede partidaria atracada al dirigente juvenil Rodrigo Quintana. Estos hechos han implicado de manera significativa el menoscabo de la institucionalidad democrática.

Igualmente, detenciones masivas de manifestantes y el uso excesivo de la fuerza respecto a ellos⁹, los malos tratos y hasta la tortura, verificados durante la noche del 31 de marzo y el 1 de abril, nos remite a una de las respuestas estatales más violentas que la ciudadanía haya enfrentado en el marco de una protesta vinculada, en este caso, a la defensa de la Constitución de la República frente a los abusos de poder que eran denunciados por la misma.

En la actuación de la Fiscalía se puede observar otra faceta que es importante destacar cuando reduce la investigación de la muerte Rodrigo Quintana –calificada como ejecución extrajudicial por la Codehupy– solamente a la institución policial. Ello a pesar de que hay evidencia de la participación de otros funcionarios, así como de particulares que habrían actuado con aquiescencia estatal durante los trágicos eventos represivos. Además de los reportes de los medios masivos de comunicación, el propio vicepresidente de la República, Juan Afara, se ha expresado en este sentido¹⁰.

9 MNP, 4 de abril de 2017. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/122-mnp-presento-denuncia-ante-la-fiscalia-sobre-posibles-hechos-punibles-en-actuacion-policial>

10 ABC Color, 6 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/afara-dice-que-el-extrano-de-pelo-largo-maneja-la-policia-1638136.html>

La actitud fiscal, sin dudas, no deviene ajena a todo lo dicho anteriormente. Aún más, es consistente con la política de persecución penal motivada políticamente, ya sea para favorecer la criminalización y la impunidad, más allá de todo derecho o garantía.

Al respecto, la reciente concesión de refugio a cuatro ciudadanos paraguayos asilados en Uruguay¹¹ debe ser leída como una interpelación tácita emanada de un gobierno extranjero que, luego de haber sopesado las condiciones de justicia en nuestro país, se pronunció a favor de la protección de las personas requirentes de refugio, con la conclusión evidente de que para las mismas no hay garantías en el Paraguay.

Visto esto, subrayemos que para la CIDH las manifestaciones sociales son formas de expresión que suponen el ejercicio de derechos conexos, tales como el derecho de reunión y el libre flujo de opiniones e información, por lo que no deberían ser criminalizadas (CIDH, 2015). Las Naciones Unidas definen la criminalización como “la toma de medidas administrativas o penales para sancionar a quienes organizan reuniones o participan en ellas” (CDH *et al.*, 2015: 6). Esto resulta incompatible con las obligaciones de los Estados en materia de protección del derecho de reunión y expresión (Ibidem, 5) (Cfr. CIDH, 2009a).

Finalmente, enfatizamos que respecto a la criminalización la CIDH ha expresado su “preocupación sobre la existencia de disposiciones penales que convierten en actos criminales la simple participación en una protesta, los cortes de ruta (a cualquier hora y de cualquier tipo) o los actos de desorden que en realidad, en sí mismos, no afectan bienes como la vida, la seguridad o la libertad de las personas” (CIDH, 2015:71).

Recomendaciones

- Derogar la Ley N° 1.066/97 “Que reglamenta el artículo 32 de la Constitución Nacional”.
- Instruir y capacitar a la Policía Nacional y al Ministerio Público en la gestión adecuada de toda protesta social, con base en los estándares del derecho internacional de los derechos humanos desarrollados en la materia.

11 El Observador, 19 de setiembre de 2017. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/uruguay-concede-caracter-refugiados-dos-paraguayos-implicados-revuelta-reeleccion-n1121218>

- Difundir ampliamente los estándares del derecho internacional de los derechos humanos desarrollados en materia de protesta social y fomentar el debate democrático en torno a los mismos en todos los ámbitos de la sociedad.

Bibliografía

- Gauto Bozzano, Enrique (2006) “Numerosas movilizaciones y acciones ciudadanas a pesar de la persistencia de obstáculos legales”, en: *Derechos Humanos en Paraguay 2006 – Yypóra Derecho Paraguáipe*. Asunción: Codehupy, pp. 227-250.
- Consejo de Derechos Humanos (CDH) (2012) *Primer Informe Temático del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Documento de las Naciones Unidas A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012*. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_sp.pdf
- Consejo de Derechos Humanos (CDH); Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Gante (2015). *Intervención de tercera parte ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso de Mahammad Majidli contra Azerbaiyán (número tres) y otras tres solicitudes*. Disponible en: <http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2015/11/ECTHR-brief-Azerbaijan.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2009a). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2008 (Vol. III) Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II.134, Documento 5 rev 1.25 de febrero de 2009*. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202008%201%20ESP.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2009b) *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. OEA/SER.L/V/II, Documento 57. 31 de diciembre de 2009*. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/seguridad%20ciudadana%202009%20esp.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2015) *Criminalización de defensores de derechos humanos OEA/Ser.L/V/II, documento 49/15, 31 de diciembre de 2015*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf>
- FOAA Online (2017) *Derecho a la libertad de reunión pacífica*. Disponible en: <http://freeassembly.net/foaa-online/>

LA IGUALDAD DE GÉNERO EN EL ESTADO PARAGUAYO: LOS PELIGROS ANTE LAS OLEADAS ANTI-DERECHOS

TEMA DEL AÑO



La igualdad de género es una cuestión básica de derechos humanos y como tal es una responsabilidad del Estado. Si bien ninguno de los avances que se han dado en el Paraguay ha sido una concesión sino producto de la lucha de las mujeres, la obligación del Estado es remover los obstáculos para alcanzar la igualdad. Este año se ha evidenciado con mayor fuerza la influencia de grupos de presión ultra conservadores en el gobierno, logrando que éste cediera generando retrocesos y cuestionando las bases mismas de la igualdad, establecida constitucionalmente.

Myrian González Vera, Mirta Moragas Mereles, Rosa Posa Guinea

COORDINACIÓN DE MUJERES DEL PARAGUAY (CMP)

El género, el Estado y la influencia de sectores conservadores

El fin de la dictadura stronista (1954-1989) supuso grandes cambios para el Paraguay, entre ellos la instauración del Estado no confesional por primera vez desde la creación de la República, tal como establece la Constitución de 1992. Hasta entonces, las tres constituciones sancionadas reconocían a la religión Católica, Apostólica y Romana como oficial, aunque siempre se garantizó la libertad de cultos¹.

Con la inclusión de la igualdad entre las personas y la no discriminación, así como la igualdad de derechos entre la mujer y el hombre como garantías constitucionales, el país inició la construcción de una sociedad sin discriminaciones y con igualdad de género; fue suscribiendo y ratificando acuerdos y convenios internacionales que incorporan mecanismos institucionales y establecen mandatos al Estado para incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas. La institucionalidad de género se da con la creación de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República por Ley N° 34 en 1992, que adquiere rango de Ministerio veinte años después (Ley N° 4.675/2012). Si bien es cierto que en los objetivos de esta Secretaría no se explicita “la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres”, el trabajo emprendido por esta oficina apuntó desde sus inicios a disminuir las brechas de desigualdades que sufrían las mujeres. No obstante, la inclusión de la perspectiva de género en el Estado nunca estuvo exenta de reticencias.

Uno de los primeros trabajos interinstitucionales que impulsó la Secretaría de la Mujer, incorporando la perspectiva de género, fue el Programa Nacional de Igualdad de Resultados para las Mujeres en la Educación (PRIOME), en 1995. Sin embargo, ese mismo año, el Estado paraguayo, aun cuando suscribió sin reservas² la Plataforma de Acción de Beijing (Naciones Unidas, 1995: 164-186), presentó una nota de alcance sobre el término género, haciendo constar en el documento suscripto que:

1 Sin embargo, la Constitución de 1992, como las tres constituciones anteriores (1870, 1940 y 1967), mantiene la invocación a Dios en el preámbulo.

2 En puridad, el término “reserva”, de acuerdo a la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados es “una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado”. Las reservas son aceptables siempre que no se opongan al objeto y fin del instrumento. En el caso de instrumentos como la Plataforma de Beijing, aunque los Estados tiendan a utilizar el término “reserva”, en términos legales no tiene el mismo alcance legal que una reserva de un tratado.

Respecto al término 'género' utilizado en los documentos adoptados en el seno de esta Conferencia, el Gobierno del Paraguay interpreta que dicho concepto se refiere a ambos sexos: el hombre y la mujer, y con dicho alcance ha sido incorporado en sus documentos nacionales (Centro de Documentación y Estudios, CDE, 1995: 159).

Desde las gestiones de los diferentes gobiernos que se sucedieron, los avances dados hacia la institucionalidad de género en el Estado casi siempre se dieron por la buena voluntad de quienes estaban al frente de las oficinas estatales, y así en cada cambio de autoridad se registran altibajos en la implementación de políticas, planes y programas con perspectiva de género en estos casi treinta años de gestión de la Secretaría de la Mujer, hoy Ministerio de la Mujer.

La influencia de sectores conservadores en la aprobación de leyes e implementación de políticas siempre estuvo presente en el Estado, pero es en octubre de 2016 donde se sintió de manera directa esta presión que se dio mediante una sostenida incidencia –visitas de sacerdotes de distintas iglesias a legisladores–, logrando que la Cámara de Diputados elimine la palabra género de toda la propuesta (además de otros recortes), para que se apruebe el proyecto de ley de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia.

En noviembre de ese mismo año, el Senado estudió el proyecto y lo sancionó con algunas modificaciones, restituyendo importantes artículos que habían sido eliminados en la Cámara Baja (el feminicidio como tipo de acción penal pública y la prohibición de conciliación en los casos de violencia presentados a la justicia). Sin embargo, a pesar del trabajo de las Comisiones de Salud y de Equidad Social y Género de la Cámara Alta, se impuso una mayoría de legisladores y legisladoras que aceptaron aprobar la ley de violencia contra las mujeres, sin perspectiva de género. Esta vez fue la propia Conferencia Episcopal Paraguaya (CEP) de la Iglesia Católica, que sin pudor alguno hizo pública y por escrito su posición de impedir que el género sea la perspectiva de esta ley porque, según la postura católica, contenía muchos artículos referentes a la “ideología de género, a través de la cual se pretende que la protección planteada por el proyecto de la ley incluya a varones que se consideran a sí mismos como mujeres”³. La carta, firmada por el presidente de la CEP, monseñor Edmundo Valenzuela, agregaba, entre otras afirmaciones, que:

3 Paraguay.com, 16 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/obispos-rechazan-que-ley-contra-violencia-a-la-mujer-proteja-a-trans-154322>

Estamos frente al intento de una verdadera revolución antropológica a la que como Iglesia no podemos asistir pasivamente. Por tanto, exhortamos a los señores senadores a reflexionar en torno a la confusión a que se presta este juego de conceptos⁴.

Con esta acción, la campaña falaz de sectores conservadores⁵ y de iglesias se posicionaba de manera clara y contundente bajo la denominación “contra la ideología de género”, concepto acuñado para desinformar, falsear y mentir respecto al uso de la teoría de género y su aplicación en una herramienta de análisis que permite dar visibilidad, comprender y actuar sobre las desigualdades históricas que sufren las mujeres, así como también otros grupos que adquieren la identidad femenina y a quienes se les recorta sus derechos como, por ejemplo, las mujeres trans, que fueron también eliminadas como sujetos de protección de esta ley. La perspectiva de género, según Marcela Lagarde:

...tiene como uno de sus fines contribuir a la construcción subjetiva y social de una nueva configuración a partir de la resignificación de la historia, la sociedad, la cultura y la política desde las mujeres y con las mujeres [...] Una humanidad diversa democrática requiere que hombres y mujeres seamos diferentes de quienes hemos sido, para ser reconocidos en la diversidad y vivir en la democracia genérica (Lagarde, 1996).

La imagen de un grupo de sacerdotes con sotanas bajando las escaleras del Congreso Nacional el día que se trató y aprobó el proyecto de ley hablaba por sí sola: habían podido influenciar con sus creencias religiosas –basadas en una filosofía de fe en un Dios único- con el fin de mantener los modos de relacionamiento de una sociedad patriarcal que somete a las mujeres para que sean el sostén de la familia tradicional donde solo rige la voz, el mandato y las decisiones del hombre, del patriarca.

4 ABC Color, 16 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/obispos-rechazan-que-ley-contra-violencia-a-mujer-proteja-a-trans-1538360.html>

5 En este artículo nos referiremos a “sectores conservadores” u “anti-derechos” para referirnos a los grupos de presión, ligados o no a las iglesias, cuyo objetivo es obstaculizar el avance de los derechos de las mujeres, personas LGTBI y, últimamente, al reconocimiento de la universalidad de los derechos humanos y la autodeterminación de las personas.

Contexto regional: la agenda es de los que pretenden el retroceso en los derechos humanos, la igualdad de género y la no discriminación

El discurso de la “ideología de género” fue instalado por grupos anti-derechos con el objetivo de crear pánico social con relación a la perspectiva de género. Uno de los casos de mayor éxito fue el caso colombiano, donde a finales del 2016 y antes del plebiscito sobre el acuerdo de paz, éstos instalaron una polémica con relación a supuestas cartillas educativas del Ministerio de Educación⁶ que, pese a ser manuales elaborados por organizaciones de la sociedad civil y no haber sido adoptados oficialmente por el Ministerio de Educación, fueron presentados como tales con el fin de instalar que se haría obligatoria la enseñanza sobre orientación sexual en las escuelas y, a pesar de las aclaraciones oficiales, la polémica quedó instalada⁷. Poco tiempo después, en la campaña por el plebiscito sobre el acuerdo de paz en Colombia, estos sectores instaron votar por el No, afirmando entre otras cosas, que el acuerdo tenía contenidos de ideología de género⁸. El acuerdo de paz fue rechazado y se considera que uno de los temas de peso fue el de la ideología de género⁹.

Otra importante campaña fue “Con mis hijos no te metas”, en Perú, que inició una acción contra el Ministerio de Educación por la currícula escolar, sosteniendo que “promovía la ideología de género” y que por detrás se trataba de reemplazar el rol de los padres en la decisión de los hijos y la imposición como “normal” de la identidad de género¹⁰, que los organizadores consideraban “una enfermedad”. Este movimiento pretendía presentarse como ciudadano, pero se ha comprobado las vinculaciones de sus líderes y la financiación con iglesias católicas y evangélicas¹¹. El Ministerio de Educación respondió que el currículo escolar no pretende enseñar homosexualidad, pero sí hablar de la homofobia y la violencia¹²; así, pese a las protestas, el

6 El Tiempo, 14 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/vida/educacion/cartillas-sobre-diversidad-sexual-en-colegios-genera-debate-en-colombia-39931>

7 El País, 10 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/colombia/la-dura-respuesta-de-la-ministra-parody-tras-marchas-por-cartillas-de-educacion-sexual.html>

8 Semana, 2 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/plebiscito-para-la-paz-hechos-politicos-que-ayudaron-a-que-ganara-el-no/496522>

9 Posteriormente, el gobierno colombiano firmó un acuerdo con importantes recortes referidos al género. Americas Quarterly, 6 de octubre de 2016. Disponible en: <http://americasquarterly.org/content/did-anti-lgbt-panic-help-defeat-colombias-peace-deal>

10 Peru21, 19 de enero de 2017. Con Mis Hijos No Te Metas: Vocero del colectivo cree que material escolar es abusivo. Disponible en: <https://peru21.pe/lima/mis-hijos-metas-vocero-colectivo-cree-material-escolar-abusivo-65108>

11 Ojo público, 4 de marzo de 2017. El poderoso reino de los evangélicos y sus prósperos operadores en la tierra. Disponible en: <http://ojo-publico.com/384/el-poderoso-reino-de-los-evangelicos-y-sus-operadores-en-la-tierra>

12 Peru21, 27 de febrero de 2017. Ministra de Educación: “La homosexualidad no se enseña, lo que sí se aprende es la homofobia y la violencia”. Disponible en: <https://peru21.pe/politica/ministra-educacion-homosexualidad-ensenanza-aprende-homofobia-violencia-67255>

Ministerio de Educación mantuvo el currículo educativo con los contenidos de igualdad de género¹³. Un grupo denominado “Padres en acción” solicitó judicialmente la anulación del currículo. La Primera Sala de la Corte Superior de Lima anuló parcialmente el currículo en lo relativo a la igualdad de género¹⁴. El fallo se encuentra pendiente de decisión de la Corte Suprema de Justicia¹⁵. Varias defensoras de la currícula escolar recibieron amenazas de muerte por parte de estos grupos¹⁶.

Otro país que ha sufrido la campaña anti-género es Brasil, que desde hace unos años tiene una bancada evangélica. Luego de la crisis que derivó en la destitución de la presidenta Dilma Rouseff, grupos extremistas de derecha con influencia católica y evangélica han fortalecido una campaña de odio y violencia, no sólo contra las personas LGTBI sino contra las mujeres. La filósofa feminista Judith Butler visitó el país y fue acosada y violentada por grupos que la llamaban “bruja” y pedían que sea “quemada”¹⁷. En los mismos días, una comisión del Congreso aprobó la penalización total del aborto¹⁸. El panorama de retrocesos en Brasil se presenta preocupante en un año pre-electoral, donde un candidato con el 20% de intención de voto, Jair Bolsonaro, sostiene que los artistas y feministas fomentan la pedofilia y deben ser fusilados¹⁹.

Como puede verse, los temas, los lemas, la estética y el discurso de los grupos anti-derechos nacionales son prácticamente los mismos que los utilizados por grupos de otros países, por lo que puede afirmarse que estamos ante una estrategia regional.

13 El País, 17 de marzo de 2017. Perú mantiene el currículo escolar pese a las protestas. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/03/06/america/1488839896_106819.html

14 La República, 29 de agosto de 2017. Disponible en: <http://larepublica.pe/sociedad/1080287-pj-anula-una-parte-del-enfoque-de-genero-del-curriculo-escolar>

15 La República, 30 de agosto de 2017. Disponible en: <http://larepublica.pe/sociedad/1081296-minedu-apelara-fallo-que-anula-enfoque-de-genero-en-curriculo>

16 Educación. Diálogo informado sobre políticas públicas, 7 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.educacionperu.org/defensoras-del-curriculo-escolar-amenazadas-muerte/>

17 El País, 20 de noviembre 2017. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/11/18/actualidad/1510970426_151092.html?id_externo_rsoc=TW_CC

18 La Prensa, 4 de diciembre de 2017. Disponible en: https://www.prensa.com/mundo/Brasil-miles-protestan-prohibicion-aborto_o_4894010616.html

19 El País, 20 de noviembre 2017. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/11/18/actualidad/1510970426_151092.html?id_externo_rsoc=TW_CC

Cómo está hoy la perspectiva género en el Estado: medidas y posicionamientos oficiales asumidos

La amplia difusión de los discursos de estos sectores conservadores ha tenido resultados concretos en las políticas públicas, donde pueden verse enormes retrocesos, pero también ambigüedades y falta de consenso.

El más preocupante retroceso es el que tiene que ver con la Resolución N° 29.664 del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), “por la cual se prohíbe la difusión y la utilización de materiales impresos como digitales, referentes a la teoría y/o ideología de género en instituciones educativas dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias”, aprobado el 5 de octubre pasado por el ministro Enrique Riera. Esta resolución fue aprobada el mismo día de la audiencia pública convocada por la Diputada Olga Ferreira de López, donde el ministro afirmó que “quemaría libros en la plaza” si contienen “ideología de género”²⁰.

Esta resolución fue aprobada solo unas semanas antes de que Paraguay fuera examinado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), donde la ministra de la Mujer, Ana María Baiardi, se unió al rechazo de las expertas del Comité hacia la Resolución aprobada por el MEC y señaló que el ministro le había dicho que la misma era “temporal”.

En esos días, mientras la ministra trataba de dar explicaciones ante el Comité CEDAW, el presidente Horacio Cartes se reunía con un grupo que se autodenomina pro vida y pro familia, quienes le solicitaron la eliminación de la perspectiva de género en el Ministerio de la Mujer²¹. Cartes señaló que no sabía que la palabra “género” no estaba en la Constitución Nacional y reafirmó su compromiso por la vida y la familia, aunque hasta fines de noviembre no dio a conocer su postura con respecto a dicha solicitud. Posteriormente, el Ministerio de la Mujer emitió un comunicado hablando de su marco de acción donde explicó que trabaja por la igualdad entre hombres y mujeres en el marco constitucional donde entiende el matrimonio como la unión entre un hombre y una mujer²²; y en las mismas fechas esta secretaría de Estado

20 Última Hora, 5 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ministro-dijo-que-podria-quemar-libros-ideologia-genero-n1111464.html>

21 Última Hora, 26 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/pro-vida-piden-cartes-que-prohiba-perspectiva-genero-ministerio-la-mujer-n1115168.html>

22 Fan Page del Ministerio de la Mujer. Disponible en: <https://www.facebook.com/minmujerpy/photos/a.244357292357861.56230.243991155727808/1331120587014854/?type=3&theater>

era reconocida por ONU Mujeres²³ y la Comisión Interamericana de Mujeres²⁴ por su trabajo a favor de la igualdad. En tanto, y aun con la resolución ministerial anti género, el ministro Riera participó a finales de noviembre de la 39ª Conferencia de la Unesco, donde se comprometió a eliminar las disparidades de género en la educación²⁵.

Hacia dónde vamos. Posibles escenarios

Como hemos visto, Paraguay ha instalado y apuntalado una institucionalidad de género y, a la vez, sobre todo en los últimos tiempos, también un activismo anti-derechos que se ha ido fortaleciendo durante el gobierno de Cartes, quien, desde el principio de su mandato, mostró niveles muy bajos de comprensión y aceptación de los derechos humanos. La estrategia aplicada en Paraguay por los grupos anti-derechos corresponde al cumplimiento de pautas establecidas internacionalmente. Paradójicamente, estos grupos sostienen la idea de soberanía en primer lugar mientras ejecutan planes muy similares en todo el continente, en Estados Unidos y en Europa.

Las similitudes con el caso de Colombia son evidentes. En Paraguay estos grupos identifican un material de una ONG sobre prevención de VIH y “encienden la alarma” deliberadamente diciendo que se está implementando en el MEC y que se está enseñando a sus hijos a “ser gays”, a “tener relaciones sexuales en la niñez”, etc. La alarma va acompañada de confusión: nadie sabe de qué material se trata ni se ha podido establecer con certeza que sean materiales oficiales, pero el pánico moral ya está desatado²⁶. Las similitudes con el caso peruano son muy evidentes. Los lemas, la estética, el discurso y los contenidos aplicados son exactamente iguales.

Pero más allá del accionar de estos grupos de presión²⁷, es el Estado el que, aceptando sus postulados, viola derechos como el derecho a la igualdad y

23 Fan page del Ministerio de la Mujer. Disponible en: <https://www.facebook.com/minmujerpy/photos/pcb.1333064906820422/1333064260153820/?type=3&theater>

24 Fan page de Ministerio de la Mujer. Disponible en: <https://www.facebook.com/minmujerpy/photos/a.244357292357861.56230.243991155727808/13316975066957162/?type=3&theater>

25 Última Hora, 21 de noviembre de 2017. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/mec-aprueba-recomendacion-n1120180.html>

26 Véase artículo sobre derecho a la educación para referencia a la difusión de materiales de “ideología de género” entre los grupos de padres para generar pánico.

27 De acuerdo a Esther del Campo (2001), grupos de presión son “aquellos grupos de intereses organizados que no desean de forma directa el control del poder político sino sólo influir o presionar a los centros de toma de decisiones, ya sea en el ámbito del Legislativo o del Ejecutivo y de las diferentes organizaciones y administraciones públicas. Por tanto, se diferencian claramente de los partidos políticos, porque éstos buscan directamente el poder político”.

no discriminación o el derecho a la información y educación. En el caso paraguayo, el ministro de Educación declaró que si se dudaba de su posición podía quemar todos esos materiales y dictó una resolución que en efecto los prohíbe, sin ni siquiera cerciorarse si los materiales eran reales. No hay análisis, no hay reflexión, no hay opinión de personas expertas, ni revisión en serio, sólo temor infundado e intervención “enérgica” del ministro para que al sector ultra conservador no le quede ninguna duda de que está “de su lado”. Este hecho no puede leerse de manera aislada de un contexto electoral en un país conservador como Paraguay. De hecho, días después el ministro llamó a sus docentes a votar por él: “ya soy también candidato y tienen que votar por su jefe”²⁸.

Si a estas acciones en el ámbito nacional se suma el liderazgo anti-derechos del Paraguay en la Asamblea de la OEA, la posición de la misma línea en el ámbito de derechos humanos en el Mercosur y las reservas a documentos de derechos humanos de las Mujeres en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU²⁹. Queda de manifiesto una coherente posición anti-derechos a nivel nacional e internacional.

¿Cómo afecta esta postura a los derechos humanos?

Cuando determinados discursos se transforman en políticas públicas o se traducen en acciones de violencia y odio³⁰, el Estado es responsable de violar derechos. Algunas de las consecuencias son:

- Evitar que en el ámbito de educación se incorpore la reflexión sobre los estereotipos de género y de esta manera se siguen manteniendo patrones estereotipados sobre el comportamiento y rol de las mujeres, que busca retroceder en el tiempo para colocarlas exclusivamente en el rol reproductivo y de cuidados dentro de la familia.
- La negación de educación sexual a adolescentes, con el argumento de que la educación se hace en familia busca volver al silencio y la desinformación

28 ABC Color, 16 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/riera-a-docentes-tienen-que-votar-por-su-jefe-1641053.html>

29 Resolución sobre violencia contra las mujeres del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. 32ª sesión de junio y julio de 2016. Arabia Saudí, Togo, China y Paraguay indicaron sus reservas al texto. (AWID, 2017: 133)

30 Recordemos que luego de la campaña anti-derechos de los últimos meses una persona trans fue asesinada y otras varias fueron agredidas por un hombre que declaró que las mataría porque “no deberían existir”. Véase artículo sobre derechos LGBTI de este informe.

que deja desprotegidos a niños, niñas y adolescentes ignorando su autonomía progresiva consagrada en la Convención de Derechos del Niño y en el Código de la Niñez y Adolescencia³¹.

- Modificar la idea misma de derechos humanos, porque cuestiona la idea de la universalidad de los mismos.
- Menoscabar aún más el Estado laico, al legislar conforme a criterios de ciertas religiones en detrimento de la libertad de conciencia y autodeterminación de las personas.
- El cuestionamiento de la idea misma de igualdad entre todas las personas.
- La invisibilización de la diversidad de las familias ya existentes porque busca negar su existencia.
- La continuación de la violencia hacia las personas LGTBI y cualquier persona que salga por fuera de los roles tradicionales de género.

Conclusiones: ¿Qué nos espera? Los desafíos son muchos

Se debe tomar conciencia de que no sólo la igualdad de género está siendo cuestionada, sino la misma idea de derechos humanos. Paraguay, al poner pies de página en resoluciones sobre derechos humanos, tanto en la OEA como en la ONU, cuestiona sus compromisos internacionales, poniendo el peso de la autoridad sobre el tema en el propio Estado en aras de “la soberanía”. Esto nos lleva a la idea de que se trata de socavar la idea de universalidad de los derechos humanos para que dependa de la voluntad de los gobiernos, dando pie a la deslegitimación del Estado Social de Derecho que deriva en neo-autoritarismos.

El sistema de derechos humanos en Paraguay es de por sí frágil, pero al menos está formalmente comprometido. Los grupos anti-derechos buscan retroceder en esos compromisos. Es importante salvaguardar la institucionalidad de género sin necesidad de someterse a los pedidos de los sectores ultra-conservadores. El Ministerio de la Mujer debe fortalecerse profundi-

31 Véase artículo sobre derechos sexuales de este informe.

zando y ampliando su rol en aras de la igualdad y de la justicia social, pues su compromiso es garantizar la vigencia plena los derechos de las mujeres y no responder a solicitudes que atenten contra el Estado laico.

Se deben valorar que los avances en los derechos para las mujeres han sido producto de la lucha feminista. Si no fuera por eso, todavía las mujeres en Paraguay no podrían ni administrar sus propios bienes, ni votar. Los planteamientos anti-derechos proponen un retroceso. Por ello se debe:

- Vigilar la universalidad de los derechos tal y como están establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y en todos los instrumentos posteriores que han perfeccionado y avanzado.
- No perder la atención al peligro que supone no tener ningún tipo de educación integral de la sexualidad para las vidas de niñas, niños y adolescentes.
- Evidenciar el vínculo entre la educación discriminatoria y la violencia machista en cualquiera de sus expresiones.
- La sociedad avanza y las actitudes respecto a los derechos LGTBI evolucionan favorablemente, pero los discursos de odio fomentan y legitiman la violencia. Las primeras personas perjudicadas son LGTBI y fundamentalmente las personas trans.
- Y para todas las generaciones, no puede eternizarse el sometimiento, la falta de educación sexual, la falta de igualdad de oportunidades, la falta de construcción libre de la personalidad.

El Estado paraguayo debe garantizar los derechos humanos de todas las personas. El retroceso en igualdad de género es para toda la ciudadanía

Bibliografía

Asociación para los Derechos de las Mujeres y el Desarrollo AWID (2017) *Derechos en riesgo. Observatorio sobre la Universalidad de los Derechos. Informe sobre tendencias en derechos humanos* 2017. Ciudad de México-Toronto: AWID. Disponible en: <https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/derechos-en-riesgo-ours-2017.pdf>

Centro de Documentación y Estudios (1998). *Sirenas conquistando sueños: Anuario Mujer 1995*.

Asunción: CDE.

Del Campo, Esther (2001). *Los grupos de presión*. Disponible en línea: <https://campus.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/Gruposdepresion.pdf>

Lagarde, Marcela (1996) "El género", fragmento literal: 'La perspectiva de género', en *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. Madrid: Ed. horas y HORAS, pp. 13-38. Disponible en: http://catedraunescodh.unam.mx/catedra/CONACYT/08_EducDHymediacionEscolar/Contenidos/Biblioteca/Lecturas-Complementarias/Lagarde_Genero.pdf

Naciones Unidas (1995). *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995*. A/CONF.177/20/Rev.1. Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20ofull%20report%20S.pdf>

ANEXOS



COMUNICADOS DE PRENSA DE LA CODEHUPY DURANTE EL PERIODO DEL INFORME

Anexo 6:

La corrupción judicial es un arma letal que atenta contra la democracia

A raíz de las publicaciones que cobraron estado público en medios masivos de comunicación, sobre el tráfico de influencias en el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM), que involucran al Senador Oscar González Daher, agentes fiscales, un abogado y ex Ministro del Interior, y al secretario del órgano de enjuiciamiento, entre otros, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), expresa cuanto sigue:

1. Los infames diálogos dados a conocer en los últimos días no sorprenden a nadie y son una muestra cruda de la corrupción que se ha apoderado de la justicia; una constatación de cómo la justicia opera a favor de las mafias; una descripción detallada del *modus operandi* de dirigentes que provienen de la ciénaga política, tal el caso del Senador Oscar González Daher, que a juzgar por los audios es quien instrumenta a su antojo a fiscales venales, según las conversaciones publicadas.
2. Preocupados por esta inveterada situación que tiene herida de muerte a la democracia, el pasado 23 de octubre la Codehupy exponía en audiencia pública ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), sobre la falta de garantías de independencia de la justicia en Paraguay, y sus implicancias en el debido proceso, señalando justamente la instrumentación política de procesos judiciales y actuaciones fiscales, así como la digitación partidista de candidatos/as a la judicatura y el Ministerio Público, como manifestaciones claras de este fenómeno destructor de la República.
3. Entre tanto, casi sin ninguna reacción significativa de la clase política, el Senador González Daher está nuevamente ubicado en un privilegiado

lugar de la lista parlamentaria encabezada por el Presidente Cartes, que le asegurará la continuidad de sus fueros durante la próxima legislatura, en un claro ejemplo de la protección política que recibe de la alta jerarquía colorada, a cargo del Poder Ejecutivo.

4. Asimismo, la persistencia del sector partidario al que adhiere el citado Senador, en designar como fiscal general del estado a la abogada Sandra Quiñonez, también debe preocupar muy seriamente a toda la sociedad, pues se trata, a la postre, de un intento más por copar los altos cargos de la justicia con personajes títeres que seguirán al servicio de inescrupulosos, listos y listas para recibir los dictados las mafias.
5. En este sentido, es menester decirlo directamente: si no se actúa en defensa de la institucionalidad de manera clara, sancionando a todos los responsables, en adelante, cualquier fallo o decisión jurisdiccional, así como quienes los pronuncian, estarán bajo la sospecha legítima de la sociedad, cuya ira difícilmente podrá ser contenida en un momento dado. El tráfico de influencia genera la anomalía política actual, ocasionando el desencanto de la ciudadanía con la democracia misma, al ver el atropello cotidiano del derecho y las instituciones de la República.
6. Por último, así como lo dijéramos en la CIDH, y lo repetimos aquí: La independencia del Juez (o del fiscal/a) hace a la garantía de imparcialidad; y, simétricamente, el juzgamiento en base al derecho, y no en base a las relaciones de poder existentes en la sociedad, hace al debido proceso, sin el cual, los derechos humanos estarán siempre en riesgo.

Asunción, noviembre 16 de 2017

Por la Coordinación de Turno: Vidal Acevedo, del Serpaj-Py (Servicio Paz y Justicia – Paraguay); Francisco Benítez, de la Red de ONG'S que trabajan VIH/SIDA; y, Víctor Bareiro, de SEIJA (Servicio Jurídico Integral para el Desarrollo Agrario). Oscar Ayala Amarilla, Secretario Ejecutivo.

Anexo 5:

Por la igualdad y los derechos LGBTI, el Estado debe investigar los crímenes de odio y promover la tolerancia y no discriminación

Al conmemorarse el 58° aniversario de la carta abierta publicada en el diario El País, de Asunción, considera la primera defensa pública de los derechos de las personas Lesbianas, Gays, Transgéneros, bisexuales e Intersexuales (LGBTI) en nuestro país, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), expresa cuanto sigue:

1. La Codehupy adhiere a la 14° Marcha de la Coalición LGBTI Paraguay, que con el lema “Frente al terrorismo de estado, dignidad y resistencia”, está convocada para el día 30 de septiembre en la Escalinata ubicada en Antequera y Humaitá, a las 11:00 horas, invitando a la ciudadanía a sumarse activamente a la misma, como un gesto de compromiso ciudadano, por una sociedad sin discriminación, que redunde en mayor igualdad para todos y todas.
2. La Codehupy exige el reconocimiento oficial del 30 de septiembre como Día Nacional por los Derechos de las Personas LGBTI, tal como ya fuera propuesto por las organizaciones del sector, como medida destinada a afirmar los principios de igualdad y no discriminación, así como para recordar a las víctimas de la represión y los crímenes de odio perpetrados por la dictadura hacia este colectivo social.
3. Por último, consideramos inderogable el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI, que respeten la identidad y expresión de género de las mismas, por ser un objetivo legítimo que favorecerá condiciones de igualdad en la sociedad; asimismo, instituciones como el Ministerio Público, el Poder Judicial y la Policía Nacional, están obligadas a acabar con la impunidad vigente, especialmente en relación a los crímenes de odio. El Estado, en su conjunto, además, tiene la obligación de promover la tolerancia y la no discriminación y remover los obstáculos que garanticen estos derechos, a fin de instalar una cultura de paz que favorezca la vigencia plena de los derechos humanos de todos y todas.

Asunción, septiembre 29 de 2017

Por la Coordinación de Turno: Francisco Benítez, Red de ONG´s VIH/SIDA; Aldo López, MOC; y, Sergio Cáceres Mercado, ICSO. Oscar Ayala Amarilla, Secretario Ejecutivo.

Anexo 4:

El gobierno socava la protesta social con prácticas autoritarias y pone en riesgo la convivencia democrática

A raíz de la política de restricciones a los derechos de manifestación y expresión pública, promovida por el gobierno, con el resultado de persecución y represión a la protesta social, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), expresa cuanto sigue:

1. La Codehupy, tal como ya lo ha manifestado anteriormente, observa con creciente preocupación como desde el Poder Ejecutivo se ha vuelto más frecuente la retórica de una estrategia de estigmatización social que busca desacreditar las demandas económicas y sociales de diferentes colectivos organizados, señalando reiterada y públicamente a sus dirigentes, sindicales, campesinos, estudiantiles, etc., como responsables de conductas penalmente delictivas. Esto, sin ningún sustento, contrariando deliberadamente la obligación estatal de abstenerse de realizar este tipo de declaraciones, debido al rol de defensores y defensoras de derechos humanos que cumplen estas personas.
2. Pero además resulta más preocupante para la Codehupy, la conexión inequívoca de la retórica del Ejecutivo con prácticas gubernamentales que se observan por ejemplo, en la prohibición de conmemorar el día de las personas que fueron víctimas de desaparición forzosa en la Agrupación Especializada, donde fueron hallados varios cuerpos enterrados clandestinamente durante la Dictadura, la intervención y uso excesivo de la fuerza policial en los colegios ocupados por estudiantes, la prohibición de manifestación notificada a los campesinos que exigían el subsidio de su actividad productiva, el retiro por la fuerza de un joven que participaba de un acto público, por expresar su reclamo con una pancarta ante el Presidente de la República en Itapúa, la represión y herida de bala producida a un campesino durante una manifestación en Canindejú, etc. Con esto se denota un patrón de actuación autoritario, que socava la protesta social por impulso de un gobierno que no ejerce democráticamente sus atribuciones, negando arbitrariamente el derecho a la manifestación y expresión de las organizaciones sociales.

3. Ante estos hechos, que buscan privar a la ciudadanía de la principal herramienta que posee para promover, defender y exigir sus derechos humanos, la Codehupy exige el cese inmediato de toda forma de restricción a los derechos de reunión, manifestación y expresión, por ser estos, producto de las conquistas democráticas alcanzadas por toda la sociedad, que deben ser garantizados en todo momento, solicitando en este sentido, al Congreso y al Poder Judicial, actuaciones que pongan frenos a los desbordes que desde el Poder Ejecutivo colisionan con este propósito y ponen en riesgo la convivencia democrática. Además, advierte que la práctica contraria a este llamado, no hace más que comprometer la responsabilidad estatal, que no solo tiene como consecuencias en el menoscabo de derechos humanos, sino también en las obligaciones concretas asumidas ante la comunidad internacional en la materia.

Asunción, septiembre 12 de 2017

Por la coordinación de Turno: Mario Costa, Cipae; Sergio Cáceres Mercado, ICSO; Aldo López, MOC. Oscar Ayala Amarilla, Secretario Ejecutivo.

Anexo 3:

Las manifestaciones públicas son inherentes a la democracia y deben ser garantizadas plenamente

A raíz de la protesta social en curso, expresadas en las movilizaciones campesinas de la Capital y las manifestaciones indígenas en Presidente Hayes, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), expresa cuanto sigue:

Toda movilización ciudadana de denuncia o reivindicación conlleva el ejercicio de los derechos de expresión y manifestación públicas, esenciales e inherentes a la democracia, y deben ser garantizados por los órganos correspondientes del gobierno. La libre expresión y la manifestación pública constituyen medios legítimos de exigibilidad, destinados a amplificar la voz de grupos generalmente excluidos y de más alta vulnerabilidad, como los campesinos e indígenas que actualmente realizan una amplia protesta social, tanto en la Capital, como en el Dpto. de Pdte. Hayes.

La población rural, según cifras estadísticas divulgadas por el Poder Ejecutivo, verifica un elevado porcentaje de personas que viven en situación de pobreza y pobreza extrema, que se ha incrementado durante el actual gobierno; sin embargo, desde estamentos gubernamentales y medios empresariales de comunicación, se dejan oír cuestionamientos hacia el planteamiento campesino con el propósito de desestimarlos, exteriorizados desde quienes, justamente, no podrían invocar en auxilio de sus posiciones ninguna legitimidad, al ser, en la mayoría de los casos, propiciadores de un modelo económico cuyos resultados de exclusión y pobreza están a la vista.

El día miércoles, aunque con menor visibilidad que la manifestación campesina de la Capital, se ha generado la movilización de los Enxet de Yakye Axa y Sawhoymaxaxa, quienes desde esta mañana se están manifestando en la ruta que une un Pozo Colorado y Concepción, en el Dpto. de Pdte. Hayes, exigiendo infraestructura vial, mensura de tierras y recursos para el desarrollo comunitario, ante la falta de diligencia e incumplimiento del gobierno, cuya política, antes que revertir, promueve la discriminación estructural que afecta gravemente a los indígenas, llegando a relativizar sistemáticamente las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) pronunciadas sobre los puntos reclamados en la manifestación citada.

Asimismo, estas manifestaciones no solo corresponden a peticiones dirigidas a las autoridades, sino también son una forma legítima y clara de construir democracia interpelando a los ciudadanos y ciudadanas sobre la situación que les atañe, como grupos específicos, y en relación a las acciones y omisiones del Gobierno.

Finalmente, al tiempo de expresar nuestras más sentidas condolencias por el deceso del Sr. Ángel Cardozo, quien sufriera el deterioro y agravamiento de sus condiciones de salud en el contexto de la marcha campesina, la Codehupy hace un llamado al Estado en su conjunto, para que atiendan, sin demoras, las demandas sociales en curso y, al mismo tiempo, garanticen ampliamente el ejercicio del derecho a manifestarse de todos los sectores movilizados, evitando la criminalización y estigmatización de la protesta social.

Asunción, julio 28 de 2017

Por la coordinación de turno: Mario Costa, Cipae; y, Juan Sebastian Cabral, Fundación Vencer. Oscar Ayala Amarila, Secretario Ejecutivo.

Anexo 2:

Las FFAA tienen la obligación permanente e inexcusable de respetar y garantizar integralmente los derechos de las mujeres que la integran

En efecto, a raíz de los hechos que son de público conocimiento, y que afectan a la Tte. de Fragata Carmen Quinteros Giménez, sometida a un proceso disciplinario en el ámbito militar por exigir el derecho de amamantar libremente a su hijo, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) expresa cuanto sigue:

1. Las Fuerzas Armadas (FFAA) están obligadas a acatar plena e integralmente la orden emanada de la justicia, pronunciada a partir de una petición formulada por la Tte. Quinteros, adoptando las disposiciones internas necesarias para que la misma pueda desenvolverse libremente de acuerdo a su rol de madre, garantizando de este modo la alimentación adecuada de su hijo mediante el amamantamiento.
2. La situación planteada, que no se reduce solamente a la prohibición de amamantar al niño, violando los derechos del mismo y de la madre, es particularmente grave en este caso, dado que la exigibilidad de derechos ejercida mediante la activación de recursos judiciales e institucionales legítimos por la Tte. Quinteros, son acciones consideradas arbitrariamente por las FFAA como causas de sanción disciplinaria, algo inadmisibles dada las obligaciones que tiene el Estado de garantizar el desarrollo integral de los niños y niñas, permitiendo, entre otras cosas, el derecho de las madres a amamantar a sus hijos, tal como está prevista en la Ley 5508/15 de “Promoción, Protección de la Maternidad y Apoyo a la Lactancia Materna.
3. Las FFAA, al tiempo de enviar un mensaje dañino a toda la sociedad en el caso que nos ocupa, se muestra reacia a asumir que desde hace varios años es una institución mixta, lo que le obliga a adaptar su funcionamiento y organización de tal modo a respetar y garantizar integralmente los derechos de las mujeres que la integran, en especial de aquellas que cumplen el rol de madres, y no esperar que estas se adapten a un régimen disciplinario arcaico e incompatible con las obligaciones que en materia de derechos humanos posee el Estado.

4. Por último, la Codehupy, se solidariza con la Tte. Carmen Quinteros y su hijo, reiterando su rechazo a la arbitraria situación que le toca vivir, y exige la intervención decidida y eficaz del Ministerio de la Mujer y la Secretaria de la Niñez y la Adolescencia, así como de las instancias jerárquicas correspondientes de las FFAA, para rectificar los acontecimientos en curso y la reparación integral de los derechos que están siendo violados en perjuicio de la afectada y su hijo.

Asunción, mayo 12 de 2017

Por la Coordinación de Turno: Raquel Samudio, Enfoque Territorial; Juan Sebastian Cabral, Fundación Vencer; y, Guillermo Blanco, Decidamos. Oscar Ayala Amarilla, Secretario Ejecutivo.

Anexo 1:

Comunicado de la Codehupy: Democracia avasallada y terrorismo de estado, como resultado del vaciamiento institucional que marca un grave retroceso en el Paraguay

A raíz de los hechos que son de público conocimiento y que afectan gravemente a la República, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), manifiesta cuanto sigue:

- 1- Rechazamos enérgicamente el grave atentado a la institucionalidad democrática que se ha profundizado y acelerado en los últimos días en el Paraguay, y que tiene expresión concreta en el avasallamiento del Congreso y sus autoridades, en el atentado que tiene herido de bala a un Diputado, en la omisión de las fuerzas públicas a la hora de proteger de la quema y destrucción la sede del Poder Legislativo, así como en el allanamiento, sin orden judicial, de un partido político por agentes de la policía nacional, durante el cual, se dio muerte a un dirigente juvenil en lo que sería una ejecución extrajudicial, acto de barbarie que no podemos sino calificar como Terrorismo de Estado, considerando que a este hecho se suman las detenciones arbitrarias, malos tratos y torturas que se han registrado masivamente.

- 2- La situación que vive el país, es resultado del progresivo deterioro y vaciamiento institucional y democrático denunciado desde hace varios años por la Codehupy en sus diversos informes, originado en la ambición desmedida de poder, la falta permanente de respeto a la Constitución de la República y la denegación estructural de derechos que vulnera cotidianamente los de derechos de ciudadanía a un amplio sector de la población, por un Estado que renuncia a garantizarlos en función a la preservación de los intereses sectorial y de grupos que los gobiernos de turno promueven y defienden, por encima del estado de derecho.
- 3- Asimismo, denunciamos como inaceptable la falta de garantías a la ciudadanía que durante toda la noche de ayer y la madrugada de hoy experimentó la desprotección a la que fue sometida, por el abandono de sus funciones por las fuerzas policiales en la Capital, con el resultado de la vulneración a la libertad, integridad física, derecho de circulación y seguridad, asociados al daño y robo del patrimonio de numerosas personas y familias. En ese sentido, hemos registrado que al menos 211 personas han sido detenidas, la mayoría de manera presuntamente arbitraria, siendo también víctimas de torturas, malos tratos y robos por parte de la policía. Asimismo, varias mujeres detenidas han denunciado haber sido obligadas por las fuerzas públicas a desnudarse.
- 4- La Codehupy, exige a todas las autoridades políticas del Congreso y el Poder Ejecutivo, que no interfieran en la labor del Ministerio Público y el Poder Judicial, a cuyos magistrados exigimos la realización de una investigación completa e imparcial para sancionar ejemplarmente a los agentes estatales que sean responsables de los crímenes cometidos durante los eventos el día de la víspera, en particular, la presunta ejecución extrajudicial del dirigente del PLRA Rodrigo Quintana.
- 5- Por último, a la luz de los acontecimientos en curso, al tiempo de exigir el pleno e irrestricto respeto a los derechos humanos, exigimos de igual modo, el cese inmediato de las acciones políticas encaminadas a promover la modificación de la Carta Magna, que más allá de la discusión relativa a su procedencia en el plano formal, en la coyuntura deviene arbitraria y carente de toda legitimidad.

Asunción, abril 1 de 2017

Por la Coordinación de Turno: Mirta Moragas, CMP; Fernando Rojas, Decidamos; y, Raquel Samudio, Enfoque Territorial. Oscar Ayala Amarilla, Secretario Ejecutivo.

CODEHUPY

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)

Fulgencio R. Moreno, N° 1048 e/ EE. UU. y Brasil

Asunción – Paraguay

Tefax: (595 – 21) 200 356 (595 – 971) 726000

codehupy@codehupy.org.py

www.codehupy.org.py

Facebook: <http://www.facebook.com/codehupy>

Twitter: @CodehupyPy

Organizaciones titulares

AIREANA, grupo por los derechos de las lesbianas

Eligio Ayala 907 c/ Tacuary,

Asunción – Paraguay

Tel. (595 21) 447976

Fax. (595 21) 492835

aireanaparaguay@gmail.com

www.aireana.org.py

Asociación de Familiares Víctimas del Servicio Militar, AFAVISEM

Santa Teresa 3350 c/ Madame Lynch,

Asunción Paraguay

Tel. (595 981) 890463

afavisem@hotmail.com

ASOCIACIÓN PANAMBI

Colón y Montevideo, Asunción –
Paraguay

Tel. (595 21) 446710

panambiasotrans@gmail.com

info@panambi.org.py

www.panambi.org.py

Base Investigaciones Sociales, BASE – IS

Ayolas 807 esq. Humaitá

Asunción – Paraguay

Tel. (595 21) 451217

Fax. (595 21) 498306

baseis@baseis.org.py

www.baseis.org.py

Centro de Documentación y Estudios, CDE

Cerro Corá 1426 e/ Paí Pérez y Avda. Perú

Asunción – Paraguay

Tel. (595 21) 225000 / 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

Celsa Speratti 3865 casi Capitán Cañiza

Asunción – Paraguay

Tel. (595 21) 227061 / 232021

cdia@cdia.org.py

www.cdia.org.py

**Centro de Estudios Paraguayos
Antonio Guasch, CEPAG**

O'Leary 1847 entre Sexta y Séptima
Proyectada
Asunción – Paraguay
Teléfono. (595 21) 373821 / 374 762
cepag@cepag.org.py
www.cepag.org.py

**Centro Paraguayo de Teatro,
CEPATE**

Avda. República 284 e/ 15 de Agosto y
O'Leary,
Asunción – Paraguay
Tel. (595 21) 451807 / 491565
cepatepy@gmail.com

**Comité de América Latina y el
Caribe para la Defensa de los
Derechos de la Mujer, CLADEM PY**

Tte. Prieto 354 c/ Dr. Insfrán, Bloque B
Planta Baja.
Asunción – Paraguay
Tel. (595 21) 426-837
oficinacladempy@gmail.com
www.cladem.org.py

**Coordinación de Mujeres del
Paraguay, CMP**

Eligio Ayala 973 c/ EEUU
Asunción – Paraguay
Tel. (595 21) 446617
cmp.feminista@gmail.com
www.cmp.org.py

**Comité de Iglesias para Ayudas de
Emergencia, CIPAE**

Calle 25 de Mayo 1059 entre EE.UU y Brasil,
Asunción – Paraguay
Tel. (595 21) 493-381/2
cipae@cipae.org.py
www.cipae.org.py

**DECIDAMOS, Campaña por la
Expresión Ciudadana**

París 1031 c/ Colón
Asunción – Paraguay
Tel. (595 21) 425850
direccion@decidamos.org.py
www.decidamos.org.py

ENFOQUE TERRITORIAL

San Francisco 1288 casi San Antonio,
oficina 3. Barrio Jara
Tel. (595 21) 338 069
Asunción – Paraguay
info@enfoqueterritorial.org.py
www.enfoqueterritorial.org.py

**Fundación Celestina Pérez de
Almada, (FCPA)**

Avda. Carlos A. López 2273
Asunción – Paraguay
425-873 / 425-345
fundacion@rieder.net.py

FUNDACIÓN VENCER

Picuiba 2665 y Mayor López de Filippi.
Asunción – Paraguay
Tel. (595 21) 331-139
venfenix@hotmail.com
www.fundacionvencer.org.py

**Fundación Dr. Andrés Rivarola
Queirolo, F.U.N.D.A.R**

Bogota 609 c/ Santísima Trinidad.
Asunción – Paraguay
Tel. (595 21) 283-673
fundar@rieder.net.py

Gestión Local

De la Conquista 1343, Barrio Carlos A. López
Asunción – Paraguay
Tel. (595 21) 423448
rm@gestionlocal.org.py
www.gestionlocal.org.py

Grupo Sunu de Acción Intercultural

Celsa Speratti 3865 C/ Radio Operadores del Chaco

Asunción - Paraguay

gruposunu@hotmail.com

Instituto de Ciencias Sociales de Paraguay (ICSO)

Ntra. Sra. de la Asunción 1339 entre

Lugano y Milano

Asunción - Paraguay

Tel. (595 21) 490290

icsoc@icsoc.org.py

www.icsoc.org.py

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales Paraguay, INECIP Py

Vicepresidente Sánchez 612

Asunción - Paraguay

Tel. (595 21) 222 510

inecip.py@gmail.com

www.inecip.org.py

Iniciativa Amotocodie

Independencia Nacional 1039 esq.

Simón Bolívar

Asunción - Paraguay

Tel. (595 21) 450083

info@iniciativa-amotocodie.org

www.iniciativa-amotocodie.org

Movimiento de Objeción de Conciencia - Paraguay

MOC - PY

Iturbe 1324 e/ Primera y Segunda

Proyectada

moc_py@yahoo.com

Red de ONG's que trabajan VIH/ SIDA en Paraguay

Yegros N° 649 entre Herrera y Azara.

Asunción - Paraguay

Tel. (595 21) 448058

redongsida@gmail.com

Servicio Jurídico Integral para el Desarrollo Agrario, SEIJA

Estrella N° 892 c/ Montevideo. Primer

Piso. Oficina A.

Asunción - Paraguay

Tel. (595 - 21) 492-516

seija92@hotmail.com

Servicio Paz y Justicia - Paraguay, SERPAJ - PY

Tte. Prieto N° 354 c/ Dr. Insfrán

Asunción - Paraguay

Tel. (595 - 21) 481333 / 481340

serpajpy@serpajpy.org.py

www.serpaj.org.py

Sindicato de Periodistas del Paraguay, SPP

Brasil N° 339 c/ Mcal. Estigarribia.

Asunción - Paraguay

Tel. (595 - 21) 447-638

periodistaspy@gmail.com

Tape'a para el desarrollo social sostenible

Cerrada Villarrica N° 557 c/ Mompox

Fdo de la Mora - Paraguay

Telefax. (595 21) 522 434

tape.a.org@gmail.com

TIERRAVIVA a los pueblos indígenas del Chaco

Cerro Cora, 1060, entre EE. UU. y Brasil
Asunción – Paraguay
Tel. (595 21) 202-039 / 209-092
tierraviva@tierraviva.org.py
www.tierraviva.org.py

Unidas en la Esperanza (UNES)

Tacuary 348 e/ Mcal. Estigarribia y 25 de Mayo
Asunción – Paraguay
unidasenlaesperanza.paraguay@gmail.com

Organizaciones Adherentes

Asociación Americana de Juristas (AAJ)

Testanova 1412 c/ Capitán Gwynn
Asunción – Paraguay
Tel. (595 21) 420427

Amnistía Internacional Paraguay

Hassler 5229 entre Cruz del Defensor y Cruz del Chaco, Bo. Villa Morra
Asunción – Paraguay
Tel. (595 21) 604 329 / 604 822
ai-info@py.amnesty.org
www.py.amnesty.org

Asociación Paraguaya de Comunicación (Comunica)

Brasil 339 c/ Mcal. Estigarribia
Asunción – Paraguay
Tel. (595 992) 447638
redcomunica@gmail.com

Coordinadora Nacional de Pastorales Indígenas, CONAPI – CEP

Chile 625 esq. Gral. Díaz
Asunción – Paraguay
Tel. (595 21) 443 752
conapi@episcopal.org.py

Gente Ambiente y Territorio, GAT

Tte. Delgado 790 c/ Siria,
Asunción – Paraguay
Tel. (595 21) 232-812/3
Fax (595 21) 223-026
gat@click.com.py
www.gat.org.py

Semillas para la Democracia

Roma 1055 c/Colón
Asunción - Paraguay
Tel. (595 21) 420323
semillas@semillas.org.py
www.semillas.org.py

DERECHOS HUMANOS PARAGUAY 2017
2017 YVYPÓRA DERÉCHO PARAGUÁIPE



ISBN: 978-99953-70-06-0



CON EL APOYO DE



*América del Sur
Oficina Regional*

Fondo de Población
de las Naciones Unidas