



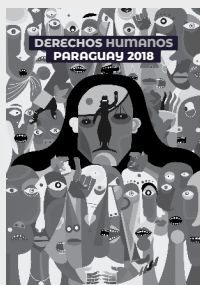
DERECHOS HUMANOS PARAGUAY 2018

COORDINADORA
DERECHOS
HUMANOS
PARAGUAY



DERECHOS HUMANOS PARAGUAY 2018

COORDINADORA
DERECHOS
HUMANOS
PARAGUAY



Edita

© Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)
Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos
Fulgencio R. Moreno 1048 entre EE.UU. y Brasil. Asunción - Paraguay
codehupy@codehupy.org.py / www.codehupy.org.py

Equipo Editor:

Coordinación general: *Óscar Ayala Amarilla*

Dirección académica: *Ramón Corvalán*

Edición: *Rebeca González*

Equipo académico: *Ramón Corvalán, Mirta Moragas Mereles, Mario J. Barrios Cáceres y Karina Cuevas*

Corrección: *Rubén Romero*

Secretaría: *Cecilia Fernández Aquino*

Revisión final: *Rubén Romero*

Proyecto gráfico e ilustración: *Juan Heilborn*

Diagramación: *Rossana Paniagua - Damián Acosta*

ISBN: 978-99953-70-07-7

Impresión: *Arandurã*

Primera edición, *diciembre 2018*

Tirada: *1.000 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; 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 (2018). Título del artículo. En *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2018* (pp. [página de inicio]- [página de fin]). Asunción: Codehupy.

ORGANIZACIONES PARTICIPANTES

- Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas
- Alianza Nacional de la Campaña por los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos
- Asociación de Ciencia Política del Paraguay (ACIPP)
- Asociación latinoamericana de medicina social y salud colectiva (ALAMES)
- Centro de Documentación y Estudios (CDE)
- Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo (CIMDE)
- Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (Cladem-Py)
- 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 Teletón
- Fundación Yvy Marãe'ỹ
- Fundación Vencer
- Gestión Local
- Grupo Discapacidad al Frente
- Heñói
- Iniciativa Amotocodie
- Instituto de Ciencias Sociales del Paraguay (ICSO)
- Las Ramonas
- Mansión 108
- Movimiento por el Derecho a la Salud "María Rivarola"
- Panambí, asociación de travestis, transexuales y transgéneros del Paraguay
- Red contra toda forma de discriminación
- Red de Mujeres del Sur
- Semillas por la Democracia
- Servicio Paz y Justicia-Paraguay (Serpaj-Py)
- Somos Pytyvõhára 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 _____ 9

In Memoriam _____ 13

ANÁLISIS DE COYUNTURA

Fin del nuevo rumbo e inicio del viejo camino _____ 17

COYUNTURA POLÍTICA

Guzmán Ibarra y Celeste Gómez (Asociación de Ciencia Política del Paraguay - ACIPP)

El peso de la herencia y la necesidad de una
gestión pública diferente _____ 35

COYUNTURA ECONÓMICA

Lila Molinier (Tape'a)

CAPÍTULO I: DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

Resulta imperativo revertir el patrón de muerte y amedrentamiento
como respuesta a las reivindicaciones territoriales _____ 53

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Mario J. Barrios Cáceres (Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco)

Legitimación de la ilegalidad. De la transformación
ambiental al genocidio _____ 67

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO

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

Derechos humanos para todos y todas. Pongamos fin a la
epidemia del VIH en Paraguay _____ 83

DERECHOS DE LAS PERSONAS VIVIENDO CON VIH Y SIDA

Martín Negrete y Juan Sebastián Cabral (Fundación Vencer)

Más sometido que soberano: el Estado paraguayo se cierra
a los derechos de las personas LGTBI _____ 93

SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS LESBIANAS, GAYS, TRANSEXUALES, BISEXUALES E INTERSEXUALES (LGTBI)

Rosa Posa Guinea, Carolina Robledo, Airym Sarta, Erwing Augsten y Mariana Sepúlveda
(Aireana, Crupo por los derechos de las lesbianas; Mansión 108 y Panambí,
Asociación de travestis, transexuales y transgéneros del Paraguay)

Presupuestos suficientes, voluntad política y
acuerdo social: esenciales para garantizar una vida
libre de violencia de género _____ 107

DERECHOS DE LAS MUJERES

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

Discriminación salarial e informalidad caracterizan el trabajo doméstico en Paraguay _____ 127

DERECHOS DE LAS TRABAJADORAS DOMÉSTICAS

Marcella Zub Centeno (Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo - CIMDE)

A calzón quitado: avances y retrocesos ante todas las formas de violencia a mujeres trabajadoras sexuales _____ 135

DERECHOS DE LAS MUJERES TRABAJADORAS SEXUALES

Unidas en la Esperanza (UNES)

Inclusión, tarea pendiente _____ 143

DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Ricardo Yamil Derene O. (Fundación Teletón; Grupo Discapacidad al Frente)

(Des)Igualdad de género y la agenda de derechos humanos de las mujeres bajo la lupa en Paraguay _____ 155

GARANTÍAS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN HACIA LAS MUJERES

Elba Núñez, Melody Brizuela y Belinda García (Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres - Cladem-Py)

CAPÍTULO II: DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

El derecho a la salud es inalcanzable sin justicia social y calidad de vida _____ 169

DERECHO A LA SALUD

Mariluz Martín Martínez (Asociación Latinoamericana de Medicina Social y Salud Colectiva - Alames; Movimiento por el Derecho a la Salud "María Rivarola")

¿Derecho a la alimentación? No. Paraguay camina en sentido contrario _____ 185

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Inés Franceschelli y Miguel Lovera (Heñói)

Un derecho humano sin lugar _____ 197

DERECHO A LA EDUCACIÓN

Ana Portillo y Ramón Corvalán (Servicio Paz y Justicia – Serpaj-Py)

El gobierno saliente no fue capaz de elaborar y poner en ejecución un Plan de Lenguas _____ 211

DERECHOS LINGÜÍSTICOS

Fundación Yvy Marãey

La batalla cultural del Paraguay contemporáneo _____ 223

DERECHOS CULTURALES

Vladimir Velázquez Moreira (Instituto de Ciencias Sociales del Paraguay - ICSSO)

La tendencia a reducir los derechos laborales _____ 241
SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE LIBERTAD SINDICAL EN PARAGUAY
 Raúl Monte Domecq (Gestión Local)

Los derechos a la vivienda digna y a vivir en la ciudad
 se conquistan en el Paraguay _____ 251
DERECHO A LA VIVIENDA Y DERECHO A LA CIUDAD
 Rodrigo Rojas, José Galeano, Natalia Rodríguez y Ángel Domínguez
 (Enfoque Territorial y Servicio Paz y Justicia - Serpaj-Py)

La gobernanza de la tenencia de la tierra: nudo crítico
 para los derechos humanos en el Paraguay _____ 267
REFORMA AGRARIA
 Milena Pereira Fukuoka

CAPÍTULO III: DERECHO A LA LIBERTAD

La explotación sexual de niñas y adolescentes. Tras las huellas
 de los explotadores y el desafío de romper el silencio _____ 285
**TRATA DE PERSONAS, LABORAL Y SEXUAL DE NIÑOS,
 NIÑAS Y ADOLESCENTES**
 Luis Caputo (Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia - CDIA)

Construir para excluir. El ineficiente ataque a las
 consecuencias de los problemas sociales _____ 305
DERECHO AL TRATO HUMANO A LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD
 José Galeano, Javier Mendoza y Rodrigo Rojas (Enfoque Territorial)

La respuesta estatal a la seguridad ciudadana sigue siendo
 el encierro, penas más duras y la militarización _____ 319
DERECHO A LA SEGURIDAD CIUDADANA
 Sonia Von Lepel Acosta (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay - Codehupy)

El servicio militar obligatorio como sistema disciplinador
 y control social de jóvenes; el derecho a la objeción de
 conciencia, en retroceso _____ 329
DERECHO A LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA
 Vidal Acevedo (Servicio Paz y Justicia - Serpaj-Py)

Dando un corazón al hombre de hojalata. Derechos humanos
 en las políticas de infraestructura de Internet _____ 341
DERECHOS DIGITALES
 Marícarmen Sequera Buzarquis (Tedic)

Ciudadanía expresa repudio a la corrupción y exige
 el fin de la impunidad _____ 359
DERECHO A LA REUNIÓN, MANIFESTACIÓN Y ASOCIACIÓN
 Adelaida Cristina Galeano López (Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana)

Entre los recuerdos y el olvido _____ 375

DERECHO A LA VERDAD, JUSTICIA Y REPARACIÓN

Carlos Portillo Esquivel

Pequeños avances normativos, nula implementación
de políticas _____ 385

DERECHOS SEXUALES

Mirta Moragas Mereles y Cintia Escurra (Alianza Nacional de la Campaña por los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos - Somos Pytyvõhára en Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos)

La doble moral “provida” _____ 393

DERECHOS REPRODUCTIVOS

Mirta Moragas Mereles (Alianza Nacional de la Campaña por los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos)

Fe privada, cuentas públicas _____ 405

ESTADO LAICO

Mirta Moragas Mereles y María M. Pereira (Red contra toda forma de discriminación)

CAPÍTULO IV: DERECHOS POLÍTICOS

¿Se viene la tan necesaria y esperada reforma electoral? _____ 415

DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Adelaida Cristina Galeano López y Enrique Gauto Bozzano (Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana)

La ciudadanía política de las mujeres en el debate público _____ 433

DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Marcella Zub Centeno (Red de Mujeres del Sur)

CAPÍTULO V: DERECHO A LA VIDA Y LA INTEGRIDAD PERSONAL

A cinco años de la seguridad militarizada, siguen los atropellos y violaciones de derechos humanos en la zona Norte y sigue la violencia estructural por parte del Estado paraguayo _____ 447

DERECHO A LA PAZ Y AL DESARME

Natalia Paola Rodríguez y Vidal Acevedo (Servicio Paz y Justicia - Serpaj-Py)

La tolerancia a la corrupción y a la tortura son señas de identidad de este país _____ 463

PROHIBICIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS CRUELES, INHUMANOS Y DEGRADANTES

Sonia Von Lepel Acosta (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay – Codehupy)

CAPÍTULO VI: DERECHOS GENERACIONALES

Paraguay persiste en garantizar de modo limitado los
Principios de la Convención sobre los Derechos del Niño _____ 477

DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Camila Corvalán, Soledad Cáceres Gasparri y Anibal Cabrera Echeverría
(Observatorio de políticas y derechos de la niñez y la adolescencia, de la
Coordinadora por los derechos de la infancia y la adolescencia de Paraguay - CDIA)

Trabajo, salud y educación, una utopía cotidiana
para las juventudes _____ 497

DERECHOS DE LAS JUVENTUDES

María M. Pereira (Las Ramonas)

CAPÍTULO VII: SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DD.HH.

Doble discurso en la política internacional de
protección de derechos humanos _____ 509

SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Julia Cabello Alonso y Mario J. Barrios Cáceres (Coordinadora de Derechos Humanos
del Paraguay - Codehupy)

Es necesario seguir fortaleciendo el sistema nacional de
protección de derechos humanos _____ 525

SISTEMA NACIONAL PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Mario J. Barrios Cáceres (Centro de Investigación Multidisciplinaria para el Desarrollo – CIMDE)

Nuevos desafíos del Estado paraguayo para garantizar
la integración y el cumplimiento de los derechos humanos
del creciente número de solicitantes de refugio _____ 533

DERECHOS DE LAS PERSONAS REFUGIADAS EN PARAGUAY

Paulo González (Semillas para la Democracia)

El riesgo que implica ser defensora y defensor de
derechos humanos y libertades fundamentales en Paraguay,
y la necesidad de un mecanismo nacional de protección _____ 541

DERECHOS DE LOS DEFENSORES Y DEFENSORAS DE

DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES

Maximiliano Mendieta Miranda

TEMA DEL AÑO

Eradicar la corrupción debe ser un objetivo para
la realización plena de los derechos humanos _____ 557

Oscar Ayala Amarilla (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay - Codehupy)

ANEXOS

Comunicados de Prensa pronunciados por la Codehupy durante
el periodo del informe _____ 567

PRESENTACIÓN

La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) tiene la satisfacción de presentar el informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay, correspondiente al 2018, en el año del septuagésimo aniversario de la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, dando continuidad a un esfuerzo colectivo y colaborativo que tiene como protagonistas a cada una de las organizaciones participantes, así como a numerosos colaboradores y colaboradoras que generosamente convergen en esta actividad, que ya lleva 23 años.

En esta edición, se destaca como tema la corrupción y su vinculación con la justicia. Este es un fenómeno transversal que impacta, tanto en los derechos humanos como en la institucionalidad del país. Se constituye, además, en una de las causas principales del debilitamiento del régimen democrático que se observa. De esta situación deriva también el cuestionamiento generalizado que realiza la ciudadanía hacia una clase política que está en la mira, con cada escándalo de corrupción que cobra estado público, tal como se ha visto a lo largo del presente año.

Asimismo, al momento de leer este reporte, es de rigor tener en consideración que en sus cerca de cuarenta artículos se presenta un panorama de la situación de los diferentes derechos en un año que es políticamente atípico. Sin duda, el 2018 quedará marcado, no solamente por la revelación de los audios que dan cuenta de la injerencia política en la justicia, sino por las elecciones generales y la transición de un gobierno a otro. Estos eventos dominaron la agenda pública y tienen implicancias en las acciones gubernamentales, prácticamente en todos sus ámbitos.

Por último, deseamos resaltar que este informe constituye para la Codehupy un instrumento de exigibilidad de derechos que, sin ser exhaustivo, tiene el valor de contener el plexo actualizado de demandas centrales, elaboradas y articuladas año tras año, desde las diferentes organizaciones de la sociedad civil. Como siempre, se incluyen recomendaciones dirigidas al Estado, proponiendo un diálogo basado en acciones concretas, con fundamento en los principios y las obligaciones emanadas del derecho internacional de los derechos humanos.

Sin más, aguardamos que este trabajo ayude a la comprensión, tanto de la situación del Paraguay en términos de derechos humanos, como también de la importante labor de los defensores y las defensoras de derechos humanos que hacen posible estas páginas de compromiso con una realidad nacional que puede ser transformada positivamente, más allá de las importantes dificultades que presenta, si entre todos y todas logramos que los derechos humanos sean la agenda del gobierno y no solamente una separata dentro de la misma.

Óscar Ayala Amarilla
Secretario Ejecutivo
Codehupy

IN MEMORIAM



IN MEMORIAM

Los pueblos indígenas vieron partir a muchos de sus líderes y luchadores este año. Los recordamos y homenajeamos aquí, como defensores de derechos humanos y luchadores por las libertades fundamentales, que aportaron con sus esfuerzos a un país mejor. **René Ramírez**, defensor de los derechos del pueblo Maskoy, quien en plena dictadura lideró la lucha por la restitución de sus tierras en poder de la empresa latifundista Carlos Casado S. A., en el departamento de Alto Paraguay, y también fue convencional constituyente en 1992. **Ramón Jacinto González**, líder del pueblo Enxet; **Santiago Coronel**, líder del pueblo Qom y **Juan de la Cruz González**, líder del pueblo Sanapaná. Todos ellos destacados líderes comunitarios que supieron honrar la confianza y sostener las demandas de sus comunidades ante el Estado, exigiendo los derechos colectivos de sus comunidades y pueblos. Asimismo, recordamos este año a los sacerdotes católicos **Braulio Maciel** y **Miguel Sanmartí**, comprometidos en acompañar las luchas por la libertad y la democracia en los años más duros de la represión ejercida por la dictadura, a pesar de las graves persecuciones que soportaron. Por otra parte, no podemos dejar de mencionar a **Bernardo Torales**, de las Ligas Agrarias Cristianas; **César Velázquez**, dirigente de la Federación de Estudiantes Democráticos Revolucionarios (Fedre) y **Sandino Gil Oporto**, del Movimiento Popular Colorado (Mopoco), todos ellos luchadores incansables que dieron de sí su compromiso y esfuerzo para defender los derechos humanos y liderar las luchas por las libertades públicas, la justicia social y la democracia en el Paraguay, contribuyendo invaluablemente con el fin de la dictadura. El 2018 también registra la sensible pérdida de **Hermes García**, promotor y defensor de los derechos campesinos y las cooperativas, que desde la Red Rural y otros espacios se solidarizó con las luchas agrarias a lo largo de toda una vida. Por último, muy especialmente, queremos recordar y rendir un sentido homenaje a **Richard Milciades Báez** y **Francisco “Fran” Estigarríbia**, defensor de pueblos indígenas el primero, y promotor de los derechos de la niñez y la adolescencia el segundo, cuyas tempranas partidas privaron al Paraguay de dos importantes defensores de derechos humanos, hoy irremplazables en la lucha cotidiana por un país mejor.

ANÁLISIS DE COYUNTURA



FIN DEL NUEVO RUMBO E INICIO DEL VIEJO CAMINO

COYUNTURA POLÍTICA



A 29 años del cambio de régimen político, la democracia paraguaya tuvo avances y retrocesos en la institucionalidad democrática y en el establecimiento de reglas competitivas para el acceso al poder. El año 2018 muestra el proceso electoral, refleja la lucha asimétrica y la falta de propuestas de reformas de fondo. Los cambios políticos y económicos en el contexto regional indican un panorama complejo para las democracias latinoamericanas.

Guzmán Ibarra y Celeste Gómez

ASOCIACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA DEL PARAGUAY (ACIPP)

INTRODUCCIÓN

El análisis se encuentra ordenado en tres dimensiones. En una primera parte se contextualiza el momento político desde una mirada al estado de la democracia, abarcando principalmente las deudas, los avances y los desafíos del proceso democrático iniciado a casi 30 años de la apertura democrática, escenario que configura los temas del análisis de coyuntura. En una segunda dimensión, se consideran los principales eventos del año, especialmente el proceso electoral 2018, los resultados, las características de la competencia electoral –las propuestas de reforma electoral y política como consecuencia de las elecciones– y el proceso de instalación del nuevo gobierno. Finalmente, se examinan algunos aspectos claves, como la volatilidad política del entorno regional, el estado de los derechos humanos e indicios de regresión, y el fortalecimiento de una agenda promovida por grupos antiderechos organizados políticamente¹.

El estado de la democracia

De acuerdo al Índice de Democracia de la Unidad de Inteligencia del medio británico The Economist, Paraguay alcanza 6.31 puntos de 10, situándola en el grupo de democracias imperfectas. En términos de procesos electorales, no fue sino hasta la caída del régimen autocrático de Alfredo Stroessner que en Paraguay se inició el desarrollo de elecciones fiables, inclusivas y libres. Con la promulgación de la Constitución Nacional (1992) y el Código Electoral (1996) se establecieron nuevas reglas de juego que abrieron la competencia a más actores políticos.

En la década de los noventa se registraron los picos más altos de participación en las elecciones generales, particularmente en el año 1998, cuando se dio una de las carreras presidenciales de mayor crispación en la historia democrática del país, y se alcanzó un 80% de la participación electoral. En la última década, según datos del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), la participación electoral en unas elecciones generales no superó más del 65%, siendo la de 2018 la más baja con un 61,4% (votos en blanco, 2,3% y votos nulos, 2,7%).

Otro aspecto que hace a la calidad de la democracia es el goce de libertades de asociación, y respecto a esto, según datos del índice del Estado Global de la Democracia de IDEA Internacional, Paraguay presenta una mejoría general. Sin embargo, no alcanza a registrar los niveles de los países del Cono Sur ni tampoco los de la región de América Latina al inicio del periodo transicional, y tiene

1 El análisis fue enriquecido con los aportes de integrantes de las diferentes organizaciones que componen a la Codehupy. Para el efecto, fue realizado un taller de discusión y análisis el 22 de octubre en la sede de la organización.

casos de retroceso en relación a la movilización de organizaciones sociales en la actualidad, relacionados principalmente con las demandas del sector rural.

En cuanto a una dimensión sustantiva, que es el acceso a justicia, libertades civiles, derechos sociales e igualdad, demuestra un notable retroceso respecto a la media regional y mundial. Existen debilidades en lo que respecta a derechos sociales e igualdad y no discriminación, el cual abarca componentes como la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y entre los diversos grupos sociales.

También la democracia implica la construcción de un Estado de derecho robusto que se sustente en una administración pública imparcial. Es esta dimensión una de las más débiles de la democracia paraguaya, por la presencia de altos niveles de corrupción y baja predictibilidad de la aplicación de la ley. Paraguay se encuentra entre los países con mayor percepción de la corrupción ocupando el puesto 135 de 180 del índice de la percepción de la corrupción de Transparencia Internacional 2017².

Uno de los aspectos a seguir avanzando es en el control entre poderes, en un país donde el sistema judicial adolece de una injerencia importante de partidos políticos en sus decisiones y procesos, en detrimento de la correspondiente división de poderes del Estado (MOE EU 2018).

El apoyo a la democracia

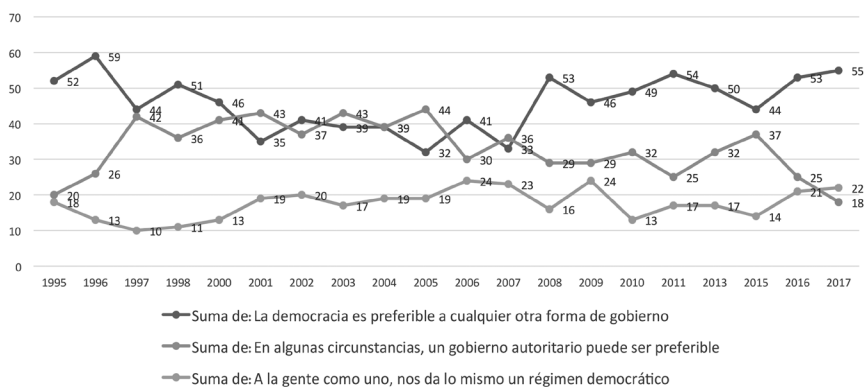
Las percepciones sobre la democracia contribuyen a analizar en qué medida las sociedades evalúan al régimen político y a sus instituciones. La democracia es una experiencia nueva para la sociedad paraguaya. Si bien en los primeros años de transición las miradas colectivas estaban cargadas de optimismos y anhelos de bienestar, las sucesivas crisis políticas terminaron opacando esa esperanza –salvo el breve lapso de la alternancia política– para arrojarse en la actualidad de escepticismo e incertidumbre. Estos hechos se observan a través de tres indicadores:

1. El apoyo al sistema democrático por sobre los regímenes autoritarios.
2. La confianza a la caja de resonancia del sistema de representación, el Congreso.
3. Los partidos políticos, que son los principales intermediadores y agregadores de intereses por excelencia del sistema político.

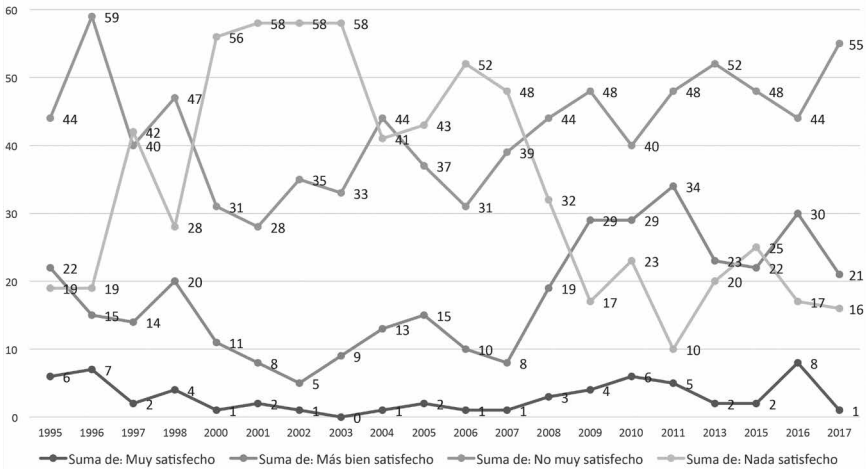
2 Transparencia Internacional. Disponible en https://www.transparencia.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017.

El apoyo a la democracia es mayor que el apoyo al autoritarismo como forma de gobierno (Gráfico 1). Sin embargo, si se observan estos datos a nivel regional, Paraguay mantiene una de las cifras más altas, pues los regímenes autoritarios son considerados positivamente por casi una cuarta parte de la población. Asimismo, en los últimos años la satisfacción con la democracia tiene un comportamiento fluctuante, pero con una tendencia leve hacia la satisfacción (Gráfico 2). Es de esperar que, con la falta de alternancia en las últimas elecciones y el bajo desempeño institucional, el apoyo y la satisfacción se reduzcan en los próximos años.

Gráfico 1. Apoyo a la democracia



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Latinobarómetro 1995-2017.

Gráfico 2. Satisfacción con la democracia

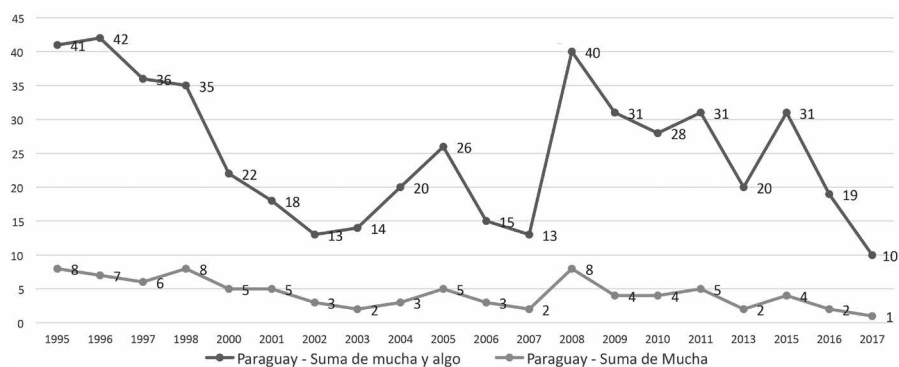
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Latinobarómetro 1995-2017.

Otra expresión del bajo rendimiento institucional y la debilidad de la representación política puede observarse en los niveles de confianza del Congreso (Gráfico 3). Del mismo modo que en el tema del apoyo a la democracia y la satisfacción con ella, luego de los primeros años de transición, la certidumbre en el Congreso fue reduciéndose hasta el 2007 –aumentando con la alternancia política– para bajar en la actualidad a los menores registros históricos de las últimas dos décadas. Las sucesivas denuncias de corrupción, el tráfico de influencia y la baja calidad de la representación configuran un ambiente de alto escepticismo representativo.

Una parte importante de los partidos políticos agrega intereses que no contribuyen al bienestar social de la población, representando cada vez más a grupos específicos. Esto influye en la confianza que se tiene en ellos (Gráfico 4). Los partidos concentran su atención en la sociedad en el marco de los procesos electorales. Por lo tanto, en la forma de interacción predilecta con la ciudadanía predominan el intercambio clientelar y el patronazgo político. Además, son escasos los políticos profesionales o con vínculos orgánicos y previsible con líneas programáticas o ideológicas de sus partidos. Efectivamente, una parte importante de la debilidad institucional de los partidos deviene del hecho de que en los mismos no se deciden, ni se debaten aspectos importantes que luego se vinculen con la acción parlamentaria con el gobierno. La integración y el fun-

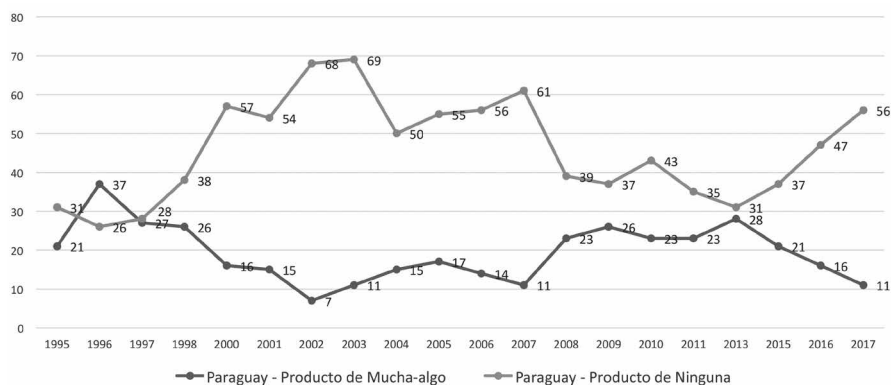
cionamiento político son organizados en función a las facciones de cada partido –especialmente en la Asociación Nacional Republicana (ANR) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)–, dificultando la construcción de consensos tanto en términos de gobierno como de bloques opositores. Los partidos tradicionales dominan ampliamente el juego político relevante, en gran medida por la alta tradición y penetración en la sociedad, y por las regulaciones del sistema electoral que contribuyen a mantener la competencia bipartidista y desigual por el poder, donde la ANR es por lo general el partido ganador.

Gráfico 3. Confianza en el Congreso



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Latinobarómetro 1995-2017.

Gráfico 4. Confianza en los partidos políticos



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Latinobarómetro 1995-2017.

La democracia paraguaya demostró ciertos niveles de avance, principalmente aquellos vinculados a los mecanismos democráticos de selección de élites y a una concepción minimalista y procedimental de la democracia. En efecto, organizar elecciones con algunos niveles de competencia, en un marco de reglas de juego relativamente estables es un resultado relevante, especialmente si se tiene en cuenta la falta de tradición democrática en el 90% de la historia política. Por lo tanto, contar con la capacidad de organizar elecciones periódicamente, donde los competidores aceptan las reglas de juego y reconocen los resultados, contribuyó a configurar progresos concretos.

La democracia electoral es un requisito básico para avanzar hacia el bienestar, pero es insuficiente para resolver los problemas del ejercicio del poder, especialmente aquellos vinculados a los rendimientos institucionales en materia de políticas públicas. Únicamente puede seleccionar élites de forma más o menos competitiva. Luego, si bien existieron avances en los últimos 20 años en materia electoral, la falta de reconocimiento formal a las personas ganadoras por parte de quienes perdieron –en la última elección– constituye un indicio importante de erosión de la legitimidad de origen y de las reglas de juego que configuran el sistema electoral. Estas desconfianzas son retrocesos concretos en aspectos que se pretendían consolidados.

La principal deuda del sistema político se relaciona con el bienestar social. Si bien la pobreza y la desigualdad vienen reduciéndose en los últimos 15 años (DEGCC, 2018), hay departamentos donde la desigualdad registra concentraciones no vistas desde 1997-1998, y otros departamentos donde la pobreza actual es igual a cifras similares a los datos nacionales de hace más de una década (Molinier; Serafini, 2018:48).

El proceso electoral

Las elecciones generales del 2018 son las séptimas realizadas de forma consecutiva –con niveles crecientes de competitividad– y en donde existen posibilidades formales de derrota del Partido Colorado; de hecho, esta posibilidad teórica es alcanzada en 2008. Es, por lo tanto, el periodo más largo en toda la historia de competencias por el poder en un entorno de libertades civiles y políticas.

La disputa electoral se centró en las críticas al gobierno de Horacio Cartes, principalmente aquellas referidas a la eficiencia de la administración, el gasto público, el endeudamiento progresivo y el intento de enmienda constitucional

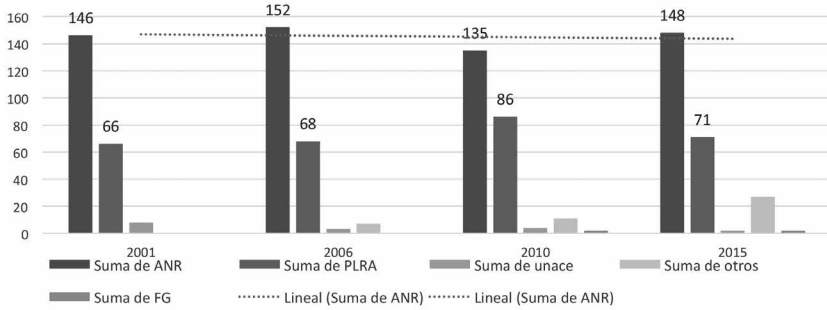
para habilitar la reelección. En este último punto, el costo del fracaso fue pagado por los resultados electorales de la interna. Santiago Peña, exministro de Hacienda y candidato neocolorado seleccionado por Horacio Cartes, no pudo revertir la mala imagen del gobierno. Su rival, Mario Abdo, dominó las elecciones superando por 10,5% a su rival oficialista. La victoria del movimiento Colorado “Añeteté”, liderado por Abdo, al frenar la enmienda constitucional recibió un empujón clave para ganar la nominación. El triunfo de Añeteté se sustentó en el desgaste del presidente Horacio Cartes, la debilidad de un candidato sin ninguna base propia de sustentación, y por lo tanto, un limitado vínculo con las bases partidarias.

El PLRA, por su parte, desarrolló una campaña interna presidencial de baja trascendencia. Los candidatos Efraín Alegre y Carlos Mateo Balmelli apenas ocuparon el espacio público; de hecho, el candidato ganador prácticamente no hizo publicidad. El oficialismo liberal previamente generó una serie de negociaciones infructuosas con diversas fuerzas políticas para llegar a una candidatura de consenso. Fue finalmente el Frente Guasú el que accedió a acompañar la chapa opositora con un candidato seleccionado por la concertación –Leo Rubín–, pero sin pertenencia a alguna base orgánica partidaria, sino más bien identificado con los medios de comunicación. Así quedó conformada la dupla Alegre-Rubín, sin generar el consenso ni arrastre de las demás fuerzas opositoras que centraron su atención en sus respectivas listas al Senado o la Cámara de Diputados.

Entorno de competencias desiguales

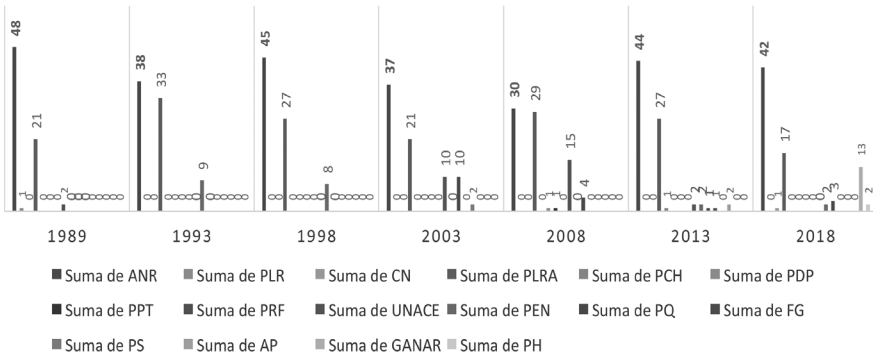
Las disputas electorales no se realizan en el marco de un juego parejo por el poder. Si bien históricamente el sistema de partidos fue definido como bipartidista, y en ocasiones como pluralismo moderado, una mirada multinivel de los resultados electorales induce a pensar cierto nivel de *partido predominante*; que es cuando existen varios partidos que compiten por el poder, pero las posibilidades reales de alternancia son nulas o limitadas, y un partido consigue generalmente la mayoría absoluta de forma reiterada. Es el caso del partido Colorado en la Cámara de Diputados, en las gobernaciones, en las intendencias, las concejalías departamentales y municipales (Gráficos 5 y 6).

Gráfico 5. Intendentes entre 1989 y 2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Justicia Electoral.

Gráfico 6. Diputados entre 1989 y 2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Justicia Electoral.

La asimetría histórica se remonta al régimen autoritario de la trilogía FF.AA., ANR y Gobierno, configura una competencia bipartidista –pero desigual– por el poder que tiene su correlato institucional adaptado a los tiempos democráticos, y establecido en el diseño institucional de la Constitución de 1992 y las reglas de competencia electoral. Así, durante los procesos de descentralización y desconcentración del Estado iniciado en la década del 90, acompañaron la adopción de

normas electorales –Pacto de Gobernabilidad– que permitieron un reparto dual pero inequitativo del poder y los recursos estatales. Consiguientemente, la vida política partidaria –desde una perspectiva multinivel– se encuentra nutrida y condicionada por relaciones clientelistas, definidas en la ciencia política como patronazgo partidario³.

Los limitados controles al financiamiento político aumentaron de forma sostenida la relevancia de los recursos económicos para competir con posibilidades de éxito. A los gastos tradicionales, como la publicidad y los mítines, se le suman onerosos montos destinados al transporte de los electores, al financiamiento de la estructura de los integrantes de mesa, entre otros. El encarecimiento de la política hace que los candidatos busquen recursos de diversas fuentes, algunas con sospechas de origen ilícito, específicamente del narcotráfico.

Otro aspecto relevante de los últimos 3 años del gobierno de Horacio Cartes fue el internismo colorado, ordenando la disputa política de forma bipolar. Por un lado, el bloque oficialista que incluyó a facciones del PLRA y el UNACE; por otro, el bloque opositor, compuesto por Colorado Añeteté, PDP, PEN y sectores minoritarios del PLRA. El copiamiento del arco político, en gran medida por su tamaño y facciocidad fue una constante de la transición democrática, que redujo las posibilidades de otros sectores de disputar la agenda política.

Campaña electoral

Mario Abdo no modificó en gran medida su estrategia electoral, y con el eslogan de “Marito de la Gente” centró su oferta política en los seguidores del partido Colorado. Para eso fue fundamental conseguir un acuerdo con Horacio Cartes y sumar al oficialismo colorado a la campaña nacional. Por su parte, la Alianza Ganar tardó en definir un discurso diáfano de campaña, buscó primero instalar la identificación del candidato colorado con el gobierno de Cartes y luego desarrollar una campaña más agresiva centrada en propuestas efectistas.

Las encuestas de opinión presentadas desde el mes de enero indicaban una diferencia de cerca 10 y 20 puntos a favor del candidato colorado. Si bien no hay evidencias concluyentes del efecto de las encuestas en el comportamiento electoral, los referentes del PLRA denunciaron la publicación y manipulación de las

3 El patronazgo partidario (Mair, 2017) es cuando el partido actúa como un patrón institucionalizado, que orienta y administra los intercambios. Eso le ayuda a promover sus estructuras partidarias, organizar y construir apoyos políticos más estables. Esta modalidad opera de dos formas; el patronazgo como recurso electoral: se encuentra enfocado en el intercambio con recursos estatales por apoyo electoral. Y el patronazgo como recurso organizativo, donde la distribución de bienes estatales tiene como finalidad la construcción orgánica del partido.

encuestas; aunque también se publicó encuestas que daban ganador al PLRA.⁴ Así, la desconfianza de los liberales fue incrementándose con la desacertada resolución de algunos Juzgados Electorales que no integraron a miembros del Frente Guasú –sus compañeros de fórmula– en las mesas electorales.

Fueron las elecciones presidenciales más reñidas de todas desde la apertura democrática, con el 61,25% de participación, el candidato colorado se impuso por cerca de 95.000 votos, apenas el 3,7% de diferencia. La exigua distancia, sumada a la decisión del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) de publicar –sin la debida claridad– los certificados de resultados preliminares, contribuyó a aumentar la desconfianza, estimulando a los derrotados a presentar denuncias mediáticas de fraude electoral importante. De forma contradictoria a la transparencia respecto a los certificados de resultados preliminares, el TSJE se negó a publicar las actas electorales, incrementando aún más la duda en los resultados. Las diferentes misiones de Observación Electoral entregaron informes con recomendaciones específicas –reiteradas en algunos casos– pero ninguna puso en duda el resultado electoral.

En términos globales, la ANR quedó con el 52% de todos los cargos en disputa, el PLRA –incluyendo a la Alianza Ganar– con el 38% de los cargos. En la Cámara de Diputados la ANR mantuvo la mayoría del 52,5% y el PLRA obtuvo un 37,5%; el resto de los escaños se reparten el Partido Patria Querida, Partido Hagamos, PEN y Cruzada Nacional. La ANR logró el 76% de las gobernaciones y el 52,6% de las concejalías departamentales. El PLRA consiguió una gobernación, 22% de las concejalías departamentales y la alianza Ganar el 19,4% de las mismas. Los 9 partidos y/o movimientos que consiguieron escaños en las concejalías departamentales se distribuyen los 13 cargos restantes. En la Cámara Alta, la ANR mantuvo 17 senadores, el PLRA 13, el FG 6 y el PQ 3. Ingresaron también el PDP, Hagamos, Cruzada Nacional y UNACE.

Reforma política

Las discusiones en torno a la reforma electoral se instalaron con ímpetu luego de los episodios descriptos precedentemente. Entre las mejoras necesarias se destacan temas de administración electoral, transparencia del financiamiento político, incorporación de la paridad, limitación de la injerencia y poder que tienen los partidos políticos en el órgano electoral, entre otros.

4 Nanduti, 15 de marzo de 2018. Disponible en <http://www.nanduti.com.py/2018/03/15/encuesta-ati-snead-da-ventaja-efrain-alegre-marito-abdo/>; Última Hora, 8 de mayo de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/la-alianza-ganar-denuncio-fiscalia-tres-encuestadores-n1146622.html>.

El TSJE, considerando recomendaciones de observaciones internacionales de 2013, elaboró un proyecto de modificaciones al Código Electoral presentado en el año 2014. Sin embargo, el mismo no fue considerado en el periodo anterior. Tras la asunción de autoridades el 15 de agosto, desde el Ministerio del Interior se realiza un llamado a una reforma constitucional, ante lo cual los principales partidos y movimientos políticos de oposición reclamaron la revisión de las reglas electorales antes de proceder a hablar de cambios más ambiciosos.

Desde el año 2013, el Frente Guasú y el Partido Democrático Progresista (PDP) han presentado una serie de proyectos. Cabe mencionar que desde inicios de la década del 2000, el Partido Patria Querida (PPQ) propone el desbloqueo de listas, así como también en 2010, el senador Hugo Estigarribia del partido Colorado hizo la propuesta del doble desbloqueo de listas electorales.

Desde septiembre de este año, varios son los espacios creados: Mesa de Diálogo del Gobierno (Ministerio del Interior), Comisiones Especiales para la Reforma Electoral tanto en el Senado como en Diputados, siendo el primero en arrancar las discusiones y contar con un documento que se encuentra en discusión en los partidos políticos. Los principales temas abordados son: desbloqueo de listas, sufragio y escrutinio electrónicos y padrón biométrico, integración de mesas, transporte gratuito, confección de actas, inclusión de Personas con Discapacidad (PcD) y Personas privadas de libertad, en el proceso electoral, y propaganda electoral y subsidio.

Hay voces disidentes sobre los tiempos que podría implicar llegar a un consenso sobre un proyecto de ley, pero las acciones de los actores políticos parecen indicar que buscan tener listas las modificaciones al sistema de caras a las próximas elecciones municipales de 2020. Ya se había advertido que la reforma electoral podría ser una moneda de cambio para abrir posteriormente el debate sobre la reforma constitucional, cuyo principal incentivo giraría en torno a la incorporación de la figura de la reelección.

Entre otros temas de posible objeto de reforma se encuentra el de la administración de justicia –citado como aspecto a modificar tanto en la campaña y discursos electorales de Mario Abdo Benítez como en la de Efraín Alegre–, retomado en el marco de las visitas que se encuentra realizando el presidente de la República a las distintas agrupaciones políticas, en su intento por remontar en sus niveles de legitimidad. De todas maneras, en el campo de la justicia, la Corte Su-

prema de Justicia, ha renovado a dos de sus miembros, Manuel Ramírez Candia y Eugenio Jiménez Rolón, y se ha removido por juicio político a Sindulfo Blanco.

El desafío del campo político sigue girando en torno al combate a la corrupción, y este ha sido un año de movilizaciones ciudadanas y presión mediática con alta cobertura a las investigaciones judiciales y pedidos de desafuero, como fueron los casos de los senadores Óscar González Daher (ANR) y Jorge Oviedo Matto (UNACE), y el diputado colorado, Ulises Quintana, entre otras que continúan (Víctor Bogado y Javier Zacarías Irún de la ANR y Carlos Portillo PLRA).

El vecindario regional

Desde el punto de vista regional, la llegada de Jair Bolsonaro a la presidencia de Brasil suma otro país al giro a la derecha realizado antes por Chile, Argentina y Paraguay. El fracaso de la Unasur y la indefinición del Mercosur como bloque político plantea la duda de si la sintonía ideológica de estos gobiernos tendrá una dimensión regional o se agotará en sus respectivos problemas internos, o si estos dilemas internos –especialmente políticos y económicos– tendrán una dimensión regional que afectará al vecindario.

Desde el punto de la política bilateral, la renegociación del Tratado de Itaipú aparece como uno de los temas prioritarios de la agenda. Por ahora, Paraguay no ha definido una política de Estado respecto al uso de la energía y por lo tanto carece de estrategia para la negociación. La presencia en Brasil de un gobierno débil y de orientación autoritaria, plantea un escenario cuanto menos cauteloso para la política exterior paraguaya.

Derechos humanos y regresión

En materia de derechos humanos, 2018 ha sido un año de numerosas denuncias sobre la violación de derechos de la niñez y de las mujeres. Respecto a lo primero, como caso cabe mencionar la denuncia de abuso sexual, coacción sexual y pornografía infantil cometidos contra una adolescente por efectivos de las Fuerzas Armadas⁵. Según datos de la Codehupy, entre los años 2013 y 2017 fueron reportados a la Fiscalía General 13.196 casos de abuso sexual, tentativa de abuso sexual y estupro, a nivel nacional⁶.

5 Última Hora, 1 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/militares-imputados-violacion-una-nina-van-prision-n2704975.html>.

6 Codehupy, 5 de septiembre de 2018. Disponible en <https://codehupy.org.py/ante-el-caso-de-abuso-sexual-coaccion-sexual-y-pornografia-infantil-contra-una-adolescente-por-efectivos-de-las-fuerzas-armadas-de-la-nacion/>.

Respecto al accionar estatal, también se ha denunciado la persistencia de la estigmatización y criminalización de la pobreza, principalmente sobre las organizaciones campesinas e indígenas en el norte del país, por la desaparición de dirigentes campesinos (como el caso de Isidoro Barrios de la comunidad Ava Guarani del distrito de Tacuara'í, en Corpus Christi, departamento de Canindeyú).

Con relación a la intervención militar en la seguridad interna, el Gobierno Nacional inició una campaña para tratar de hallar a los miembros de las bandas criminales autodenominadas Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) y Ejército del Mariscal López (EML). Para ello, ofrece una recompensa de 1.100 millones de guaraníes. Esta situación genera tensión entre militares de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) y las organizaciones campesinas y políticas de izquierdas. En este sentido, Miembros de la Federación Nacional Campesina (FNC) y del Partido Paraguayo Pyahurã (PPP) volvieron a exigir la libertad de Genaro Meza, detenido hace nueve meses por la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) por el secuestro de Franz Wiebe, liberado en febrero del 2017.

En 2018 continúa lo ya registrado por anteriores ediciones del análisis de coyuntura (Cfr. González, Moragas y Posa, 2017) en relación al avance de una agenda conservadora. En este sentido, se dio un fuerte movimiento organizado en contra de la Ley de Paridad Democrática, que enfrenta igualmente el debate sobre la autonomía de la mujer en relación a su cuerpo, como repercusiones al debate sobre el aborto en la Argentina.

El estudiantado secundario se vio amedrentado en su derecho a la movilización, en una manifestación contra la corrupción, donde recibieron disparos de balines de goma, y el expresidente Horacio Cartes se expresó con desdén ante el hecho.

En el campo de la discriminación por la orientación sexual, se ha acusado a la Unidad de Operaciones Tácticas Motorizadas (Grupo Lince) por el caso de Emily Marín, detenida en febrero de 2018 en una plaza céntrica por agentes de este grupo especial de la Policía Nacional. Como caso de crimen de odio contra la comunidad LGTBI, se encuentra el asesinato de Ada Mía Naomi Gómez Rivas, en la compañía Naranja de Piribebuy. Según declaraciones del autor confeso, aplicó varios golpes de machete a Naomi y luego incineró su cuerpo por su condición de transgénero.

Finalmente, en el fuero de la justicia, cabe mencionar el caso Curuguaty, el cual estuvo bajo revisión de sus aspectos formales. El 27 de julio, la Sala Penal de la Corte integrada por tres camaristas anuló la condena de 11 personas por la masacre ocurrida en Curuguaty el 15 de junio de 2012. Quedaron absueltos Rubén Villalba, Luis Olmedo Paredes, Néstor Castro, Arnaldo Quintana, Felipe Benítez Balmori, Adalberto Castro, Juan Carlos Tillería, Alcides Ramón Ramírez Pania-gua, Lucía Agüero, María Fani Olmedo y Dolores López Peralta⁷.

La agenda del nuevo gobierno

El gobierno de Mario Abdo inició con bajas expectativas, gran parte de su propuesta electoral consistió oponerse al “modelo cartista”, sin entrar en muchos detalles respecto a su plan de gobierno. Habiendo transcurrido dos meses de su mandato, hay algunos aspectos positivos y otros que plantean preocupación respecto a la orientación programática del presidente.

La construcción de consensos y el establecimiento de mayorías en ambas cámaras constituyó el primer desafío y logro de gobernabilidad. En adelante, el mantenimiento de las coaliciones partidarias y la definición de un plan de gobierno o medidas concretas determinarán la estabilidad y/o éxito del gobierno. En este marco, Abdo realizó una serie de visitas a referentes políticos de otros partidos, indicando su predisposición para el diálogo con referentes de la oposición.

La decisión de no apañar las denuncias de corrupción hacia referentes de la ANR –inclusive de Colorado Añeteté– constituye un gesto político que podría contribuir a apuntalar una política de transparencia. Asimismo, algunas medidas contra el narcotráfico ayudaron a desentrañar complicidades políticas y judiciales en la protección al crimen organizado.

La demora en la conformación del Gabinete y la selección de algunos políticos sin mayor experiencia específica en la gestión pública sugiere improvisación y carencia de un plan de gobierno concreto en áreas sensibles como el MEC e Itaipú. Igualmente, la insistencia en la implementación del Servicio Militar Obligatorio y la continuidad de una gestión de la política educativa matizada por grupos anti-derechos, es un indicador de alto nivel de conservadurismo político y social.

7 Corte Suprema de Justicia. Acuerdo y sentencia 293, 26 de julio de 2018.

CONCLUSIONES

La democracia paraguaya es definida como imperfecta, procedimental o de baja calidad. Estas denominaciones se sustentan en indicadores que dan cuenta de los bajos niveles de libertad de asociación, acceso a justicia, libertades civiles, derechos sociales e igualdad, especialmente la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, altos niveles de corrupción y carencia de una administración pública imparcial. Otros indicadores expresan un creciente apoyo ciudadano a la democracia como forma de gobierno frente al autoritarismo, pero a su vez demuestran las limitaciones respecto a la satisfacción con la democracia, especialmente por sus déficits en generar bienestar a un número importante de la población. Estas deudas son notables desde el punto de vista del rendimiento del sistema político, y en efecto, la baja calidad de la representación es expresada por la poca confianza ciudadana en el Congreso, la menor en 20 años, y su desconfianza hacia los partidos políticos como intermediadores y agregadores legítimos de los intereses generales.

La disputa electoral se desarrolló en un marco de competencias asimétricas, en donde el peso del poder financiero y el control de determinadas instituciones públicas es altamente correlativo al éxito electoral. La campaña electoral transcurrió sin debate de fondo, y en donde los principales candidatos buscaron más bien diferenciarse del gobierno de Cartes, pero sin plantear modelos alternativos; las diferencias propuestas eran sutiles y con poca crítica al modelo económico vigente. Finalmente, la ANR se impuso en las elecciones generales quedándose con el 52% de todos los cargos en disputa.

En materia de derechos humanos, fue un año de numerosas denuncias sobre la violación de derechos de la niñez y de las mujeres. Además, adquiere mayor relevancia pública la agenda sostenida de grupos religiosos antiderechos. Respecto al accionar estatal, también se ha denunciado la persistencia de la estigmatización y criminalización de la pobreza, principalmente sobre las organizaciones campesinas e indígenas en el norte del país. Finalmente, en el fuero de la justicia, cabe mencionar el caso Curuguay, el cual estuvo bajo revisión de sus aspectos formales. El 27 de julio, la Sala Penal de la Corte integrada por tres camaristas anuló la condena de las 11 personas por la masacre ocurrida en Curuguay el 15 de junio de 2012.

Por último, el nuevo gobierno inicia su gestión con bajas expectativas. Durante la campaña electoral, gran parte de su propuesta se centró en oponerse al

gobierno de Cartes pero sin detallar un plan de gobierno. El posicionamiento público realizado de no apañar las denuncias de corrupción contra referentes de la ANR –inclusive de Colorado Añeteté– constituyen gestos políticos que podrían contribuir a apuntalar una política de transparencia. Pero la demora en la conformación del Gabinete y la selección de algunos políticos sin mayor experiencia específica en la gestión pública sugieren improvisación y carencia de un plan de gobierno en áreas sensibles como el MEC e Itaipú.

BIBLIOGRAFÍA

- González, Myrian, Moragas, Mirta y Posa Guinea, Rosa (2017). La igualdad de género en el Estado paraguayo: Los peligros ante la oleada antiderechos. Estado Laico. En *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 631-644). Asunción: Codehupy.
- Transparencia Internacional (2017). *Índice de la Percepción de la Corrupción*. Disponible en https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017.

EL PESO DE LA HERENCIA Y LA NECESIDAD DE UNA GESTIÓN PÚBLICA DIFERENTE

COYUNTURA ECONÓMICA



La coyuntura anual se caracteriza por la transición traumática del gobierno saliente al entrante, mediada por las internas partidarias y las elecciones generales en abril del corriente año. La herencia del gobierno anterior deja marcas profundas en el manejo arbitrario de las instituciones y los recursos del Estado por un grupo empresarial fuerte y globalizado. Entre las principales marcas dejadas por el gobierno de Horacio Cartes, están el resultado de la renegociación del Tratado de Yacyretá y sus anexos, en forma inconsulta. Otra es la abultada deuda pública. Además: las obras de infraestructura inconclusas, de mala calidad, así como la deficiente gestión pública. Sin embargo, en este periodo se tomaron decisiones institucionales atípicas, aunque pendientes en cuanto a metodologías y base de datos relacionadas con la estimación del año base del índice de precios implícitos del PIB.

Lila Molinier

TAPE'A

La política económica heredada: ni institucional, ni transparente, ni participativa

Las dificultades enfrentadas por los equipos de transición para el libre acceso a la información de cada área e institución de la administración central, y las renunciadas de ministros, viceministros, secretarios ejecutivos uno o dos meses antes del traspaso del mando del 15 de agosto, así como las autoasignaciones y ejecuciones arbitrarias del presupuesto institucional anual, no son solamente anécdotas del final del periodo de gobierno anterior¹.

Son el desenlace del manejo doloso, el debilitamiento institucional y la falta de transparencia que caracterizó al gobierno de Horacio Cartes², a pesar de la fama creada al inicio de su gobierno con la aprobación y entrada en vigencia de la Ley N.º 5189/14 que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público del país, y de la Ley N.º 5282/14 de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental. Es la misma causa del conflicto que mantiene con el nuevo gobierno en torno al impedimento de jurar como senador activo, una vez entregado el mando presidencial en agosto.

En el área de la estadística presupuestaria, en la base de datos informatizada del Ministerio de Hacienda, se precarizó el sistema de información sobre la ejecución presupuestaria, obviando su descripción e incluso se incurre en errores en cuanto a las fuentes y origen del financiamiento del gasto, al incluir en los Recursos del Tesoro (Fuente 10) las demás fuentes del crédito público y los recursos institucionales. Además, bajo una supuesta modernización de los programas, se normalizaron denominaciones de programas de manera genérica como: Servicios sociales de calidad, Competitividad e Innovación, etc. En el caso del Programa Datos Abiertos, la información disponible es detallada, no sistematizada y desactualizada.

Por el lado de la respuesta ciudadana al sistema de corrupción imperante, de la que la prensa nacional se hace eco cotidianamente, desde mediados de agosto, tras la asunción del mando de las autoridades del ejecutivo y ya instaladas las Cámaras del Congreso Nacional, un movimiento ciudadano anticorrupción irrumpió en la escena pública por medio de escraches frente a las residencias de los funcionarios y parlamentarios acusados por corrupción, enriquecimiento

1 ABC Color, 7 y 17 de junio de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/economia/renuncio-en-medio-de-lluvia-de-reclamos-1710027.html> y <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/economia/exviceministeria-por-cobrar-en-un-solo-mes-g-94-millones-por-las-multas-1713113.html>.

2 ABC Color, 14 de julio de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/politica/marito-da-instrucciones-de-destapar-la-corrupcion-1721494.html>.

ilícito, tráfico de influencia y otros delitos. Con ello se ha logrado combinar la pugna interna dentro del partido de gobierno y en la Fiscalía, con la organización y el manejo de la información sobre la corrupción pública, así como la intolerancia hacia el fraude al Estado.

La presión obligó a la justicia a iniciar la investigación fiscal y dictar medidas de prisión preventiva en varios casos, entre los que se incluyen a Javier Díaz Verón, fiscal general del Estado saliente y su esposa³; a Oscar González Daher, senador renunciante, representante de la Cámara de Senadores ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y expresidente del mismo⁴, y a Ulises Quintana, diputado electo en abril de 2018, por lavado de dinero, tráfico de influencia y de droga, en grado de cómplice⁵. Y sigue en espera otra lista de sospechados, que incluye, entre otros, a los miembros de la familia Zacarías Irún, a exgobernadores y parlamentarios del departamento de Alto Paraná⁶, así como a la intendenta de Ciudad del Este, Sandra McLeod⁷.

Más allá del sistema de corrupción evidenciado una vez más en las élites políticas, y sus graves efectos en el manejo de los recursos del Estado y de las políticas públicas, el nuevo gobierno debe enfrentar a inicios del próximo año la evaluación del Grupo de Acción Financiera Internacional de Latinoamérica (Gafilat), y el riesgo de caer en la lista gris de dicha red de control del lavado de dinero⁸.

Queda mucho por investigar y transparentar. En esto se incluye, no solamente la falta de actuación de la Secretaría Nacional de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes durante el gobierno anterior de Horacio Cartes (HC), sino también la identificación de hechos y actores económicos asociados con dicha actividad ilícita en la estructura y el funcionamiento de la economía nacional.

Por otro lado, el nuevo gobierno ha activado la nueva Secretaría Nacional de Administración de Bienes Incautados y Comisados, órgano superior técnico especializado en la materia, creado a fines del año pasado, por Ley N.º 5876/17

3 La Nación, diario, 14 de agosto y 24 de agosto de 2018. Disponible en https://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2018/08/14/imputan-ordenan-detencion-y-piden-prision-de-diaz-veron-y-su-esposa/ y <https://www.ultimahora.com/javier-diaz-veron-presos-3582-tacumbu-n2703509.html>

4 Nodal, 29 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.nodal.am/2018/08/paraguay-el-senador-gonzalez-daher-renuncia-a-su-banca-luego-de-20-dias-de-presion-social/>; Paraguay.com, 27 de noviembre de 2018. Disponible en <http://www.paraguay.com/nacionales/ordenan-detencion-de-oscar-gonzalez-daher-182729>.

5 Última Hora, 21 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/diputado-ulises-quintana-va-la-carcel-militar-vinas-cue-n2708606.html>.

6 Última Hora, 16 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/escraches-contra-el-clan-zacarías-nocesan-y-suman-56-dias-n2773914.html>.

7 Ministerio del Interior, 9 de octubre de 2018. Disponible en <http://www.mdi.gov.py/index.php/la-institucion/marco-normativo/item/10728-ministerio-del-interior-recibe-pedido-de-intervenciónc3%B3n-de-la-municipalidad-de-ciudad-del-este?tmpl=component&print=1>.

8 Última Hora, 30 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/sera-difícil-que-paraguay-se-salve-caer-lista-gris-del-gafilat-advierden-n2704516.html>.

y reglamentado por Decreto N.º 8668, del 8 de marzo de 2018, con la finalidad de conservar y mantener la productividad o valor de dichos bienes, producto de actividades ilícitas como las del narcotráfico, para darle un uso oportuno y beneficioso en favor de las acciones del Estado.

Los acuerdos de la renegociación del Tratado de Yacyretá

A inicios de junio del corriente año –a menos de un mes del cierre de actividades en ambas Cámaras legislativas de la administración saliente del Congreso Nacional–, el gobierno de HC presentó al Parlamento, para su estudio y aprobación, los dos acuerdos firmados sobre la revisión y negociación del Tratado de Yacyretá, que rige la creación, instalaciones y gestión de la hidroeléctrica binacional del mismo nombre, producto del largo proceso de revisión del Tratado y de sus anexos, iniciado en 2014 durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, debido al vencimiento del plazo de 40 años desde su firma.

- **ACUERDO POR NOTAS REVERSALES (N.R. N.º 6/14).** Este acuerdo se relaciona a la “equiparación de los cargos de directores ejecutivos y la implementación efectiva de una cogestión paritaria binacional, en todos los niveles de administración de la Entidad Binacional Yacyretá (EBY)”. Fue suscrito en la ciudad de Buenos Aires, República Argentina, el 12 de noviembre de 2014.
- **ACUERDO POR NOTAS REVERSALES (N. R. N.º 2/2017).** Firmado en Asunción, el 28 de septiembre de 2017⁹, con el actual presidente argentino, Mauricio Macri, fue creado “para el ordenamiento económico y financiero de la Entidad Binacional Yacyretá entre la República del Paraguay y la República Argentina”.

El contexto en el que se estudiaron ambos acuerdos –en particular, el segundo que es el más sustancioso– no fue propicio para su amplia difusión y la discusión de las implicancias para el Paraguay, por parte de los parlamentarios ni la opinión pública en general, pero, sin lugar a dudas, respondió a la intención del gobierno de HC de no buscar el consenso sino su aprobación.

El primer acuerdo marcó un inicio amigable, para hacer efectivo el carácter paritario de la Empresa Binacional Yacyretá (EBY), después de, por lo menos, 30 años transcurridos desde el inicio de la construcción de la hidroeléctrica, en los que los gobiernos argentinos de turno ejercieron la gestión centrada en sus intereses hegemónicos.

9 Nota Reversal 2 –Mensaje PE 471 y Nota Reversal 6 - Mensaje PE. Disponible en <http://www.eby.gov.py>.

El segundo, es considerado un acuerdo favorable para los intereses de sectores del poder hegemónico de la Argentina vinculados actualmente con el gobierno de Mauricio Macri, que subordina al Estado paraguayo y condiciona el modelo socioeconómico nacional a la transferencia neta de recursos asociados con la producción y la renta energética generada por la hidroeléctrica binacional.

Los aspectos que lo evidencian son:

- el reconocimiento de la deuda final devengada a diciembre de 2017 por la EBY con el gobierno argentino, por 3.767,9 millones de dólares, según el cambio de criterio decidido durante el gobierno militar de la Argentina que convirtió la donación en crédito, que será amortizada tras 10 años de gracia;
- el pago diferido desde 2023, y en 10 cuotas anuales, de la compensación por territorio inundado a ambos países, pero que afecta en mayor medida al Paraguay, al haber aportado el 80% del territorio inundado por la construcción de la central hidroeléctrica;
- la compensación por cesión de la energía excedente de la parte paraguaya a la Argentina con un factor de ajuste que, aunque aumentado en un 20%, es menor a la existente en el caso de la Itaipú; y
- la incorporación de la nueva inversión en la maquinización del brazo de Añacuá, que beneficiará en mayor medida a la economía del vecino país, en el costo de producción de la energía de la EBY¹⁰.

La sanción de las leyes N.º 6135 y 6136, del 9 de agosto de 2018, que aprueban ambos acuerdos, se logró con una votación ajustada del Senado, en la que la alianza opositora por el rechazo tuvo 19 votos y el Partido Colorado, con el apoyo de la bancada del presidente electo, Mario Abdo Benítez y otros aliados tuvo 21 votos a favor. Ahora, sigue pendiente su aprobación por parte del Congreso Nacional argentino. El plazo para la nueva revisión de dichos acuerdos es de 30 años, contado desde el 1 de enero de 2018, es decir, a inicios de 2048, o eventualmente, cuando las altas partes contratantes lo decidan.

10 Nota Reversal 6 – Mensaje PE 742 y EBY (2018). Ordenamiento económico financiero de la entidad binacional Yacyretá, Revisión del Anexo C, presentación en ppt/pdf. Disponible en <http://www.eby.gov.py>.

PIB. Nuevo año base 2014. Varían los indicadores de la producción de bienes y servicios

A pesar de la débil institucionalidad del gobierno de HC, fue el contexto en que dos instituciones encargadas tomaron decisiones pendientes relacionadas con el cambio de la metodología y base de datos respecto de la producción de la estadística socioeconómica del país.

- **DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC).** Cambió en 2016 la forma de medir la pobreza y la pobreza extrema, modificando considerablemente sus niveles, reduciendo el número y el porcentaje de pobres y pobres extremos.
- **BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY (BCP).** La entidad cambió, en mayo de 2018, el año base para el cálculo del índice implícito del producto interno bruto (PIB). El año base actual es de 2014¹¹.

En ambos casos, procedieron a actualizar y ajustar la serie de tiempo correspondiente, hacia atrás.

Considerando solamente el segundo caso, el cambio del año base del índice de precios implícitos del PIB se justifica porque con más de 20 años transcurridos, el anterior ya no podía dar respuesta adecuada a la función que debe cumplir.

Sin embargo, con el cambio del año base también se ha planteado un cambio en la estructura del PIB que necesitamos analizar en profundidad, por sus implicancias. Aquí avanzamos en un análisis comparativo entre ambas metodologías, años base 1994 y 2014.

Las estadísticas actuales con año base 2014 registran un crecimiento real (sin inflación) del 5,2%, en guaraníes y dólares constantes para el 2017 respecto del 2016, el nivel más alto del periodo recesivo (2014-2017), y la perspectiva para el presente año es un crecimiento menor, del 4,2%. En dólares corrientes, el PIB de 2017 es de 29.735 millones, cifra menor al del 2014, que es de 30.657 millones de dólares (BCP, 2018, Ob. cit.).

La comparación entre ambas series nos muestra la diferencia en los resultados de los indicadores del PIB, como efecto de dicho cambio. Con la utilización del

¹¹ El año base consiste en asignar el índice de precios igual a 100 a dicho año, lo cual permite estimar sus variaciones anuales en referencia al mismo, y deflactar (corregir) la incidencia de la inflación en los precios, de manera a estimar el valor real de la producción de bienes y servicios y de su variación, a precios y moneda constantes, sin la interferencia de la inflación interanual.

nuevo año base 2014, tanto las caídas o crisis del PIB (2009, 2012) como sus picos de crecimiento (2010, 2013) son más bajos que los estimados con el año base anterior de 1994 (Gráficos 1 y 2).

Considerando la coyuntura 2014-2017, la desaceleración del crecimiento se suaviza con el año base en 2014, y es más pronunciado en 2016, en lugar de 2015. En 2017 se recupera al nivel del 2015.

Además de este efecto a nivel del total del PIB, también se registran cambios en su estructura, y en las tasas de crecimiento real de los sectores de la producción (Cuadro 1). En este caso, hay un cambio drástico en la cifra absoluta y el peso porcentual de la agricultura y la industria, dentro del sector de la producción de bienes y servicios.

Gráfico 1. PIB Paraguay.
Porcentaje (%) de crecimiento real. Guaraníes y dólares de 1994

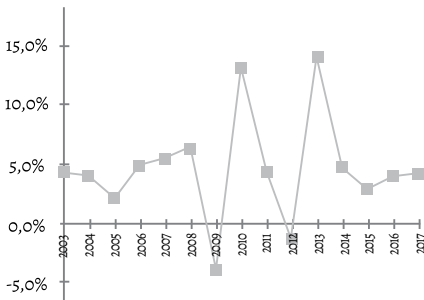
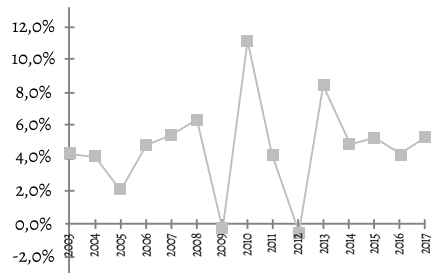


Gráfico 2. PIB Paraguay.
Porcentaje (%) de crecimiento real. Guaraníes y dólares de 2014



Fuente: Anexo estadístico del Informe económico, serie a marzo y octubre 2018. BCP.

La agricultura aportaba el 18,7% del PIB total con el año base 1994 y baja a 7,2% con el de 2014, y la ganadería pasa de 5,2% a 2%. Mientras la industria manufacturera pasa de representar el 10,7% al 20%, sorprendiendo a los propios sectores empresariales, que intentan explicar la nueva situación por el crecimiento de la maquila. La construcción, a su vez, pasa del 4,2% al 6,2% sobre el PIB.

Cuadro 1. Producto interno bruto. Año 2017 */ Por sectores. En % sobre el total y de crecimiento anual

Sectores económicos	Año base 1994		Año base 2014	
	% sobre total 2016	% crec. 2015-2016	% sobre total 2017**	% crec. 2016-2017
Agricultura	18,9	5,7	7,2	4,1
Ganadería	5,2	1,5	2,0	2,2
Explotación forestal	1,2	5,0		
Pesca	0,0	1,5		
Explotación forestal, pesca y minería			1,1	10,4
Minería	0,1	5,0		
Industria	11,3	9,4	20,0	8,4
Construcción	4,2	5,0	6,2	5,3
Total producción de bienes	40,9	6,0	36,5	6,6
Electricidad y agua***	1,7	4,4	8,1	(-3,7)
Hidroeléctricas binacionales	8,7	(-7,8)		
Transportes	3,6	10,0	3,9	7,9
Comunicaciones	3,7	0,0	3,3	7,8
Comercio	14,9	9,0	10,7	11,2
Finanzas	2,9	-1,3	5,6	(-0,1)
Alquiler de viviendas	1,2	4,5		
Servicios Inmobiliarios			6,8	5,8
Servicios a las empresas	2,5	10,7	2,2	(-2,4)
Hoteles y restaurantes	1,0	3,6	2,6	11,0
Servicios a los hogares	5,1	3,5	4,4	7,6
Gobierno general	7,7	1,8	8,6	1,6
Total producción de servicios	53,0	5,3	56,4	4,3
Valor agregado bruto	93,9	5,6	92,9	5,2
Impuestos a los productos	6,1	5,0	7,1	5,5
Totales	100	4,3%	100	5,2%

*/ Cifras preliminares. **/ En Gs. corrientes ***/ Incluye producción de hidroeléctricas binacionales.

Fuente: Anexo estadístico del Informe económico a marzo y octubre 2018. BCP.

El salto en el peso porcentual de la industria, del 10,7% al 20%, tiene que hacer referencia también a un salto en el valor de la producción industrial, tanto en guaraníes corrientes como constantes. Considerando la metodología anterior, año base 1994, la industria creció en porcentajes elevados solo en los años 2013 (7,9%), 2014 (9,5%) y 2017 (9,4%). Mientras que con la nueva metodología (año base 2014), los incrementos más importantes son menos elevados, de 7,7%, 7,0% y 9% en los mismos años, y en relación con los valores constantes absolutos de la producción interanual. ¿El nivel de estas variaciones explica el salto porcentual registrado en la estructura del PIB? No necesariamente, pues los porcentajes pueden ser altos por efecto de un incremento absoluto importante sobre una base de cálculo pequeña, no así sobre una base más ancha.

Además, otros tres indicadores relacionados no muestran un cambio importante en los últimos años: el 97% de las industrias en Paraguay son micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) y emplean al 80% de la fuerza laboral¹², y el gobierno saliente, apenas en 2016 relanzó el Fondo de Garantías para las Mipymes, creado en 1995 y no había generado ningún impacto. La nueva Ley N.º 5628/16 y su reglamentación por el Decreto N.º 6985/17 son muy recientes¹³.

En cuanto a la maquila, las pocas referencias estadísticas indican que, si bien es promovida desde el año 2000, el número de proyectos y el valor de la producción son relevantes desde 2013. Entre 2010 y 2017 se ejecutaron 126 proyectos, y la suma total exportada entre 2001 y 2017 fue de 2.164 dólares, de los cuales, el 63% fue exportado entre 2013 y 2017¹⁴.

La matriz energética actual tampoco ha cambiado, pues la biomasa ocupa el 41%, los combustibles fósiles otro 41% y la energía eléctrica el 18% del total de energía utilizada en 2017¹⁵.

El impacto inmediato de los cambios en la metodología del PIB

El estudio para el cambio de año base es un proceso ya iniciado a inicios del decenio del 2000, pero es evidente que se no justificó la decisión de implementarlo hasta en la presente coyuntura. De los efectos reseñados, el que tendría que ser profundamente revisado es el del cambio estructural que casi duplica el peso

12 GHP Abogados, 10 de julio de 2017. Disponible en www.ghp.com.py/blog/fondo-de-garantias-para-las-mipymes.

13 La Nación, 4 de marzo de 2016. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/2016/03/04/aprueban-ley-sobre-el-fondo-de-garantias-para-las-pymes/www.abc.com.py/edicion-impresia/economia/reglamentan-fondo-de-garantias-para-mipymes-1658502.html>;

14 Agencia IP, 2 de enero de 2018. Disponible en www.ip.gov.py/ip/exportaciones-de-maquila-superaron-los-us-442-millones-en-el-2017/.

15 ABC Color, 11 de abril de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/economia/electricidad-ocupa-solo-18-de-matriz-1691952.html>.

relativo de la industria y reduce drásticamente el de la agricultura, complementado con la ganadería, ambos sectores de enorme concentración de recursos productivos y de capital, como las tierras rurales, las maquinarias y los equipos, asociado con los principales rubros de exportación, con efecto arrastre en la agroindustria.

Por otro lado, el impacto inmediato del cambio del año base a 2014 es la baja de la relación del saldo de la deuda pública total y externa respecto del PIB (coeficiente deuda pública y deuda externa, sobre el PIB).

Con el PIB año base 1994 dicha relación era de 24,6%, para la deuda pública total y 19,6% para la deuda externa, a marzo de 2018, niveles relativamente bajos en relación con la región, por lo que con el aumento actual del PIB, baja aún más: a 18,7% en el caso del saldo de la deuda total, y a 14,9% en el caso del saldo de la externa, medido con el saldo a septiembre 2018.

Por ese lado, hay dos puntos en discusión. Uno, es que la relación del saldo de la deuda pública con el PIB es utilizada a efectos comparativos del nivel de endeudamiento por país, y no cabe utilizarla para justificar el aumento de la deuda pública. Pues, lo determinante es la capacidad de pago de los servicios de la deuda, de los intereses más la amortización de las cuotas de devolución de los préstamos; los intereses de los bonos internos y externos, y la devolución del capital prestado para el retiro de los títulos de deuda pública (bonos) de la circulación del mercado financiero.

La capacidad de pago está en relación con las recaudaciones del Estado, en particular, con los ingresos tributarios. El “bicicleteo” entre la deuda interna y la externa desde el 2014, es una muestra de que dicha capacidad de pago es insuficiente.

El otro punto en discusión, es que, justamente, al aumentar el valor total del PIB, la relación con los ingresos tributarios, la presión tributaria, también es más baja de lo que ya era. De 12,5% del PIB, ha pasado al 9%¹⁶, lo cual no es una buena noticia para los sectores empresariales que no quieren que se aumenten ni las tasas ni el número de impuestos.

Sin embargo, la baja actual de la presión tributaria es un buen argumento para proponer aumentar los impuestos y los ingresos tributarios, tanto para financiar las políticas públicas y redistribuir la riqueza, como para reducir las ne-

¹⁶ La Nación, 8 de octubre de 2018. Disponible en https://www.lanacion.com.py/negocios_edicion_impresa/2018/10/08/paraguay-es-el-segundo-pais-con-menor-presion-fiscal-en-la-region/.

cesidades de mayor endeudamiento público, y generar capacidad de pago del mismo, en vías de revertir el “bicicleteo” actual. Por ese lado, la discusión del proyecto de ley que busca aumentar los niveles de los impuestos es oportuna¹⁷, en el contexto del estudio y la aprobación del proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2019.

En otros términos, el cambio del año base al 2014 del PIB real desnuda la debilidad de la política tributaria y fiscal, y la necesidad de aumentar la presión tributaria para aumentar las recaudaciones del Estado y la capacidad de financiamiento de las políticas públicas.

La deuda pública y el “bicicleteo”. El costo en intereses

La administración saliente del Ministerio de Hacienda propuso su reprogramación a inicios del presente año, ante la carga financiera que supone el vencimiento de varias series de bonos nacionales y de la primera serie de bonos llamados soberanos (2013) y su reapertura (2015), en la Bolsa de Valores de Nueva York, y el pago de las cuotas de amortización de los préstamos externos en ejecución, durante el nuevo periodo de gobierno, entre 2019 y 2023. La suma requerida a ese efecto sería de 1.648 millones de dólares¹⁸.

Cabe recordar que la política de endeudamiento público y la función anticrisis cumplida al financiar el aumento de las inversiones de infraestructura a niveles inusuales durante el gobierno de HC, es apoyada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) bajo el condicionamiento del ajuste fiscal.

Durante la visita a Asunción de su directora, Christine Lagarde, a mediados de marzo, ella dio a entender que por ahora no hay motivos de alarma acerca del nivel alcanzado por la deuda pública, aunque pidió estar alerta a la tendencia de crecimiento y a la calidad del gasto¹⁹. También el presidente electo, Mario Abdo Benítez, la entrevistó en su gira por EE.UU., y ella expresó en su cuenta de Twitter: “Reiteré el compromiso del FMI de seguir apoyando a *Paraguay* y al nuevo Gobierno para garantizar un crecimiento fuerte, sostenible e inclusivo”²⁰. Mientras, la reciente misión del FMI insistió en su informe final sobre el

17 Honorable Cámara de Senadores. Congreso Nacional, 12 de noviembre de 2018. Disponible en www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/z122-analizaran-manana-nuevos-impuestos-al-tabaco-bebidas-y-granos-estado-natural-2018-11-12-05-39-09.

18 Última hora, 26 de febrero de 2018. Disponible en <http://www.ultimahora.com/analizan-canje-o-recompra-anticipada-titulos-emitidos-n1135430.html>.

19 ABC Color14 de marzo de 2018. Disponible en www.abc.com.py/nacionales/directora-del-fmi-cerro-visita-al-pais-1683766.html

20 Última Hora, 31 de julio de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/lagarde-insiste-apoyo-del-fmi-paraguay-visita-abdo-benitez-n1702232.html>

compromiso del nuevo gobierno de continuar con las políticas macroeconómicas prudentes y de mantener los topes del déficit fiscal²¹.

La política de aumento del endeudamiento público en el gobierno anterior fue justificada por el crecimiento de la inversión pública en infraestructura vial, y en menor medida, en la infraestructura industrial básica (electricidad, cemento) y las viviendas sociales. Asimismo, por las condiciones más ventajosas presentadas en el mercado financiero internacional privado (en cuanto a plazos e intereses), comparadas con el nacional, para los bonos internos, por lo que en 2014 se inició la sustitución gradual de los bonos internos por los externos²².

Sin embargo, desde dicho año, el 2014, una parte importante de los bonos colocados en el mercado financiero internacional, los llamados bonos soberanos, también fueron utilizados para el pago de los préstamos externos y las cuotas anuales de membresía en los organismos de cooperación financiera internacional.

A septiembre de 2018, la deuda pública total llegó a 7.824,9 millones de dólares, dentro del cual 6.237,7 millones de dólares (80%) corresponden a la deuda pública externa, tanto en bonos como en préstamos externos²³. El crecimiento de la deuda total es de 185% y el de la externa 175%, respecto a diciembre 2012, antes de que se iniciara la tendencia de acelerado crecimiento desde enero 2013, con la primera emisión de bonos soberanos del Tesoro Público, de 500 millones de dólares en la Bolsa de Valores de Nueva York, EE. UU.

En el periodo 2013-2018 se han emitido seis series de bonos externos anuales, por un total de 3.410 millones de dólares, con vencimientos que se sucederán en 2023, 2026, 2027, y 2044, 2048, a tasas de interés que varían entre un mínimo de 4,15% a un máximo de 6,10%, vinculados con los plazos de vencimiento. Descontando los gastos de emisión, de 6,29 millones de dólares, el monto total transferido a las instituciones beneficiarias, al 31 de octubre del corriente, asciende a 3.177,69 millones de dólares, y quedan por transferir en el BCP, 226,02 millones de dólares²⁴.

21 La Nación, 16 de noviembre de 2018. Disponible en www.lanacion.com.py/negocios_edicion_impresa/2018/11/16/el-fmi-sostiene-que-el-gobierno-debe-adoptar-politicas-prudentes/

22 Para ampliar, ver Análisis de coyuntura económica, serie 2013-2017. Disponible en <http://www.Codehupy.org.py/informes-anales>. Salvo indicación en contrario, los datos y conclusiones registradas aquí respecto del proceso de endeudamiento público están basados en dichos análisis.

23 Ministerio de Hacienda/Dirección de Política de Endeudamiento, Estadísticas de la deuda pública, septiembre de 2018. Los datos referidos hasta este periodo están basados en esta fuente.

24 Ministerio de Hacienda. Disponible en www.hacienda.gov.py/inicio/bonosinternacionalesencifras.

Además, se siguió contratando préstamos con los organismos de cooperación financiera internacional de carácter oficial (BM, BID) y regional (CAF, Fonplata, otros).

Los acreedores de la deuda pública externa en bonos, vinculados con el mercado financiero privado norteamericano están a cargo del 55% de dicho saldo, mientras que los organismos multilaterales de cooperación financiera, del 42%. Un saldo residual del 3% corresponde a las agencias de cooperación oficial del Japón y Alemania.

En relación con el monto utilizado para el pago de las cuotas de amortización de la deuda en préstamos externos y las cuotas anuales de membresía en los organismos multilaterales, a septiembre del corriente, sumaba 1.117,1 millones de dólares, equivalente al 33% del total de bonos colocados. En otras palabras, 33 de cada 100 dólares de la deuda en bonos externos fueron utilizados para pagar deudas con los acreedores multilaterales, principalmente, y en menor medida, las cuotas anuales con los organismos internacionales de los que el Paraguay es miembro (FMI, BM, BID).

En cuanto a la deuda interna, el saldo a septiembre del corriente es de 1.587,2 millones de dólares, y ha crecido lentamente desde 2013, en 5,8% por efecto de la estrategia de la política de endeudamiento que la sustituyó por el endeudamiento externo con bonos, en condiciones más blandas, en cuanto a tasas de interés y plazos. Cerca de la mitad de dicho monto, 42% corresponde a la deuda en bono perpetuo con el BCP; otro 14,5% al Fondo de Garantías de Depósito del BCP; 1% al Banco Nacional de Fomento. Un poco más de 240 millones de dólares se encuentran en bonos adquiridos por los bancos privados, nacionales y transnacionales de plaza, aseguradoras y casas de bolsa entre 2012 y 2018.

Los bonos internos, salvo el perpetuo, son comercializables y transferibles, y forman parte de los negocios del sector financiero local. Mención aparte merecen los bonos de la Agencia Financiera para el Desarrollo (AFD), banco de segundo piso vinculado con el Ministerio de Hacienda, que canaliza créditos al sector privado. Emite bonos desde 2015, adquiridos por la Caja de Jubilaciones y Pensiones - Caja fiscal del Ministerio de Hacienda y por la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Instituto de Previsión Social, con la intermediación de casas de bolsa. El aumento del negocio financiero vinculado con los bonos internos y externos explica el aumento de las casas de bolsa en operación en los últimos años, al pasar de una a diez en la actualidad²⁵.

25 Bolsa de Valores & Productos de Asunción. Disponible en http://www.bvpasa.com.py/casas_bolsa.php.

Por el lado del costo de la deuda pública, entre 2013 y 2017, los servicios de la deuda pública interna y externa (cuotas de amortización de los préstamos externos, retiro o reprogramación de los bonos internos) fueron cubiertos con las emisiones y colocaciones de los bonos internos y externos, es decir, en gran parte, el país se endeuda para pagar sus deudas, proceso que las autoridades y técnicos de Hacienda llaman la “administración de pasivos”.

Pero no hay que ser especialista para entender que ello implica un sobreendeudamiento para la capacidad de pago con que el Estado cuenta, y que dada la dimensión que está tomando, el ajuste fiscal o los recortes del gasto público ejecutado no serán suficientes para generar espacios fiscales para el pago de dichos servicios. Tampoco serán suficientes los aumentos actuales de los ingresos anuales de la Administración Central. Al 2017, el gasto en intereses de la deuda pública respecto de 2012, antes del inicio de la tendencia creciente del endeudamiento, casi se ha cuadruplicado.

En todo el periodo 2013-2017, el uso de los bonos internos y externos para el pago de los servicios de la deuda interna y externa varió anualmente entre un mínimo del 56,7% (2015) y un máximo del 65,7% (2014).

El ajuste fiscal se profundiza y reduce el impacto de las políticas públicas

El aumento de las obligaciones de la deuda pública ha generado un problema de política fiscal por el aumento del gasto público en servicios de la deuda, en detrimento de las demás partidas del gasto público. Esta es la razón por la cual los recortes de la ejecución presupuestaria han estado creciendo desde 2014 y son cada vez más importantes. Las instituciones públicas cuentan con menos recursos para los gastos operativos y para la inversión, por lo que el elevado gasto en los cuadros de personal tiene bajo impacto en la población.

El ajuste fiscal, producto de la deuda pública creciente del periodo de gobierno de HC condicionará fuertemente al gobierno entrante, si este no aumenta los ingresos tributarios y no mejora la gestión de los ingresos no tributarios. La tentación de seguir aumentando el endeudamiento público y sosteniendo el “bicicleteo”, tanto para ejecutar las acciones previstas en su plan de gobierno, como en respuesta a la apertura que encuentra en los organismos financieros internacionales de cooperación (BID, BM), como en el mercado financiero internacional privado de los bonos soberanos, será una trampa, ya experimentada en el Mercosur y en el sur de Europa.

Los recursos del Fonacide y las necesidades de financiamiento propio

Tanto el presidente de la República como el ministro de Hacienda parecen ignorar la existencia y las posibilidades de financiar las políticas públicas, incluidas la infraestructura, con el Fondo Nacional de Inversión y Desarrollo (Fonacide), en las condiciones actuales de la Ley de creación, la N.º 4758/12, e incluso de su adecuación.

El Fonacide reúne la casi totalidad (97%) de los ingresos mensuales/año en concepto de compensación por la cesión de la energía excedente de la parte paraguaya al Brasil, un promedio de 340 millones de dólares entre 2012 y 2023, y que es distribuido a cinco sectores beneficiarios en porcentajes fijos sobre una disponibilidad variable (Cuadro 2).

Cuadro 2. Sectores beneficiarios del Fonacide (en porcentaje)

Tesoro Público	28%
Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación	30%
Gobiernos Departamentales y Municipales	25%
Fondo Nacional para la Salud/Ministerio de Salud Pública	10%
y Agencia Financiera para el Desarrollo	7%

Fuente: Molinier, Lila (2016), *Derecho a la Educación y gasto público. La importancia del FEEL*. Asunción: Edición Serpaj-Py.

El presidente Mario Abdo Benítez expresó que va a pedir bonos soberanos para construir hospitales en el Chaco y para hacer cambios en la educación, cuando que en ambos sectores el Fonacide transfiere el 40% de sus recursos anuales, entre 120 a 130 millones anuales aproximadamente. ¿Por qué no utilizar esos recursos del Fonacide para financiar sus políticas de salud y educación?²⁶ Es una pregunta pertinente, considerando el calendario de ejecución de los proyectos aprobados y fondos comprometidos, y los ingresos anuales en el periodo 2018-2023. Debe ser factible aprobar nuevos proyectos y calendarizar los desembolsos para que el Fonacide los financie. Ningún préstamo externo del BM ni del BID, u otra institución de cooperación financiera desembolsa la totalidad del costo de los proyectos, sino las partidas anuales vinculadas con el cronograma de ejecución de los proyectos financiados.

26 Molinier, Lila (2017). *El derecho a la salud y el gasto público. Los recursos del Fonacide*, Documento de investigación. Asunción: Edición Serpaj-Py. Disponible en <http://www.serpajpy.org.py/libros>.

Hay que dejar de ser tan dependientes de los recursos del crédito público externo, por el que se pagan los gastos de fiscalización técnica periódica y los intereses, y ser más inteligentes para planificar el uso de los recursos propios.

Por otro lado, se deben analizar la capacidad y las condiciones de gestión de las instituciones públicas correspondientes. Se debe dejar de aprobar e iniciar proyectos de inversión que no reúnen las condiciones adecuadas para su ejecución, como ha sucedido reiteradas veces con la construcción y ampliación de las obras viales, e incluso en el caso del Metrobús, sin contar con la liberación de las zonas de dominio público.

Ni las alianzas público privadas (APP), ni la inversión llave en mano serán alternativas de aumento de la inversión pública y de desarrollo económico mientras se cree que la inversión extranjera y el financiamiento externo son por sí mismos eficientes. La mayor eficiencia de la gestión pública requiere de mayor compromiso político e institucional y de inteligencia que la hasta ahora disponible en los sucesivos gobiernos de la transición paraguaya.

Tanto la construcción del Metrobús, que llevó cinco años en su definición, como la APP de la duplicación de tramos de las rutas nacionales 2 y 7 (Asunción-Ciudad del Este) evidencian la grave irresponsabilidad institucional de la gestión del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones²⁷, la mayor institución deudora de los bonos externos. Cabe pues, auditar la institución para establecer responsabilidades y establecer una nueva matriz institucional relativamente eficiente.

27 Última Hora, 9 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/otra-vez-daran-prorroga-sacyr-lograr-la-financiacion-rutas-2-y-7-n2700564.html>; ABC Color, 2 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/construtores-ven-difcil-app-de-las-rutas-2-y-7-1755605.html>, y Última Hora, 2 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/el-mopc-multara-usd-23-millones-mota-atrasos-del-metrobus-n2777008.html>.

CAPÍTULO 1

DERECHO A LA IGUALDAD y no DISCRIMINACIÓN



RESULTA IMPERATIVO REVERTIR EL PATRÓN DE MUERTE Y AMEDRENTAMIENTO COMO RESPUESTA A LAS REIVINDICACIONES TERRITORIALES

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS



El saliente gobierno de Horacio Cartes, signado por una impronta empresarial que priorizó intereses de grupos económicos, deja a la administración entrante problemas de imperativa resolución. El giro ultraconservador experimentado en la región puede agudizar el conflicto en una zona fronteriza, en donde los poderes fácticos ligados al agronegocio imponen un patrón de muerte y amedrentamiento como respuesta a las reivindicaciones territoriales.

Mario J. Barrios Cáceres¹

TIERRAVIVA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS DEL CHACO

¹ El autor agradece la inestimable colaboración de Julia Cabello Alonso, Adriana Agüero y José Paniagua para la elaboración de este artículo.

INTRODUCCIÓN

Cada lustro, un saldo negativo marca la culminación de los mandatos presidenciales en Paraguay en relación al respeto y garantía de los derechos de los pueblos indígenas –el segmento más carente en una sociedad caracterizada por la desigualdad social y víctima de una discriminación estructural– empero aparezcan recurrentemente en gran parte de los discursos preelectorales de los principales candidatos².

Ausente de políticas orientadas a superar la pobreza, y marcada por una imprevista empresarial con un discurso ligado al progreso a partir de grandes inversiones, la saliente administración de Horacio Cartes (2013-2018) se caracterizó por no reparar en los derechos de los pueblos indígenas, cuyas tierras, antes que espacios donde se realiza la vida y la cultura, fueron vistas como áreas de expansión de un gran proyecto empresarial para hacer negocios (Cfr. Ayala Amarilla, 2014). En este contexto, el accionar estatal fue diluyéndose en obligaciones y planes de protección genéricos en cuanto a la contención de la pobreza y en un retroceso en la política de restitución, sin presupuesto ni prioridades a la vista (Cfr. Ayala Amarilla, 2015).

Este modelo empresarial sostuvo –durante el mandato presidencial aludido– la promoción, expansión y extensión del sistema exportador, en conexión con la concentración latifundista de la tierra (Cfr. Mendieta Miranda y Cabello Alonso, 2016), siendo fortalecida esta última a través de mecanismos legales e irregulares, y alianzas empresariales con el sector privado y transnacional (Cfr. Barreto, 2017).

La elección de Mario Abdo Benítez como nuevo presidente, enfrenta el desafío de revertir la postergación histórica de los reclamos indígenas por parte de la clase política. Esta restitución debe reflejarse necesariamente en una jerarquización, planificación y priorización de la agenda indígena en su gobierno desde el primer día de mandato.

En el presente año –como en todos los años electorales– se pudo advertir la existencia de un patrón de comportamiento de los medios de comunicación que se repite en cada campaña electoral de manera general, y en los días previos a la asunción, en particular: la cobertura periodística de medios de comunicación hegemónicos mantuvieron en vilo a los electores transmitiendo la tensa expectativa de todo el escenario político ante la incertidumbre de quiénes formarían

2 Agencia EFE, 13 de febrero de 2018. Disponible en <https://www.efe.com/efe/cono-sur/politica/el-lider-de-la-oposicion-dice-que-paraguay-tiene-una-deuda-historica-con-los-indigenas/50000818-3523090>; Agencia EFE, 9 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.efe.com/efe/cono-sur/politica/abdo-benitez-promete-una-vida-digna-para-los-indigenas-de-paraguay/50000818-3716145>.

parte del gabinete presidencial –tanto en la jefatura en ministerios claves, como en puestos “codiciados” tales como la dirección de las binacionales–, mas ningún medio planteaba e instalaba en el debate quién dirigiría al Instituto Paraguayo del Indígena (Indi).

Huelga mencionar que la falta de información que provoca la referida incertidumbre priva a los y las indígenas de elementos para evaluar y juzgar la pertinencia de las designaciones en el órgano estatal indigenista, así como sus consecuencias: ya en funciones, el presidente Mario Abdo Benítez nombró presidenta del Indi a la Sra. Ana María Allen Dávalos³, quien antes de los cien días de gestión ya tuvo que afrontar la resistencia de sectores indígenas, quienes la acusaban de incapacidad para el cargo, ya que afirman que pretende gestionar el ente estatal como un organismo privado, amén de su imposibilidad de comunicarse en idioma guaraní.⁴

Dentro de las variadas y acuciantes cuestiones que deberá enfrentar la nueva funcionaria, la más preocupante se encuentra en la necesidad de abogar y acompañar las gestiones y denuncias de los indígenas ante las demás carteras, las alarmantes expresiones de violencia por parte de agentes estatales y no estatales, envalentonados por un nuevo contexto regional reaccionario.

Por otra parte, entre los escasos avances registrados, se destacan una mayor participación política indígena en las elecciones generales, contando con candidaturas al Senado que superaron inclusive a políticos avezados; la condena a Rubén Darío Quesnel –expresidente del ente indigenista estatal– por malversación de dinero público destinado al cumplimiento de sentencias interamericanas; y la tramitación de un proyecto de ley que posibilitaría a indígenas ocupar cargos públicos no electivos.

MARCO JURÍDICO

En relación con el marco jurídico a nivel nacional, al no haberse producido modificaciones legales, nos remitimos a lo descripto sobre este aspecto en los artículos sobre derechos de los pueblos indígenas de los informes de Derechos Humanos de la Codehupy de años anteriores.⁵

3 República del Paraguay. Decreto N.º 69 del 20 de agosto de 2018. En *Gaceta Oficial N.º 159 del 23 de agosto de 2018*. Disponible en <http://www.gacetao oficial.gov.py/index/getDocumento/56263>.

4 Última Hora, 15 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/indigenas-se-mantienen-firmes-y-piden-salida-titular-del-indi-n2779483.html>.

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

Proyecto de ley

El 3 de octubre de 2018 fue presentado por los senadores Mirta Gusinky, Dionisio Amarilla, Hermelinda Alvarenga, Blas Lanzoni y Pedro Santa Cruz –miembros de la Comisión de Pueblos Indígenas del Senado– el proyecto de ley “Que establece la obligatoriedad de la incorporación de profesionales indígenas en las instituciones públicas”⁶. El mismo planteaba que todos los organismos de la administración pública debían incorporar un plan de inclusión de profesionales indígenas hasta el 2% del total de sus funcionarios administrativos (art.1), considerando beneficiarios de la ley a indígenas egresados del nivel terciario (art. 2), quienes serían contratados por un año y luego de una evaluación, nombrados directamente (art. 4).

El proyecto fue aprobado en general con modificaciones en la Cámara de Senadores, bajo el nombre de Ley “Que establece la obligatoriedad de la incorporación de las personas pertenecientes a las comunidades indígenas en las instituciones públicas”. La versión de la Cámara Alta tiene como objeto “establecer condiciones que propicien la participación y el acceso de toda persona perteneciente a comunidades indígenas al ejercicio de cargos públicos no electivos, con el fin de remover los obstáculos que generan desigualdad o discriminación de los mismos en razón de su identidad cultural” (art.1), y entre sus principales disposiciones establece la obligatoriedad de incorporación de personas pertenecientes a comunidades indígenas al ejercicio de cargos públicos, en un porcentaje que no será inferior al uno por ciento (1%) de la nómina de funcionarios nombrados en los organismos y entidades del Estado (art. 2), siendo nombradas por autoridad competente de acuerdo a su capacidad e idoneidad, de conformidad a la Ley 1626/00 “De la Función Pública”, sus modificaciones y reglamentaciones.

Ya en la Cámara de Diputados, el 31 de octubre de 2018, el proyecto fue girado a las comisiones de Legislación y Codificación; Justicia, Trabajo y Previsión Social y pueblos indígenas.

6 Congreso Nacional. Sistema de Información Legislativa. N.º de Expediente S-188071. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/114195>.

SITUACIÓN DEL DERECHO

Participación indígena en las elecciones generales de abril de 2018

Las elecciones generales que se llevaron a cabo el 20 de abril de 2018, contaron con una mayor participación de los y las indígenas. Las campañas de cedulaación, impulsadas por el Ministerio de Justicia, y proyectos específicos con apoyo de la Unión Europea y la agencia de cooperación Diakonia, dotaron a indígenas del Bajo Chaco del documento de identidad necesario para ejercer su derecho al sufragio, por primera vez, en muchos casos. Asimismo, a la tarea iniciada en el año 2016, mejoró la participación política electoral de los pueblos y las mujeres indígenas en el Paraguay, con capacitaciones e inscripciones al Registro Cívico Permanente⁷.

Por otra parte, el Movimiento Político Indígena Plurinacional (MPIP) presentó candidaturas indígenas entre otras, a escaños ambas cámaras del Congreso, así como en las gobernaciones y concejalías departamentales⁸. En dicha ocasión, el Arq. Gerónimo Ayala, del pueblo Mbyá Guaraní –candidato a Senador por el MPIP– obtuvo más de 25.000 votos, inclusive por delante de las candidaturas del exsenador Adolfo Ferreira (Avanza País) y del dirigente Camilo Soares (P-MAS)⁹.

Tras un análisis pre y post electoral por parte de organizaciones indígenas, estas abogaron por la existencia de un proceso de cambio profundo ante esta problemática, a fin de promover la participación de las comunidades indígenas. De esta manera, su participación e incidencia en los procesos electorales sería efectiva. Además, desde la visión del sujeto colectivo que ampara a los pueblos indígenas, se debatió sobre la necesidad de un padrón indígena. Entre las necesidades identificadas se destacan:

la implementación de una reforma electoral que verdaderamente incluya a los pueblos indígenas en los procesos electorales, contemplando principalmente (..) promover el voto indígena dentro de sus comunidades con la habilitación de locales de votación, una educación cívica mediante capacitaciones en las escuelas y comunidades, un registro cívico que permita evaluar su nivel de participación y garantice el ejercicio de sus derechos, una normativa que facilite la inscripción de

7 ABC Color, 3 de mayo de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/locales/indigenas-participaron-de-elecciones-1699110.html>.

8 Univisión, 20 de abril de 2018. Disponible en <https://www.univision.com/noticias/america-latina/por-primera-vez-un-movimiento-politico-indigena-se-presenta-a-las-elecciones-en-paraguay>.

9 ABC Color, 23 de abril de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/contento-con-caudal-electoral-1696324.html>.

candidaturas y movimientos indígenas autónomos, e igualdad de condiciones para una competencia electoral con principios de pluralidad, inclusión y participación.¹⁰

Destrucción de objetos ceremoniales Mbyá Guaraní

A partir de un vídeo viralizado en las redes sociales, la Dirección de Derechos Étnicos del Ministerio Público denunció a un pastor evangélico identificado como Serafín Navarro, por la comisión de hechos punibles contra los Pueblos - Genocidio y Crímenes de Guerra¹¹. Durante el hecho ocurrido en la casa de un anciano indígena de 97 años, el citado pastor “confiscaba” y destruía objetos rituales que pertenecen a la cultura y las tradiciones del pueblo Mbyá Guaraní, con el argumento que estaba “expulsando demonios”¹² mientras los rompía, en flagrante violación de los derechos reconocidos en el artículo 63 de la Constitución Nacional y el artículo 5 del Convenio N.º 169. Lo ocurrido evidencia lo estigmatizada que aún está la cultura indígena a los ojos de una sociedad que discrimina lo distinto a su propia cultura.

Expresidente del Indi condenado. Casos con sentencias en ámbito internacional

Resulta innegable que la corrupción se ha convertido en el 2018 en una de las nociones más generalizadas en los debates públicos sobre la calidad y la eficacia de la gobernanza; principalmente, luego de que los senadores Óscar González Daher y Jorge Oviedo Matto, así como el diputado José María Ibáñez, se vieran forzados a presentar la renuncia a sus bancas debido a la indignación popular y los escraches de la ciudadanía, al ser expuestos por investigaciones periodísticas que los vinculaban a hechos de corrupción. Posteriormente, para protegerse de ese escenario de escrutinio popular, desde el Poder Legislativo se presentó una iniciativa que buscaba el autoblandaje de los parlamentarios.

El Estado se presenta así como un actor de cumplimiento débil de las normas y leyes anticorrupción o como un agente legislativo de normas *ad hoc* que aumentan la falta de responsabilidad en relación con la corrupción. Por ejemplo, en los últimos 30 años solamente cuatro políticos han sido condenados por co-

10 Semillas para la Democracia. Disponible en <https://www.semillas.org.py/2018/08/29/mesa-de-analisis-sobre-participacion-indigena/>; Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco (2018). *Agenda Política Electoral. Pueblos Indígenas de Presidente Hayes. Elecciones 2018*. Disponible en http://www.tierraviva.org.py/wp-content/uploads/2018/10/libro_agenda_pol%C3%ADtica-1.pdf.

11 Última Hora, 14 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/caaguazu-denuncian-pastor-sustraer-objetos-un-anciano-indigena-n2707343.html>.

12 ABC Color, 14 de septiembre de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/investigan-a-pastor-por-hechos-punibles-contra-indigena-1740763.html>.

rrupción¹³: las prácticas y modalidades de intervención política que vulneran la independencia judicial posibilitan la dilación e impunidad de la gran mayoría de los pocos casos que son investigados.

Pero también se dan avances. En el periodo que se informa, Rubén Darío Quesnel Velázquez, expresidente del Indi, fue condenado a diez años de privación de libertad, más cuatro años de inhabilitación para ejercer cargos públicos por los hechos punibles de lesión de confianza y apropiación, así como cincuenta días-multa¹⁴. Aunque contó con varias suspensiones, el proceso¹⁵ encontró responsable a Quesnel por el desvío de 3.127 millones de guaraníes destinados a las comunidades indígenas Sawhoyamaya y Yakye Axa del Chaco como parte de las reparaciones establecidas por la Corte IDH.

Igualmente, Marlene Mendoza (exadministradora de la entidad) y Ever Otazo (exfuncionario), fueron condenados a 6 años y 3 años y medio de cárcel respectivamente, por apropiación; mientras que Óscar Viera (titular de la fundación Reforest Par), a la pena privativa de libertad de 2 años y medio de cárcel por lesión de confianza, en grado de complicidad. Las sentencias fueron apeladas y, al cierre del presente informe, se encuentran pendientes de resolución por parte de la decisión del Tribunal.

Ya en 2015, Quesnel había sido hallado culpable de los hechos punibles de lesión de confianza y abandono, a raíz de una venta irregular de 25 mil hectáreas de tierras de la comunidad Cuyabía del pueblo Ayoreo, por un valor de 1.250 millones de guaraníes y condenado a seis años y seis meses de pena privativa de libertad.

Sin embargo, a un año de la visita del juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Patricio Pazmiño, los avances en el cumplimiento de las sentencias han sido escasos y sin incidencia real en la vida de las personas. En dicha ocasión, el juez había ilustrado conceptualmente al Estado recordándole que estas personas eran víctimas de un ilícito internacional y que por ello, debían tener una protección reforzada que sirviera de bandera para el abordaje esperado por parte del Estado en cuanto a atención de los derechos de los pueblos indígenas en Paraguay. Así también, señaló que de ninguna manera podría esperarse que, para su ejecución, los puntos resolutivos de las sentencias sean englobados en planes generales que no contemplen algo específico para estos casos.

13 Última Hora, 05 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/apenas-4-politicos-condenados-corrupcion-los-ultimos-30-anos-n1702936.html>.

14 Última Hora, 29 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/condenan-10-anos-prision-ruben-quesnel-ex-titular-del-indi-n2704289.html>.

15 Causa: "Rubén Darío Quesnel Velázquez, Marlene Ysabel Mendoza Ferreira, Ever Ramón Otazo Martínez y Óscar Enrique Viera Domínguez s/ Lesión de Confianza y apropiación". N.º 1-1-2-37-2013-90.

Ante las reivindicaciones, muerte y amenazas

CASO TACUARA´I. El 16 de septiembre de 2016 se produjo la desaparición de Isidoro Barrios, de 27 años, de la comunidad Tacuara´i, tras un enfrentamiento entre indígenas y guardias de colonos brasileños, en el contexto de la reivindicación de territorio tradicional que comprende unas 1.500 hectáreas del pueblo Avá Guaraní Paranaense, en Corpus Christi, departamento de Canindeyú, en donde residen 170 familias.

En el contexto de la visita de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), pudieron constatar las precarias condiciones –sin atención médica ni asistencia de orden humanitario– en las que se encontraban personas adultas mayores, niños, niñas y jóvenes, tras más de dos meses de ocupación precaria.

La comitiva expresó su gran preocupación por el abordaje estatal en contexto del conflicto, signado por el agronegocio y las dinámicas de poder en la zona de frontera, ya que

hasta el momento estuvo centrado únicamente en la adopción de medidas orientadas a la protección de la propiedad privada de los particulares, sin considerar los derechos de propiedad indígena a la luz del marco jurídico otorgado por la Constitución de la República y del derecho internacional de los derechos humanos vigente en la materia¹⁶.

CASO TEKOKHA SAUCE. Amada Martínez, docente y defensora de derechos humanos de la comunidad indígena Tekoha Sauce del pueblo Avá Guaraní Paranaense, fue interceptada y amenazada de manera violenta por cinco hombres vestidos con uniformes de guardaparque, armados con escopetas y revólveres. Al momento del hecho, la Sra. Martínez se encontraba en compañía de su hijo de 7 años, su hermana, sus sobrinos de 1 y 8 años respectivamente, así como el taxista que les transportaba. Los hombres les apuntaron y amenazaron, presumiblemente debido al trabajo que viene desarrollando la Sra. Martínez en defensa de los derechos humanos de su comunidad¹⁷.

Tras el hecho, el viceministro de Seguridad Interna ordenó una visita a la comunidad y la instalación de un puesto como medida de protección. Los miembros

16 Codehupy, 12 de noviembre de 2018. Disponible en <http://codehupy.org.py/en-un-contexto-de-agro-negocios-y-zona-de-frontera-el-estado-deja-en-desamparo-a-los-indigenas-de-tacuaraai/?fbclid=IwARztNoj7msCct5jUlvWr95nhCxduiAHon17Vhj-KiXrHjUazrEmeKMAwtQ>.

17 Amnesty International (2018). *Challenging power. Raising the profile of human rights defenders*. Disponible en <https://www.amnesty.org/download/Documents/ACT3083982018ENGLISH.pdf>.

de la comunidad solicitaron contar con una patrulla policial custodiando a determinadas horas del día.

El Indí, por su parte, reconoció en términos formales el liderazgo de Cristóbal Martínez –padre de Amada, y líder histórico de la comunidad– allanando uno de los escollos burocráticos que deben sortear las comunidades en el marco de reivindicación territorial, y por la dilación en la que es resuelta que ya fuera objeto de condenas internacionales al Estado paraguayo. El 22 de octubre, un camión del Indí entregó ayuda humanitaria a la comunidad.

CASO ITAKYRY. El caso de esta comunidad, ya denunciado en informes anteriores, que registra varios atropellos y desplazamientos forzosos, sin embargo, no tuvo avance de resolución, viéndose obligados a salir a las calles a exigir la titulación de sus tierras y el levantamiento de la orden de captura de varios de sus dirigentes¹⁸. Se trae también aquí la referencia de los actos irregulares denunciados en el informe anterior, cuando en ocasión de “levantar” las medidas restrictivas de libertad para los dirigentes, se solicitaba la entrega de tierras a particulares, fungiendo de aval el mismo presidente del Indí de ese entonces.

CASO JETYTY MIRÍ. El año inició con el cumplimiento de un mes de la presencia de miembros de esta comunidad en la capital del país, denunciando el desalojo sufrido, la quema de sus casas y el traslado fuera de las tierras que ocupaban. En condiciones extraordinariamente precarias, aguardaron una respuesta que nunca llegó. Tal era la situación de abandono, que una mujer indígena, con su hijo muerto en su vientre, habiéndose extraído el feto, no tuvo lugar donde enterrarlo que en plena Plaza de Armas¹⁹.

Participación indígena

El periodo también se caracterizó por una activa participación indígena en la vida política del país. Además de la participación electoral del Movimiento Político Indígena Plurinacional ya citado, se presentaron expresiones genuinas de articulación en torno a propuestas y exigibilidad.

En el Chaco hubo desde las campañas de documentación en el Bajo Chaco, al punto de entregar más de 25.000 documentos en una población de poco más de 27.000 indígenas, hasta exigencias de audiencias de rendición de cuentas

18 ABC Color, 27 de septiembre de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/cuarto-dia-de-cierre-de-ruta-por-conflictos-de-tierras-1744647.html>.

19 Última Hora, 22 de enero de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/mujer-indigena-pierde-feto-y-lo-entieran-la-plaza-armas-n1130001.html>.

en distintos municipios de Presidente Hayes y Boquerón, viéndose compelidas las autoridades a exponer los gastos incurridos y las razones de ellos. La Red de Veeduría Juvenil Indígena impulsó que en todos estos lugares las rendiciones de cuentas fueran por primera vez dirigidas a los y las indígenas de la región²⁰.

También desde el Chaco, mujeres indígenas artesanas han entregado propuestas de políticas públicas para proteger y promover el arte que desarrollan, vinculado a su derecho al territorio y desarrollo²¹.

Por su parte, los y las indígenas urbanas celebraron un gran congreso nacional en la sede del ex Seminario Metropolitano, en el cual hicieron entrega al Gobierno de una “Propuesta de Políticas Públicas desde y con los pueblos indígenas en contextos urbanos”, como producto del análisis y debate de años de trabajo.

CASO MAKUTINGA. Una vez más, la comunidad Makutinga del pueblo Mbya Guaraní sufre conflictos en su territorio, cuando una aparatosa delegación de más de 50 policías y 10 patrulleras custodiaron el cultivo de soja en un predio por la comunidad indígena²². Es otro de los casos que no encuentra solución, aunque tantos años hayan ya pasado del reclamo y a tantos atropellos haya sido sometida.

Viejos e irresueltos problemas

A más de lo expresado en el presente artículo, en especial en lo relacionado al derecho territorial y al derecho a la participación, hay otros elementos que suman a la situación de derechos de los pueblos indígenas.

Solo a modo de ejemplificar, se cita la ausencia discriminatoria de una dirección capaz de hacer frente al crónico problema de aislamiento en la que se encuentran tantas comunidades indígenas y que el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) no encuentra solución. El caso de Yakye Axa –que no puede llegar a sus tierras desde el 2012, aun cuando tenga el respaldo de una sentencia internacional– es, quizás, el más emblemático o conocido de todos. Sin embargo, se suman otros de larga data, como el de Payseyamexiempa´a, que una vez más tuvo que recurrir a la situación más extrema de implorar algu-

20 Red Chaqueña de Comunicaciones, 07 de noviembre de 2018. Disponible en <https://rcc.com.py/chaco/municipalidad-de-loma-plata-realizo-nuevamente-una-rendicion-de-cuentas/>; Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco.

21 Última Hora, 10 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/mujeres-indigenas-tratan-territorialidad-medioambiente-y-artesania-luque-n2772707.html>.

22 Última Hora, 10 de noviembre de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/cultivan-soja-en-terreno-reclamado-por-indigenas-1758124.html>.

na ayuda, estando aislados, sin caminos. Finalmente, llegó la ayuda vía helicópteros que entregaron asistencia médica y un poco de víveres²³. Esta situación es harto conocida por el Estado que año tras año debe ocuparse de ayudas de “emergencia”, en lugar de plantear una solución más definitiva. Y, por último, el caso de las comunidades Yshir, que una vez más se encuentran imposibilitadas de circular y llegar o salir de sus tierras.

Por otro lado, también es crónica la situación de desamparo en la que se encuentran las comunidades en relación a sus derechos laborales. Incluso, la Relatora de Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, Urmila Bhoola, emitió su informe en septiembre de 2018 como resultado de su misión a Paraguay. En este informe expresó su preocupación haciendo alusión a las deficiencias en la protección de pueblos indígenas, así como las consecuencias nefastas de la venta de sus tierras y la falta de respuestas a esta problemática²⁴.

En ese sentido, un caso que se resalta es el de los trabajadores de la calería Guyrati de la comunidad Itacúa, distrito de San Alfredo en el departamento de Concepción, que vienen reclamando el cese de actividades de la empresa de forma arbitraria hace más de un mes, dejando sin sustento a más de 120 obreros, entre ellos muchos indígenas del pueblo Angaité. La Codehupy presentó el 15 de octubre una nota al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), solicitando a la ministra Carla Bacigalupo la intervención correspondiente del MTESS a fin de establecer la situación jurídica en la que están los trabajadores en general, a fin de garantizar, conforme a la ley, la protección de sus derechos y el resarcimiento completo de los daños que estarían sufriendo. Al cierre del informe todavía no se obtuvo una respuesta, a pesar de la grave situación por las que están pasando estas personas.

Respecto a otros derechos, también fue un año en el que se han notado en varios casos la falta de comprensión del procedimiento especial que asiste a miembros de comunidades indígenas en casos penales a los que son sometidos. En este sentido, uno de los más representativos casos es el de Liz Carolina Rojas, indígena Avá Guaraní quien fue juzgada por la muerte de su pareja (que tenía antecedentes por violencia intrafamiliar). El Tribunal de Sentencia la condenó pasando por alto totalmente su identidad étnica y el procedimiento especial que la asistía, así como su condición de mujer violentada. El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura presentó un *amicus curiae* a su favor ante el Tribunal de Apelación. La condena fue anulada y el caso tuvo un nuevo juicio. En dicha ocasión se contempló la participación de un consultor técnico espe-

23 Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco. Disponible en <http://www.tierraviva.org.py/asistencia-comunidad-aislamiento/?fbclid=IwARziX8CycD59eolQlawnkuaA4FhU9jKVAwSoB7MKFhWh9odR6UOuWsdAu5zQ>.

24 Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, relativo a su misión al Paraguay, septiembre de 2018.

cializado en cuestiones indígenas y la misma obtuvo una condena inferior y la libertad condicional. Sin embargo, se hizo evidente que tanto los jueces como el fiscal hacían referencia al procedimiento especial como una suerte de atenuante o beneficio, siendo que el mismo está previsto como forma de llegar a una verdad más clara de lo acontecido y del eventual reproche de una persona, así como a adecuadas medidas de reparación y sanción, *ergo*, a una mejor justicia. No obstante, la reticencia a adoptar dicho procedimiento se debe, entre otros puntos, a tergiversar su naturaleza como si fuese una garantía de impunidad. Esto demuestra una falta de capacitación y abordaje intercultural de operadores y magistrados de la Justicia.

Primeros actos de gobierno y crisis en el Indi

Cumpliendo con una de sus promesas electorales, uno de los primeros actos del presidente Mario Abdo Benítez fue el de derogar el polémico Decreto N.º 7702/17, denunciado en el pasado informe, que daba vía libre a la deforestación. En el acto, también se anunciaron nuevas reglamentaciones que serían discutidas con varios sectores de la sociedad.

Asimismo, en octubre se celebró la primera reunión de representantes de las instituciones del equipo interinstitucional del Poder Ejecutivo encargado de potenciar la atención a comunidades indígenas, conformado en septiembre de 2018 de forma a abordar interinstitucionalmente los desafíos que afrontan los pueblos indígenas y los planes específicos para apoyarlos²⁵.

Al inicio de sus funciones, la nueva titular del Indi otorgó finalmente el reconocimiento al líder de la comunidad Tekoha Sauce y realizó un recorrido por comunidades indígenas. Pero pronto tropezó con la férrea oposición de sectores indígenas quienes, como medida de protesta y exigencia de su destitución, por semanas impidieron el ingreso de cualquier funcionario en la sede de la institución. Los diversos sectores indígenas del Chaco y la región Oriental reclaman reivindicaciones particulares, pero convergen en este pedido. A la par, otro grupo de indígenas se manifiesta a favor de la continuidad de la presidenta, lo cual genera una crisis que no permite visualizar una solución inmediata a conflictos irresueltos de larga data y que exigen el concurso de otros entes del Estado.

²⁵ Presidencia de la República. Gabinete Social. Disponible en https://www.gabinetesocial.gov.py/noticia/633-equipo-interinstitucional-que-apoyara-atencion-a-pueblos-indigenas-se-reunio-para-definir-acciones.html#W_dQxuhKJlU.

RECOMENDACIONES

- Concretar las garantías de restitución y titulación de las tierras y territorios de los pueblos y comunidades indígenas, incluyendo el respeto irrestricto a la no remoción sin su consentimiento expreso, creando políticas de protección que garanticen la seguridad jurídica de los derechos de propiedad colectiva ante atropellos de particulares y de agentes del Estado.
- Aplicar prácticas de medidas humanitarias de asistencia y reparación a las comunidades expulsadas, incluyendo la investigación y sanción de todos los intervinientes.
- Crear mecanismos que garanticen la participación de los pueblos indígenas en la vida policia del país. Desarrollar enfoques interculturales, garantizando la participación indígena en la construcción de propuestas de políticas públicas y realizar las consultas pertinentes en los proyectos en los cuales el Estado requiere del consentimiento informado de los pueblos indígenas.
- Dar cumplimiento a la Ley N.º 2532/05 “De Franja de Seguridad Nacional” y su modificatoria Ley N.º 2647/05.
- Concretar el cumplimiento íntegro de las sentencias recaídas y acuerdos arribados ante los órganos del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos.
- Intensificar los esfuerzos y adoptar medidas eficaces de control sobre las condiciones laborales y el derecho al trabajo de miembros de comunidades indígenas.
- Adoptar mecanismos de formación permanente en derechos indígenas e interculturalidad en el funcionariado público.
- Concretar una dirección eficaz respecto al abordaje de caminos de todo tiempo a favor de comunidades indígenas con un plan progresivo y consensuado.

BIBLIOGRAFÍA

- Amnesty International (2018). *Challenging power. Raising the profile of human rights defenders*. Disponible en <https://www.amnesty.org/download/Documents/ACT3083982018ENGLISH.pdf>.
- Ayala Amarilla, Óscar (2010). La cuestión indígena y los derechos humanos, frente a los privilegiados de siempre. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2010* (pp. 415-429). Asunción: Codehupy.
- Ayala Amarilla, Óscar (2014). Los derechos de los pueblos indígenas en tiempos de una impronta empresarial para el Estado. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2014* (pp. 65-77). Asunción: Codehupy.
- Ayala Amarilla, Óscar (2015). Recuento de un año con reminiscencias autoritarias, donde lo indígena parece no contar. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2015* (pp. 55-62). Asunción: Codehupy.
- Barreto, Verónica (2017). Sintomatología de la agudización neoliberal en agravio a los pueblos indígenas en el Paraguay. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 59-73). Asunción: Codehupy.
- Mendieta Miranda, Maximiliano y Cabello Alonso, Julia (2016). Discriminación estructural del Estado paraguayo contra los pueblos indígenas. Políticas Neoliberales y acciones ilegales como instrumento de violaciones de los derechos territoriales. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2016* (pp. 55-65). Asunción: Codehupy.

LEGITIMACIÓN DE LA ILEGALIDAD. DE LA TRANSFORMACIÓN AMBIENTAL AL GENOCIDIO¹

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS
EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO



Los derechos inalienables de los grupos Ayoreo que habitan el norte del Chaco son violados por el Estado paraguayo y con la complicidad del mismo con un sistema de producción que atenta contra los bienes de la naturaleza y las personas que viven en relación con ellos, aisladas de los mecanismos de integración colonial que aún perduran en Paraguay. Esta situación remite a una falta de reconocimiento explícita de su existencia, expresada en la política y las praxis públicas violatorias de sus derechos. Esto configura un cuadro de genocidio, al ser de conocimiento del Estado paraguayo el hecho de que la pérdida de hábitat derivará en la desaparición física y cultural de ese pueblo. El presente artículo analiza los relatorios de impacto ambiental de los proyectos agropecuarios desarrollados en el Chaco donde esto se pone en manifiesto.

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

INICIATIVA AMOTOCODIE

¹ **Nota del equipo editor.** La caracterización de la intención es uno de los temas más debatidos en el delito de genocidio, y genera una discusión filosófica y jurídica que a la fecha no ha sido zanjada ni por la jurisprudencia ni en la doctrina, y que consta prioritariamente de dos interpretaciones: la interpretación estandarizada de intención específica y el de la intención como conocimiento. En el primer caso, la intención de destruir al grupo es la base de la intención especial: el perpetrador realiza específicamente uno de los actos comprendidos con un deseo deliberado de destruir al grupo mismo, debiendo probarse que el infractor tenía una "intención específica". Este artículo adopta la segunda posición interpretativa, por la que es posible atribuir dolo, si el agente pretende unas consecuencias de sus acciones y está en conocimiento—hasta una certeza práctica—cuáles serían las consecuencias de esas acciones, con independencia de si buscaba o no deliberadamente realizarlas.

INTRODUCCIÓN

Los organismos responsables de la distribución y control del uso de las tierras y los recursos, a saber, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) y el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Social (MADES)², venden tierras, aprueban adjudicaciones y proyectos de transformación de sus bosques y pastizales, como si no estuvieran habitados. Peor aún, como si sus habitantes debieran ser expulsados como intrusos o desposeídos de sus derechos legítimos por la histórica presencia y por las normativas nacionales y acuerdos internacionales.

Los grupos aislados del pueblo Ayoreo viven y mantienen sus sistemas soberanos de producción y reproducción, al margen de los procesos coloniales y neocoloniales (Alarcón et al., 2017). Sin embargo, el avance irrestricto de la conquista territorial los amenaza diariamente, legitimado por el poder dominante republicano que establece el soporte legal para la ejecución del modelo de conquista.

Uno de los elementos de análisis que nos permite un acercamiento a este proceso de desplazamiento forzado por la invasión y destrucción de su hábitat, son los Relatorios de Impacto Ambiental (RIMA) de los proyectos de transformación que se presentan. Estos documentos son un resumen ejecutivo de los Estudios de Impacto Ambiental que deben hacerse para la ejecución de los proyectos, y están instituidos a partir de la Ley N.º 294/1993 de Evaluación de Impacto Ambiental. Iniciativa Amotocodie (IA), organización no gubernamental que monitorea la situación ambiental del norte del Chaco y la viabilidad del territorio tradicional del pueblo Ayoreo, ha realizado una lectura de los RIMA presentados entre 2017 y 2018 por los proponentes de proyectos ante el MADES. Este organismo los publica en su sitio web (<http://www.mades.gov.py>), a fin de que la ciudadanía analice su pertinencia y realice las oposiciones del caso. Se revisaron aquellos RIMA que remiten a transformaciones ambientales en el territorio, con énfasis en aquellos que afectan a las propiedades de los Ayoreo, la seguridad de los grupos aislados y las áreas silvestres protegidas.

2 Hasta julio del 2018, la autoridad de aplicación de la Ley 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental, era la Secretaría del Ambiente (SEAM) la que fue elevada a Ministerio del Ambiente y Desarrollo Social (MADES) en virtud de la Ley N.º 6123/2018.

SITUACIÓN DEL DERECHO

Los organismos del Estado como cómplices de la destrucción y el destierro legalizado

En el año 2009, las organizaciones del pueblo Ayoreo en Paraguay, Unión de Nativos Ayoreo del Paraguay (UNAP) y la Organización Payipie Ichadie Totobiegosode (OPIT), firmaron un acuerdo de cooperación con la Secretaría del Ambiente de Paraguay (SEAM)³. Las tres partes se comprometieron por medio de este acuerdo a establecer planes y programas conjuntos a realizarse dentro del territorio Ayoreo que abarca una gran parte del Chaco paraguayo. El objetivo principal de este acuerdo es el de establecer alternativas para la gestión sustentable de los bienes naturales y culturales, así como la protección del ambiente en el territorio ancestral del pueblo Ayoreo, acorde con las prácticas tradicionales y normas consuetudinarias de uso, contribuyendo así a la preservación y sustentabilidad de las formas de vida y cultura del pueblo Ayoreo. Los dirigentes de ambas organizaciones Ayoreo manifestaron que esta firma fue un hecho histórico porque las organizaciones Ayoreo se unen para dar una voz unánime a la defensa de su territorio y su identidad cultural.

Sin embargo, el MADES (Ex-SEAM) opera lejos de esta línea de acción, ignorando la existencia de dicho convenio, que en su cláusula segunda dice que se comprometen a garantizar que dentro del espacio geográfico del territorio Ayoreo, ninguna iniciativa o proyecto de terceras partes contravengan los derechos de autodeterminación, de consentimiento libre, previo, informado y de buena fe, correspondientes a los pueblos indígenas.

Casi podríamos decir que, en sentido contrario al Convenio, el MADES, junto con el Indert, en un modelo de política pública compartida, legitima los procesos de neocolonización de los territorios de los grupos aislados, desplazamiento poblacional original, acaparamiento de tierras y transformación del ambiente natural. En el presente artículo se mostrará de qué manera, en la aplicación de estas políticas se ignora, incluso, el hecho de que quienes se apropian de estos espacios violan las normativas que les permiten hacer esto, con aquiescencia de los propios mecanismos de control.

Algunas organizaciones conservacionistas del Paraguay han monitoreado el proceso de deforestación y transformación del uso de la tierra en el Gran Chaco,

3 Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre la Secretaría del Ambiente, la Organización Payipie Ichadie Totobiegosode (OPIT) y la Unión de Nativos Ayoreo del Paraguay (UNAP), suscripto el 20 de abril de 2009. Disponible en <http://www.iniciativa-amotocodie.org/wp-content/uploads/2009/09/Convenio-UNAP-OPIT-SEAM.pdf>.

pero no han indagado en la legitimidad o legalidad de estas actividades. Tampoco han indagado sobre el destino productivo o financiero de este proceso.

Mediante el análisis sistemático de los relatorios de impacto ambiental presentados ante el MADES por quienes fungen como titulares dominiales de las tierras, durante los años 2017 y 2018, se ha llegado a una tipificación de los planes de uso. La misma permite evaluar la legitimidad y legalidad de muchas de las transformaciones del Chaco, especialmente dentro del territorio Ayoreo.

Se detectan las siguientes formas en que el MADES legitima errores o ilegalidades en los RIMA, otorgando licencias ambientales a proyectos que incurren en faltas a las normativas tanto ambientales como las referidas a los derechos humanos y, específicamente, a los derechos de los pueblos indígenas.

LEGITIMACIÓN DE DESMONTES ILEGALES

Se trata de numerosos RIMA que corresponden a tierras ya transformadas. El titular de dominio solicita una licencia para legitimar un trabajo que se hizo ilegalmente. De 190 casos analizados por Iniciativa Amotocodie en 2018, 53 indican explícitamente que se trata de regularizaciones de situaciones de hecho. Lo más curioso es que indican que son “adecuaciones a la ley ambiental”, como si se tratase de una nueva ley con efecto retroactivo. En algunos casos, como el de muchos lotes de la Asociación Colonia Neuland, son “adecuaciones” de situaciones de hecho anteriores a 1993, fecha de sanción de la ley. Un número poco inferior de casos, remiten a situaciones de hecho, pero sin mencionarlo. La contrastación con imágenes satelitales anteriores a 2018 corroboran estas situaciones.

La Dirección General de Control de la Calidad Ambiental del MADES recibe estas situaciones con el mismo criterio que las solicitudes de proyectos nuevos, otorgando licencia ambiental sobre hechos consumados; esto, sin indicar en ningún caso algún tipo de enmienda o reparación de los bienes naturales expoliados ilegalmente. En algunos casos, como el de la empresa Palo Marcado (padrón RO1-172) o algunos lotes de socios de la Cooperativa Colonizadora Chortitzer, se trata de una legitimación de un hecho acabado en un área altamente sensible, ya que están muy próximos al Patrimonio Natural y Cultural Ayoreo Totobiegosode, y en una zona de reciente actividad de por lo menos un grupo Ayoreo que vive en el monte, sin contacto. Otro caso paradigmático es el

de Aggie Service S.A., adyacente al lindero sur del Patrimonio Natural y Cultural Ayoreo Totobiegosode. Esta empresa presenta el estudio del impacto ambiental (EIA) de un hecho existente, con la idea de “adecuar” algunos aspectos del ordenamiento predial a la legislación vigente, siendo un desmonte sin autorización legal.

LEGITIMACIÓN DE ILEGALIDADES EN LA DISTRIBUCIÓN ESPACIAL

Son los RIMA en que no respetan la vecindad con tierras de pueblos indígenas, que no respetan la protección de los cauces, ancho efectivo de las franjas de protección y distribución de las reservas de palo santo. Dentro de este punto se incluyen aquellos proyectos que impactan interrumpiendo el acceso y uso tradicional de la tierra y sus recursos por parte de los pobladores tradicionales (Resolución 247 de SEAM del año 2004, impacto señalado en los Términos de Referencia de los Estudios de Impacto Ambiental).

En el caso ya mencionado, el área desmontada se encuentra contigua (camino público de por medio) a la propiedad del Indi adquirida para el pueblo Ayoreo de Arocojnadi. En este estudio no se menciona la existencia de esta comunidad ni la vecindad con la propiedad. La adecuación no considera la recuperación del bosque mediante regeneración, en el lindero con la propiedad Ayoreo, como correspondería según el artículo 1.2 de la Resolución 82 de la SEAM del año 2009⁴. Cabe mencionar que esta propiedad se encuentra en una zona altamente sensible, por la presencia no solo de un grupo sedentarizado; sino también de grupos nómadas que aún persisten en la zona del Patrimonio.

Otro caso de similares características es el de Tieagri S.A. Esta empresa ya tiene deforestada prácticamente la totalidad de la superficie permitida, solicitando autorización para ampliar hasta el límite del 50%. Es otra situación altamente sensible, ya que, de acuerdo a reportes efectuados por trabajadores Ayoreo, en la zona últimamente se han identificado grupos nómadas sin contacto. Los dos linderos contiguos a la propiedad del Indi adquirida para los Ayoreo Totobiegosode, identificada como Finca N.º 1.597, distrito de Fuerte Olimpo, se encuentran desmontados sin dejar ninguna reserva que preserve la integridad del territorio indígena. La propiedad de la empresa se encuentra dividiendo los dos sectores del Patrimonio Natural y Cultural Ayoreo Totobiegosode. El RIMA indica que se pretenden deforestar 2.200 hectáreas más. La ausencia de referencias cartográficas en la publicación de la página web www.mades.gov.py/

4 Disponible en http://www.tierralibre.org.py/wp-content/uploads/2015/11/z6_b321aorg.pdf.

areas-tematicas/servicios-ambientales/ del MADES⁵ no permite analizar si este nuevo proyecto interrumpirá el corredor biocultural que actualmente se preserva entre ambos sectores del Patrimonio, a través del bosque de reserva cuya titularidad detenta Tieagri S.A. El RIMA no hace mención alguna a la situación de vecindad con tierras del Indí ni a la existencia del Patrimonio Natural y Cultural Totobiegosode. Menos aún atiende al hecho de que esa zona es poblada por al menos un grupo nómada que hace uso tradicional del bosque.

Un tercer caso paradigmático es el de José Luis Abbate Valenzano, propietario titular del Lote Ganadero número 1, de la colonia San Miguel Arcángel, distrito de Bahía Negra. El lote se encuentra contiguo al lindero norte de la propiedad de las comunidades del pueblo Ayoreo de Chovoreca. El RIMA no menciona la existencia de esta propiedad ni considera el impacto que puede provocar. La inexistencia de cartografía accesible al ciudadano corriente no permite evaluar si las superficies a afectar con desmontes (el 50% de los bosques existentes) se encuentran distribuidas respetando la normativa vigente. Pero la omisión de una propiedad indígena contigua y la ausencia de una evaluación del impacto sobre el bosque dan cuenta del desconocimiento del terreno o de la normativa existente. Agrava aún más esta situación el hecho que la zona es considerada por el pueblo Ayoreo como un área de presencia de algunos grupos en aislamiento, dada la existencia de corredores biológicos naturales (que se niegan explícitamente en el RIMA) identificados por las escorrentías naturales en toda la región de contexto. La violación de la Resolución de la SEAM número 82 del 2009 parecería ser un común denominador entre los planes de uso de la región. La Agropecuaria Faro Norte, de Egon Neufeld, cubre con sus lotes deforestados parte del lindero oeste de la propiedad Ayoreo, sin dejar las reservas forestales contiguas al bosque de la propiedad indígena, sino en el medio de los lotes internos. Dada que estas transformaciones son relativamente recientes (entre 2012 y 2015), es pertinente mencionar que la autoridad de control, dentro de la MADES, no ha tomado nunca en consideración la existencia de esta propiedad privada Ayoreo en el análisis de los proyectos agropecuarios y de los RIMA correspondientes. Tampoco se atiende en estos casos al uso tradicional por parte de los grupos que nomadizan en la región, siendo un corredor natural entre los bosques del parque Otuquis y la zona de Chovoreca para tales grupos en situación de aislamiento.

Un último ejemplo de este apartado, es el del proyecto de Luis Alfredo Michelini Becerro De Bengoa y María Elena Carrau Bonomi. La consultora, en este caso, menciona literalmente que “En las cercanías del proyecto no se registran comunidades indígenas, según el mapa de comunidades indígenas del departamento

5 Véase www.seam.gov.py.

de Alto Paraguay”, desconociendo absolutamente la existencia de la propiedad de las comunidades Ayoreo de Chovoreca en su lindero noroeste y la existencia de grupos nómadas sin contacto en la región. Cabe mencionar que Becerro de Bengoa, de nacionalidad uruguaya, posee en Bahía Negra alrededor de 28.000 ha, además de otras propiedades en Boquerón, siendo uno de los latifundistas en la región.

Con respecto a las reservas de palo santo, ningún RIMA hace un estudio de inventario forestal mediante el cual se pueda determinar la densidad y distribución del palo santo en las áreas transformadas mediante deforestación, a fin de definir la distribución espacial de la superficie a reservar. La normativa del Servicio Forestal Nacional (Resolución N.º 128/03) obliga a dejar un 5% de superficie boscosa para protección de esta especie vegetal. No existe en ninguno de los RIMA analizados indicación alguna de que los bosquetes son realmente una reserva de palo santo, o si el palo santo está en cualquier otra parte. Se parte de un supuesto erróneo de distribución regular de la especie en el espacio total del bosque, lo cual no es válido respecto a la realidad y desvirtúa el sentido de la normativa en cuanto a la protección de la especie.

INSUFICIENCIA EN LAS SUPERFICIES DE RESERVA BOSCOSA OBLIGATORIA

Se trata de aquellos proyectos de cambio de uso del bosque que no respetan las extensiones de bosque protegidas por la ley, a saber, el 25% de reserva forestal obligatoria (Ley N.º 422/73, art. 3, inc. 3.2); y 50% en la Reserva de Biósfera del Chaco (Resolución SEAM 200/01, art. 31, inc. c), contemplando el 25% de reserva forestal obligatoria y 25% de áreas de conservación varias. Dentro de la reserva obligatoria, las cortinas rompevientos, los bosques de protección de cauce y los bosquetes de protección de palosanto no se incluyen en el 25% obligatorio de reserva forestal. Asimismo, la reserva no puede ser usada como fuente de madera mediante tala selectiva. La mayoría de los casos que incumplen con las reservas boscosas se encuentran dentro de la Reserva de Biósfera.

Aunque casos sobreabundan, a modo de ejemplo, citamos dos. La Estancia Laguna Cristal en la zona de Tte. Picco, presenta un proyecto de uso que, además de contar con una superficie ya deforestada al momento de su presentación (intentando legitimar una situación ilegal de hecho), pretende la aprobación de una superficie afectada mayor al 50% que debe preservar al estar dentro de la Reserva de Biósfera. El caso es representativo, dado que esta estancia se en-

cuentra en un área que era de importancia significativa para los grupos no contactados del pueblo Ayoreo. Si bien toda el área se encuentra transformada en la actualidad; existe la presunción, por las señales identificadas en los últimos años, de que el área aún sea un corredor entre el Parque Nacional Defensores del Chaco y la zona Sur de ocupación estacional de por lo menos un grupo en aislamiento.

Otro caso, geográficamente muy cercano, es el de Helmut Hiebert Fehr (padrón Q05-114), que incurre en el mismo delito ambiental: teniendo una extensión transformada muy superior al 50%, solicita autorización para nuevas transformaciones. Tanto el caso de Fehr como el de Laguna Cristal, han alterado absolutamente un corredor natural conformado por un cauce que era visitado con frecuencia por los grupos que nomadizaban esa zona y que –probablemente– aún circulen, como hemos mencionado.

La Agroganadera Don Pedro S.A. (padrón Q05-441) de la colonia Tte. Picco, se encuentra en la misma situación que el caso de Laguna Cristal. Al momento de presentarse el RIMA las transformaciones ya estaban hechas (por lo que son desmontes ilegales que se pretenden legitimar) y la superficie afectada supera los dos tercios de la totalidad del lote. En el año 2017 ya tenía desmontado el 50% de la propiedad. A la fecha de la presentación del RIMA la deforestación ya se había extendido al 75% de la propiedad, atentando contra la obligatoriedad de dejar el 50% de bosques, sin aún tener la Declaración de Impacto Ambiental.

La gratuidad de la disponibilidad de las imágenes satelitales a través del portal de la NASA, hacen presumir la falta de voluntad de la autoridad de aplicación en obtenerlas a los efectos de documentar los hechos de deforestación.

INSUFICIENTE CAPACIDAD TÉCNICA DEMOSTRADA POR LOS CONSULTORES

De las observaciones anteriores, se presume la falta de capacidad técnica de algunos de los consultores que presentan los RIMA ante el MADES, por encargo de los proponentes y propietarios titulares de las tierras.

Equívocos básicos en la ubicación de los predios, datos catastrales que no toman en consideración el cambio de distritos y padrones acontecidos en la década de 1990, inconsistencias en el texto, citando dos lugares diferentes entre la carátula y el capítulo de ubicación, son errores recurrentes.

En muchos RIMA se observa una estructura idéntica, donde un mismo consultor reproduce textualmente anteriores relatorios, sin tomar en consideración diferencias en las regiones e incluso, dejando inconsistente la redacción de párrafos.

Otras ausencias percibidas constituyen la falta de definición territorial en el análisis de la situación ambiental del lote que se transformará; la falta de referencias directas a la sociedad que vive o rodea dicho lote; la ausencia total de conocimiento de pobladores que pudieran estar viviendo en el lote en cuestión, preexistente a la adquisición dominial por parte del proponente. Esto lleva a que no se mencionen los derechos de acceso y uso de la tierra y los bienes naturales de los pobladores tradicionales. Esta ausencia especialmente afecta a los grupos Ayoreo en aislamiento que nomadizan por el norte del Chaco, además de afectar a otros pobladores preexistentes.

Estas ausencias, especialmente las relativas al orden social y económico, se pretenden disimular en el análisis con generalizaciones vagas y referencias a escala de departamento o bioma, y no escala local.

Por lo general los RIMA se abocan, en la mayor parte de su extensión, a la descripción del proyecto antes que a su análisis desde la perspectiva del ambiente y sociedad donde se desarrollará.

Sin dudas, si entráramos al análisis de las medidas de mitigación, el plan de gestión y aún en la evaluación final del impacto, encontraremos inconsistencias propias que resultan de haber ignorado los aspectos anteriormente referidos.

Es notorio, igualmente, que en la mayoría de los casos no hubo una visita real al terreno, con una observación detallada del ambiente natural y social; sino que se trata de una recopilación bibliográfica donde se citan en general las especies más conocidas y los tipos de suelos que resultan de los mapas genéricos de suelos que circulan en el país.

DIFICULTADES PARA UBICAR LOS PREDIOS POR PARTE DE LA CIUDADANÍA

Se trata de errores o ambigüedades en la ubicación de los lotes del RIMA que no permiten su localización en un mapa, a menos que se solicite al MADES la cartografía correspondiente.

El estudio sistemático de los RIMA relacionados con los planes de uso de la tierra y sus transformaciones (por lo general, en el Chaco, para uso agropecuario e instalación de infraestructuras regionales) nos permite realizar una evaluación acerca de la evolución del territorio y sus transformaciones, pudiendo, a la vez, establecer escenarios de futuro próximo. De especial interés es el uso que podemos darles frente a las transformaciones de los territorios indígenas, y en particular del territorio del pueblo Ayoreo, a quienes pertenecen los grupos que aún viven de manera independiente en los bosques y sabanas del norte chaqueño.

Esta virtuosidad de los RIMA se ve seriamente afectada por la manera en que el MADES implementa la puesta a disposición pública del material.

De acuerdo a la legislación pertinente (Ley N.º 294/93), los RIMA deben exponerse públicamente durante diez días hábiles, a fin de que la ciudadanía analice su pertinencia y realice las oposiciones del caso (Decreto 453/13, art. 6, inc. c). Esto lo hace mediante su página web (www.mades.gov.py). Sin embargo, no presenta públicamente la cartografía correspondiente a cada estudio. Tal ausencia muchas veces impide la ubicación de los predios de los cuales se pretende la habilitación para ser transformados; ya que en el texto no figura de manera clara tal dato. Esto se transforma en un cercenamiento tácito de los derechos de la ciudadanía a la consulta de la documentación que da cuenta de las transformaciones del territorio y, especialmente, de los bienes públicos, como son los bosques y praderas naturales.

El sentido de poner la documentación a disposición pública es una muestra clara de la obligatoriedad que se impone sobre los bienes públicos, tales como los bosques y, aún, la tierra, a pesar de que esta haya sido privatizada en términos de propiedad. El suelo, la tierra, forma parte constituyente de la República. Su privatización en manos nacionales o extranjeras es una responsabilidad del Gobierno, quien está obligado a rendir cuentas de esto a la ciudadanía; parte también constitutiva del Estado, a quien el Gobierno representa. Esta obligatoriedad de dar cuenta del uso que se le dará a los bienes públicos conformados por los bosques y sabanas naturales, se incumple si la documentación puesta al público no contiene los elementos mínimos como para ubicar las transformaciones propuestas y observar la distribución espacial de las mismas. Al no poner a disposición del público la cartografía básica (mapa con coordenadas y áreas a transformar) se impide la correcta intervención en la evaluación del proyecto sujeto a estudio.

De los RIMA analizados en el año 2018, el 12,3% no poseen datos que permitan su localización. Menos aún, la distribución espacial de las transformaciones propuestas. Presentan padrones que no se corresponden con el registro catastral actualizado, remitiendo a datos sobre distritos que ya no existen; no presentan coordenadas geográficas, o directamente no presentan ningún dato de ubicación. Se remite a los mapas anexos, que no están a disposición pública de la misma manera que los RIMA (por Internet). Al consultar vía mesa de entrada al MADES, no se ha podido obtener respuesta alguna que satisfaga la carencia de los datos de ubicación de los proyectos.

FALTA DE TRANSPARENCIA Y RESPUESTA EN TIEMPO Y FORMA DEL MADES

Ante la falta de información geográfica en la exposición pública de los RIMA a través de la web del MADES, a los efectos de hacer oposiciones, en varias oportunidades se ha solicitado personalmente en el edificio del MADES la documentación anexa a los RIMA. Se han realizado las gestiones necesarias para acceder a la cartografía en los casos considerados críticos para la seguridad territorial de los grupos en aislamiento o de las propiedades del pueblo Ayoreo. Se hizo por nota presentada en Mesa de Entrada. No se obtuvo ninguna respuesta, a pesar de la insistencia y reiterada visita a las oficinas de la mencionada institución. Una consulta realizada a través del portal digital de información pública dio como resultado un archivo geográfico con datos gruesos de localización de los predios sujetos a transformación en 2017 (no todos). La respuesta no consideraba ningún dato sobre la distribución de las superficies a transformar en el predio. Con esto, la consulta queda en el vacío, ya que el objetivo de la misma era identificar situaciones críticas, especialmente aquellas vinculadas a cambios de uso por medio de deforestación en áreas contiguas a las propiedades Ayoreo o en áreas de corredores culturales de los grupos en aislamiento.

Situación similar se presentó cuando se realizaron oposiciones ante RIMA que violaban las normativas de la propia MADES. Tal es el caso de RIMA que no respetaban el área de reserva de bosque en vecindad de propiedades indígenas. Se hicieron las oposiciones del caso, pero nunca se obtuvo respuesta. De hecho, al observar las transformaciones en el espacio de los proyectos a los que se hizo oposición (transformaciones que devienen del hecho de haber obtenido la licencia ambiental), es notorio que no se consideraron las oposiciones. La deforestación aplicada viola absolutamente el derecho de los pueblos indígenas de que, vecino a sus bosques, se preserven los bosques y se distribuya la reserva obligatoria allí.

PRIORIZACIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA AL DERECHO COLECTIVO

Con estos pocos ejemplos vemos que el MADES, órgano del Estado paraguayo, no manifiesta la voluntad de verificar y estudiar seriamente los Relatorios de Impacto Ambiental presentados. Esto es evidente, tanto para verificar legalidad sobre la cantidad y calidad de la superficie desforestada, como para aplicar las normativas para la protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en general y del pueblo Ayoreo en particular. Esta omisión incide directamente en la falta de aplicación de las medidas necesarias para la conservación de las áreas silvestres protegidas y la protección de los grupos Ayoreo que aún se mantienen aislados del proceso de colonización, nomadizando por el territorio chaqueño que les es tradicional y forma parte de sus vidas.

La complicidad implícita en esta falta de voluntad política y operativa, conlleva a la destrucción del territorio habitado por los Ayoreo aislados y a la violación de los derechos humanos referidos a la integridad física y cultural de las personas. Se desconocen medidas significativas tomadas por el MADES respecto a los derechos de los pueblos indígenas y de los grupos aislados, en el momento de emitir las licencias ambientales.

Parecería que el MADES entiende que es su obligación otorgar licencias para la destrucción del patrimonio natural del Paraguay, a favor del desarrollo económico y financiero de grupos de poder representados por las empresas agropecuarias. No vemos que se entienda como un órgano que tiene la obligación de evitar eso.

Existen las Directrices de Protección para los Pueblos Indígenas en Aislamiento y en Contacto Inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay, resultado de las consultas realizadas por oficial de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en la región⁶. Participaron de la misma Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela.

Estas Directrices mencionan que para la protección de los pueblos en aislamiento es fundamental el reconocimiento del derecho a las tierras y territorios tanto para la supervivencia física como cultural. Por eso, promueve la existencia de planes de contingencia para controlar las actividades extractivas que se desarrollen cerca de los territorios de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. Estos planes de contingencia deben partir de los marcos

⁶ Disponible en <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/03/Directrices-de-Protección-para-los-Pueblos-Ind%C3%A9genas-en-Aislamiento-y-en-Contacto-Inicial.pdf>.

jurídicos nacionales e internacionales que reconocen y garantizan los derechos de los pueblos indígenas.

Como órgano de control y fiscalización de los bienes ambientales del país, aun sabiendo de la presencia de los aislados en el norte del Chaco, sigue emitiendo el permiso para la transformación del Chaco a través del extractivismo agropecuario y forestal.

Detrás de la escena ambiental, se encuentra la trama real del drama que se juega en el Paraguay. La priorización de los derechos a la propiedad privada, especialmente donde sectores de poder tienen especiales intereses, está absolutamente por encima de toda otra normativa.

Esta priorización del derecho de la propiedad privada oculta otros derechos consagrados por la Constitución Nacional, las Convenciones Internacionales hechas ley, y, otros acuerdos internacionales plasmados para disminuir la brecha social, la discriminación y la pobreza. La predominancia de la propiedad privada y su absoluto dominio sobre los bienes, queda expresado en las falencias inocultadas de los mecanismos de control ambiental.

El reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a sus tierras y territorios y la fundamental protección territorial como condición esencial para proteger su supervivencia, tanto física como cultural, es un mero discurso, cada vez menos citado. Se afirma esto porque no se da, a pesar:

- del obligatorio cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo ratificado por Paraguay,
- de lo establecido en la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas,
- de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que sientan jurisprudencia internacional,
- de las orientaciones dadas por las Directrices ya mencionadas, y
- a pesar de la propia Constitución Nacional.

Configuración del genocidio

El proceso de ocupación y transformación legitimadas a través de mecanismos, como las licencias ambientales otorgadas por el MADES, configura el cuadro del genocidio. El ente estatal provee de licencias que implican la destrucción del hábitat de la gente que vive en el monte, al margen de la colonización. Esto significa conducir al genocidio por la desaparición física de su soporte ambiental y por los nuevos escenarios de riesgo que se prefiguran. La posibilidad de contagio de enfermedades por un contacto fortuito, muertes o heridas por disparos de trabajadores hacia los Ayoreo aislados; abandono de lugares conocidos y la huida a zonas desconocidas donde no se puede garantizar la sobrevivencia del grupo, son algunas de las amenazas que transforman la vida de la gente. Lo más frecuente es que desaparece la gente. Al perderse el territorio esa gente también se aísla cada vez más, impidiendo encuentros entre grupos que permiten realizar intercambios matrimoniales de acuerdo a las pautas propias y terminan dejando de reproducirse y con los años van muriendo. Una lenta agonía social provocada por el cada vez mayor aislamiento debido a la destrucción del territorio; que se configura claramente en genocidio.

El genocidio viene también por la destrucción cultural y espiritual de su mundo. El contacto forzoso los lleva a abandonar el monte y a perder su autonomía para vivir. Desde el momento en que se llega al contacto se está ante el abismo del genocidio. Culturalmente ya no serán lo mismo. Su sociedad se transforma en una estructura que toma formas grotescas, lejanas y deformes, que se adaptan a las miserias que la sociedad colonizadora deja a su paso. Gente y ambiente, en la percepción del pueblo Ayoreo, son una unidad integrada, inseparable. La destrucción de sus ambientes es la destrucción de la gente. Los nuevos ambientes construidos a partir del contacto, son ambientes marginales, desposeídos de lo necesario para la vida, reducidos a minúsculos espacios. Los nuevos ambientes hacen a la nueva gente, marginales, empobrecidos y dependientes de la buena voluntad o de la esclavización encubierta de quienes los contratan como fuerza de trabajo circunstancial y, la mayoría de las veces, fuera de los circuitos protegidos por las leyes laborales. Los nuevos ambientes son reflejo del genocidio.

Se podrá alegar que no es, en todo caso, genocidio porque siguen biológicamente vivos y pueden seguir reproduciéndose. Pero viven en condiciones que nada tienen que ver con su vida tradicional y a la que tienen derecho. Las condiciones a las que, finalmente, con la destrucción de su territorio, son sometidos, son violatorias de todos sus derechos, incluso al más básico y fundamental el de la

alimentación. El primer paso que deben dar al insertarse en el mundo que se les impone, es el cambio brutal de su alimentación y de sus sistemas de producción que eran soberanos. La pérdida del territorio les impone una esclavitud implícita, en donde no pueden acceder al alimento ni al agua sin la determinación de quienes los han sometido. Viven, pero son otro pueblo: así los ven quienes se mantienen aislados, pues a pesar de hablar el mismo idioma, ya no son los mismos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

No se trata solo de privilegiar el derecho del individuo que detenta la propiedad privada sobre el colectivo al ambiente y a la autodeterminación. Los actos públicos representados por muchas Declaraciones de Impacto Ambiental –que oscurecen y ocultan los derechos colectivos y especialmente los derechos indígenas a su territorio– otorgan un poder absoluto al derecho del propietario individual. Los casos mencionados solo como ejemplo de proyectos de transformación de los bosques, demuestran que, ante la aquiescencia del MADES, un propietario de tierras detenta un poder absoluto en su propiedad, a pesar de la existencia de limitaciones a la misma. En su tierra, viola los derechos al goce y uso del territorio por parte de los pueblos indígenas, consagrados en la Constitución Nacional. Pueden violar las leyes ambientales y resarcir estas violaciones con “planes de adecuación a la Ley”. En el caso extremo (y muy pocas veces hecho público) en que el delito ambiental es penalizado por la autoridad de control, estas penalidades son irrisorias, comparadas con el valor real de la destrucción del ambiente provocada y mucho más insignificantes, frente a la pérdida cultural y genocidio que pueden provocar entre los grupos en aislamiento y aún entre las familias indígenas sedentarizadas y colonizadas.

Es indispensable, en el contexto descrito, que el estado paraguayo, a través del MADES, detenga de inmediato la deforestación, la tala selectiva de árboles y la fragmentación de hábitats (forestales o de otros tipos) a fin de salvaguardar los atributos tanto cuantitativos como cualitativos de los remanentes de formaciones naturales de bosques y demás ecosistemas del país, principalmente aquellos del norte del Chaco, el territorio tradicional del pueblo Ayoreo. Además, esto evitará la destrucción total de los hábitats remanentes donde viven los Ayoreo que persisten en aislamiento voluntario.

Es igualmente indispensable que el estado paraguayo, a través del MADES, se aboque a realizar una auditoría exhaustiva de las licencias de “cambio de uso de la tierra” otorgados hasta el momento.

Finalmente, se debe devolver a los Ayoreo su territorio tradicional, en extensión y calidad suficiente para permitirles la continuidad de su vida tradicional, solo así se evitará el genocidio. Paralelamente, se debe emprender un proceso de restauración de los ecosistemas degradados y fragmentados, a fin de recuperar la calidad de hábitat y extensión del territorio en cuestión, a fin de garantizar la capacidad de carga de esos ecosistemas y así albergar a las poblaciones silvestres de animales y vegetales, necesarias para la continuidad de la vida de los Ayoreo que perviven en aislamiento voluntario.

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>.
- DGEEC (2012). Atlas de Comunidades de Pueblos Indígenas 2012. *Familia Lingüística Zamuco* (pp. 50-62). Fernando de la Mora: DGEEC. 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 (UNAP) (2010). El caso Ayoreo 2010. En *Informe IWGIA N° 4*. Asunción: UNAP-Iniciativa Amotocodie-IWGIA. Disponible en http://www.servindi.org/pdf/El_Caso_Ayoreo.pdf.
- Levene, Mark (2005). *Genocide in the age of the nation-state, vol. I, the meaning of Genocide*. Londres: IB tauris & Company.
- Verdad, Justicia y Reparación de Defensoría del Pueblo (2008). Informe final de la Comisión de Verdad y Justicia-Anive haguã oiko. En *Tomo IV. Tierras malhabidas*. Disponible en http://www.verdadyjusticia-dp.gov.py/pdf/informe_final/Tomo%204%20-%20Parte%201.pdf.

DERECHOS HUMANOS PARA TODOS Y TODAS. PONGAMOS FIN A LA EPIDEMIA DEL VIH EN PARAGUAY

DERECHOS DE LAS PERSONAS
VIVIENDO CON VIH Y SIDA



Ante aumento progresivo en los últimos cinco años de los casos de VIH/sida en personas jóvenes, el Estado brinda respuestas significativas en la detección. Sin embargo, el tratamiento sigue dependiendo mayoritariamente de la cooperación internacional, y la intervención de los funcionarios públicos hacia las personas que viven con VIH continúa siendo estigmatizante, de tratos crueles, inhumanos y degradantes, con altos niveles de discriminación.

Martín Negrete y Juan Sebastián Cabral

FUNDACIÓN VENCER

INTRODUCCIÓN

El primer caso de sida en Paraguay fue detectado en un hombre en el año 1985. Desde entonces, el número de casos detectados de VIH/sida ha tenido un crecimiento sostenido y constante.

Desde 1988, se han hecho importantes progresos en la respuesta al sida y, al día de hoy, tres de cada cuatro personas que viven con el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) conocen su estado serológico¹. No obstante, y tal como muestra el último informe de Onusida, queda aún mucho camino que recorrer. Dicho camino pasa por llegar a las personas que viven con el VIH y no conocen su estado y por garantizar que tengan acceso a servicios de asistencia y prevención de calidad.

Las pruebas del VIH son esenciales para ampliar el tratamiento y asegurarles a las personas que viven con el VIH la posibilidad de llevar vidas saludables y productivas. También es fundamental alcanzar las metas 90-90-90², y empoderar a las personas para que tengan capacidad de decisión en relación a la prevención del VIH, de modo que puedan protegerse a sí mismos y a sus seres queridos.

Desafortunadamente, numerosos obstáculos siguen dificultando a las personas las pruebas del VIH: el estigma y la discriminación³ disuaden a las personas de realizarse las pruebas, el acceso a las pruebas confidenciales sigue siendo problemático y muchas personas siguen realizándose las únicamente tras haber enfermado y padecer los síntomas.

La buena noticia es que hay muchas formas nuevas de ampliar el acceso a las pruebas del VIH. Las pruebas de autodiagnóstico, las pruebas de enfoque comunitario y las pruebas para el diagnóstico de varias enfermedades están contribuyendo a que las personas conozcan su estado serológico.

Los programas de pruebas del VIH deben ampliarse. Para ello, son necesarias la voluntad política y las inversiones, así como nuevos enfoques para las pruebas del VIH que sean innovadores y hagan que el aprovechamiento y la cobertura sean óptimos.

1 Programa Nacional de Control de VIH/Sida/ITS del MSPyBS. (2017). *Situación epidemiológica del VIH*. Disponible en <https://www.msps.gov.py/dependencias/pronasida/adjunto/d8b201-INFEPVIH2017PARAGUAY.pdf>.

2 Onusida (Sin fecha). *Metas 90-90-90. Declaración Política sobre el abordaje del VIH en el mundo cuyo objetivo es disminuir los casos de VIH para el 2030*. Disponible en <http://www.unaids.org/es/resources/909090>.

3 UNFPA (2017). *Índice de estima en personas que viven con VIH*. Disponible en <https://paraguay.unfpa.org/es/publications/%C3%ADndice-de-estigma-en-personas-que-viven-con-vih>.

A pesar de este escenario, es importante reconocer los logros que –en materia del VIH–, se han dado en Paraguay. No obstante, también se debe analizar que aún existen muchos desafíos que enfrentar para dar una respuesta eficiente a la epidemia del VIH/sida.

Si bien se ha avanzado y ampliado el acceso a los medicamentos antirretrovirales e infecciones oportunistas, el 68,4% de cobertura (que equivale a 9.958 personas con VIH) se halla en tratamiento ARV⁴. El presupuesto para la compra de los medicamentos antirretrovirales aún corresponde –en gran parte– a fondos externos (cerca del 65% del presupuesto total⁵), lo cual significa un alto riesgo para la sostenibilidad ante el eventual retiro de la cooperación internacional del país y de la región. Esta situación de dependencia económica es sumamente preocupante. El Estado paraguayo debería de asumir un rol más comprometido y determinado ante la Respuesta Nacional al VIH/sida.

MARCO JURÍDICO

La Constitución de la República del Paraguay (1992), contempla el derecho a la salud (artículos 4, 6, 7, 68 y 69), estableciendo explícitamente que el Estado – como garante de derechos– tiene la obligación de proteger y promover la salud como derecho fundamental de todas las personas. Igualmente establece que ningún ser humano, más allá de su condición, podrá ser privado de la asistencia pública y que el acceso debe ser en el marco del profundo respeto a la dignidad de la persona.

Expresa, además (CRP - art. 70) que la ley promoverá “programas de bienestar social, mediante estrategias basadas en la educación sanitaria y en la participación comunitaria”, siendo en este caso, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social la institución rectora encargada de establecer las políticas públicas, los programas, planes y proyectos sanitarios para promover y ofrecer el más alto nivel de salud familiar, social y comunitaria.

El Estado cuenta también con un abanico de instrumentos internacionales y sus recomendaciones como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶, la Convención Americana de los Derechos Humanos (CADH), la Convención la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la

4 Pronasida (2017). *Cascadas del continuo de la atención al VIH - Paraguay*.

5 Onusida (2017). Informe GARP.

6 ACNUR (2000). El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. En *Observación general 14 del Comité DESC* (párrafos 10, 12, 16, 18, 28 y 36 respecto al VIH). Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>.

Violencia Contra la Mujer (Belem Do Pará), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés)⁷, la Convención Internacional de los Derechos del Niño⁸, y sus respectivos protocolos; todos ellos de carácter vinculante que obligan a los países firmantes a tomar todas las medidas administrativas, legislativas y judiciales para que sean puestos en práctica, entre otros, el derecho a la vida, el derecho a la libertad y la seguridad de la persona, el derecho a la salud mental y física, el derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho a la libertad de circulación, el derecho a la vida privada, el derecho a la libertad de expresión y opinión, el derecho de recibir y difundir informaciones libremente, el derecho al trabajo, el derecho a la educación, el derecho a la asistencia y el seguro social, el derecho a participar en la vida pública y cultural, y el derecho a no sufrir torturas ni otros tratos ni penas crueles, inhumanos o degradantes.

Además de los instrumentos mencionados, el Código de la Niñez y Adolescencia (Ley N.º 1680/01) dispone, en su artículo 13 que:

El niño o el adolescente tiene derecho a la atención de su salud física y mental, a recibir la asistencia médica necesaria y a acceder en igualdad de condiciones a los servicios y acciones de promoción, protección, diagnóstico precoz, tratamiento oportuno y recuperación de la salud.

En tanto, la Ley N.º 3940/09 “establece los derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida)”, la cual se hace efectiva a través de la coordinación estratégica del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, en alianza con el Pronasida, a fin de brindar respuestas inmediatas en términos de prevención, atención y protección adecuada de las personas que viven con el VIH.

SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA

Según el informe de la situación epidemiológica del VIH/sida en Paraguay (MSPyBS y Pronasida, 2017), desde el inicio de la epidemia en el año 1985 hasta el año 2017 se registraron un total de 18.247 personas con infecciones relacionadas al VIH, de las cuales 5.586 fueron categorizadas como sida.

7 CEDAW (Sin fecha). Recomendación general N.º 24. *La mujer y la salud* (párrafos 5, 17, 18, 31). Disponible en www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1280.pdf.

8 Unicef (2014). El VIH/sida y los Derechos del niño. En *Observaciones generales del Comité de Derechos del Niño*. (Observación general 3). Disponible en www.unicef.org/ecuador/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf.

La tasa de notificación de los casos de VIH ha ido aumentando en los últimos 5 años en ambos sexos; en los hombres se observa un incremento en más de 4 puntos por cada 100.000 habitantes del sexo masculino⁹. En la distribución de los nuevos diagnósticos de VIH según género se observa que las mujeres representan el 36,4%, los hombres el 63,4% y las personas trans el 0,2%.

El 57% de los nuevos diagnósticos del virus de inmunodeficiencia humana (VIH) registrados hasta diciembre de 2017 fueron de personas con edades entre los 20 y los 34 años. A su vez, menciona el Pronasida, que en el mismo año se registraron oficialmente mediante este programa un total de 1.446 casos positivos, de los cuales más del 50% corresponde a jóvenes y adolescentes incluso. Otro dato es que más del 95% de los contagios se dan por la vía sexual¹⁰.

Las muertes relacionadas con la infección del VIH hasta el año 2017 fueron de 4.661 personas, estimándose una población que vive con el VIH de 13.586 personas¹¹.

Asimismo, señaló el asesor del Centro de Consejería y Denuncias sobre VIH y Derechos Humanos, el abogado Francisco Benítez, que en este año 2018 se han registrado 7 casos de VIH en niños y adolescentes de entre 10 y 14 años inclusive, lo que se considera muy preocupante. “Tenemos niños de 10 años en Paraguay que ya están con VIH e integran el registro”¹².

SITUACIÓN DEL DERECHO

De acuerdo a los informes presentados por organizaciones de la sociedad civil en Paraguay, las personas que viven con VIH continúan siendo víctimas de estigma y de discriminación, de tratos crueles, inhumanos y degradantes por parte del funcionariado público y de empresas privadas. Además, son víctimas de violencia en sus hogares y se les es negado el empleo, impidiendo así su desarrollo y una vida digna como sujetos plenos de derechos.

Siguiendo esa línea (atención y seguimiento a casos en personas con extrema vulnerabilidad), la Fundación Vencer llevó adelante actividades de apoyo psicosocial con las personas privadas de su libertad que viven con VIH en la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, de acuerdo a algunas de las recomendaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés)¹³ sobre las intervenciones relacionadas al VIH en situaciones de encierro.

9 Pronasida (2017). *Informe Epidemiológico Nacional*. Disponible en www.mspsb.gov.py/dependencias/pronasida/adjunto/d8b201-INFEPVIH2017PARAGUAY.pdf

10 La Nación, 24 de septiembre de 2018. Disponible en www.lanacion.com.py/pais/2018/09/24/jovenes-y-adolescentes-cada-vez-mas-propensos-al-contagio-de-vih/.

11 Pronasida (2017). *Informe Epidemiológico Nacional*.

12 Ídem.

13 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2013). *Nota sobre Políticas: Prevención, tratamiento y atención del VIH en las cárceles y otros lugares de reclusión: conjunto completo de intervenciones*. Viena: UNODC.

De las recomendaciones sobre este sentido propuestas por la UNODC, se han seleccionado algunas que se han considerado críticas para su cumplimiento.

Recomendación	Situación actual*
<p>Acceso a actividades de sensibilización, información y educación sobre el VIH</p>	<p>Las actividades de educación son esporádicas y ligadas a fechas específicas (Día Mundial del VIH o de la Tuberculosis). No se identifican acciones educativas sistemáticas y ampliadas a toda la población carcelaria. En este sentido, se observa descoordinación entre los dos ministerios responsables de esta actividad; por un lado, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social a través del Programa Nacional de control de Sida/ITS (Pronasida) y por otro, el Ministerio de Justicia a través de Salud Penitenciaria. Asimismo, el involucramiento de la sociedad civil es limitado, se les permite acceder solamente a la Penitenciaría Nacional de Tacumbú.</p>
<p>Acceso a profilaxis post exposición a personas víctimas de abusos sexuales</p>	<p>De acuerdo a relatos de los internos, existen y han existido situaciones de violencia sexual a reclusos, que son percibidas como instrumentos de disciplina y control dentro del centro penitenciario, al punto de llegar a estar normalizadas en este contexto. Sin embargo, las autoridades manifiestan “desconocer” dichas situaciones, ya que no se producen “denuncias” por parte de los afectados. Los hechos de violencia sexual están invisibilizados y, por lo tanto, no están sujetos a intervención, a pesar de existir protocolos de actuación en caso de abusos sexuales. De acuerdo a información del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, hasta la fecha no se ha aplicado el protocolo de profilaxis post exposición a ningún interno de ninguna penitenciaría que haya sido derivado por un hecho de violencia sexual.</p>
<p>Acceso a pruebas del VIH de forma voluntaria</p>	<p>Al igual que el acceso a actividades de educación y prevención, el testeo está limitado y condicionado a campañas específicas y puntuales. No se identifica un procedimiento sistemático y sostenido de promoción de las pruebas del VIH, sífilis y hepatitis al interior del lugar. Si bien dichas pruebas están disponibles en la sanidad del centro penitenciario, no son demandadas por la mayoría de la población. Algunos internos han manifestado temor de solicitar las pruebas del VIH, principalmente por el temor de los resultados y la falta de confidencialidad. Por otro lado, algunos reclusos han denunciado que la prueba del VIH es un “requisito” para el uso de las “privadas”, espacios donde reciben visitas de sus parejas, hecho que violaría el principio de voluntariedad de la prueba del VIH, garantizada en la Ley N.º 3940/09.</p>
<p>Acceso a tratamiento de VIH</p>	<p>El tratamiento del VIH está garantizado en el centro penitenciario de Tacumbú mediante un trabajo articulado entre el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (Pronasida) y la participación de la sociedad civil (Fundación Vencer). Este modelo de intervención articulado e intersectorial únicamente es aplicado en el centro penitenciario de Tacumbú, pero no gracias a una política clara, sino más bien, a las voluntades personales de las personas que están a la cabeza de dicha institución. Este modelo, al no estar institucionalizado y depender de las voluntades personales de las autoridades, corre el riesgo de no ser sostenible en el tiempo.</p>

<p>Acceso a espacios seguros, libres de estigma y discriminación**</p>	<p>El principal problema relacionado al VIH y sida en el centro penitenciario de Tacumbú, no es la atención sanitaria –que pese a sus falencias, hasta el momento no ha sufrido cortes– sino las situaciones de estigma y discriminación que escapan al control de las autoridades, al no existir una política de actuación concreta para prevenirla. Gran parte de los internos que viven con VIH han manifestado situaciones de estigma y discriminación durante su situación de encierro. Estas situaciones van desde actitudes de exclusión (evitar compartir comidas o tereré), murmuraciones (sobre su estado serológico), hasta acciones de visible violencia (agresiones verbales y físicas).</p> <p>A pesar de estas situaciones reportadas, la institución no ha desarrollado hasta la fecha ninguna estrategia de sensibilización y educación a la población carcelaria con el fin de prevenir las situaciones de violencia hacia las personas con VIH.</p>
--	--

* Análisis de la condición de las personas privadas de libertad en situación especial de vulnerabilidad (indígenas, personas con VIH y con trastornos mentales) en tres cárceles del Paraguay.

** Este apartado no está contemplado entre las recomendaciones de la UNODC pero se ha introducido por su pertinencia.

ESTIGMA Y DISCRIMINACIÓN HACIA PERSONAS QUE VIVEN CON VIH

Durante el año 2017 se recibieron más de 2.000 llamadas a través del servicio de orientación telefónica SOS Positivo. Las denuncias más frecuentes estuvieron relacionadas a casos de discriminación y violación de la confidencialidad sobre el estado serológico en hospitales y centros de salud. Esta situación también se vio reflejada en el estudio sobre estigma y discriminación en personal de salud realizado por la Fundación Vencer que arrojó un alto índice de actitudes discriminativas hacia las personas que viven con VIH. Muchas personas también denunciaron haber sufrido discriminación en sus comunidades, expulsión de lugares de trabajo o que no pudieron acceder a un trabajo por vivir con VIH.

En ese sentido, por razones de género, las mujeres están expuestas a más situaciones de discriminación y violencia, además de la violencia sufrida por razones del estado serológico, la orientación sexual y la identidad de género. Los tipos de violencia más prevalentes en las mujeres que viven con VIH –incluidas mujeres trans– han sido la violencia psicológica y verbal, seguida de la económica, la sexual y finalmente la física. Las mujeres trabajadoras sexuales y las usuarias de drogas están en mayor medida expuestas a la violencia psicológica, verbal, económica y sexual, y las mujeres trans a la violencia física e intentos de asesinato¹⁴.

En relación a la confidencialidad, existen elevados niveles de desconfianza por parte de la ciudadanía, tanto hacia los proveedores de salud como hacia el sis-

14 Fundación Vencer, UNFPA (2010). *Índice de Estigma en Personas que viven con VIH en Paraguay.*; Fundación Vencer, Onusida (2016). *Estudio sobre actitudes estigmatizantes en personal de salud hacia las personas con VIH.*

tema de salud, ya que no confían, o en algunos casos, están seguros/as de que sus registros médicos no están resguardados correctamente. La confianza de las personas con VIH hacia el servicio de salud y hacia los proveedores de salud es de vital importancia para lograr la vinculación y retención de las mismas en el servicio de salud y, por lo tanto, contribuir a una correcta adherencia al tratamiento. Otra barrera importante es hallada en relación a los derechos reproductivos, puesto que 1 de cada 6 personas entrevistadas sintieron que alguna vez un proveedor de salud les aconsejó no tener hijos, incluyendo una parte, en la que se sintieron coaccionadas a realizarse una esterilización, esta situación se presenta en mayor medida en las mujeres.¹⁵

RECOMENDACIONES

- Evaluar el modelo de intervención psicosocial intersectorial (ministerios de Justicia, ministerios de Salud y sociedad civil) como estrategia válida de apoyo a la adherencia al tratamiento de las personas con VIH privadas de libertad, para su posterior protocolización e institucionalización.
- Ampliar los protocolos de los Servicios de Atención Integral a personas con VIH (SAI), con el componente de prevención del estigma y la discriminación. La correcta adherencia al tratamiento no solamente está condicionada por el tratamiento, sino que está estrechamente vinculada a las situaciones de violencia y discriminación que las personas con VIH experimentan. Consolidación del Conasida con el objetivo de aumentar los recursos destinados a la prevención y tratamiento en VIH/sida, para garantizar la sostenibilidad en la respuesta a la epidemia de manera universal, con equidad, integralidad y garantizando procesos de participación ciudadana.
- Aplicar de manera efectiva de la Ley N.º 3940/09.
- Armonizar las normativas, procedimientos y protocolos institucionales, alineando los mismos a las disposiciones de la Ley N.º 3940/09.
- Socializar ampliamente el contenido y alcance de la Ley N.º 3940/09 a todas las instituciones del Estado y designar al interior de cada organismo una instancia responsable de garantizar el cumplimiento, y recibir y derivar los casos de violación de los derechos humanos relacionados al VIH/sida a las instancias correspondientes.

¹⁵ Fundación Vencer, UNFPA (2016). *Situación de las Mujeres con VIH en Paraguay*.

- Permanencia y sostenibilidad de los programas, planes, proyectos y acciones específicas ofrecidas en el marco de la Respuesta Nacional al VIH/sida para la prevención, tratamiento y atención a personas que viven con VIH y poblaciones vulnerables¹⁶.
- 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 fármacos antirretrovirales o anti-rretrovíricos (ARV)¹⁷, reactivos para pruebas laboratoriales y medicamentos para infecciones de transmisión sexual.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR (2000). El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. En *Observación general 14 del Comité DESC* (párrafos 10, 12, 16, 18, 28 y 36 respecto al VIH). Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>.
- CEDAW (Sin fecha). Recomendación general N.º 24. *La mujer y la salud* (párrafos 5, 17, 18, 31). Disponible en www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1280.pdf.
- Fundación Vencer, UNFPA (2010). *Índice de Estigma en Personas que viven con VIH en Paraguay*.; Fundación Vencer, Onusida (2016). *Estudio sobre actitudes estigmatizantes en personal de salud hacia las personas con VIH*.
- Fundación Vencer, UNFPA (2016). *Situación de las Mujeres con VIH en Paraguay*.
- MSPyBS (2017). Programa Nacional de Control de VIH/Sida/ITS.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2013). *Nota sobre Políticas: Prevención, tratamiento y atención del VIH en las cárceles y otros lugares de reclusión: conjunto completo de intervenciones*. Viena: UNODC.
- Onusida (Sin fecha). *Metas 90-90-90. Declaración Política sobre el abordaje del VIH en el mundo cuyo objetivo es disminuir los casos de VIH para el 2030*. Disponible en <http://www.unaids.org/es/resources/909090>.
- Pronasida (2017). *Cascadas del continuo de la atención al VIH – Paraguay*.
- Pronasida (2017). *Informe Epidemiológico Nacional*. Disponible en www.mspbs.gov.py/dependencias/pronasida/adjunto/d8b201-INFEPVIH2017PARAGUAY.pdf
- UNFPA (2017). Índice de estima en personas que viven con VIH. Disponible en <https://paraguay.unfpa.org/es/publications/%C3%ADndice-de-estigma-en-personas-que-viven-con-vih>.
- Unicef (2014). El VIH/sida y los Derechos del niño. En *Observaciones generales del Comité de Derechos del Niño*. (Observación general 3). Disponible en www.unicef.org/ecuador/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf.

¹⁶ Poblaciones claves/vulnerables (ONUSIDA 2016). Disponible www.unaids.org/es/topic/key-populations.

¹⁷ Medicamento antirretroviral. Disponible www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/global-aids-monitoring_es.pdf.

MÁS SOMETIDO QUE SOBERANO: EL ESTADO PARAGUAYO SE CIERRA A LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS LGTBI

SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS LESBIANAS, GAYS, TRANSEXUALES, BISEXUALES E INTERSEXUALES (LGTBI)



Los derechos humanos de las personas LGTBI en Paraguay siguen en una suerte de estancamiento y retroceso al mismo tiempo. Estancamiento, porque no se producen avances y retroceso, porque cada vez más las autoridades toman posturas abiertamente en contra. Mientras tanto, la negación de derechos significa, por un lado, el no acceso al trabajo, a la educación, a la justicia y, por el otro, los asesinatos a personas trans que siguen quedando impunes.

Rosa Posa Guinea, Carolina Robledo, Airym Sarta

AIREANA, GRUPO POR LOS DERECHOS DE LAS LESBIANAS

Erwing Augsten

MANSIÓN 108

Mariana Sepúlveda

PANAMBÍ, ASOCIACIÓN DE TRAVESTIS, TRANSEXUALES Y TRANSGÉNEROS DEL PARAGUAY¹

¹ Se agradece la colaboración de Alejandra Grange del grupo Transitar y del Centro de Denuncias de VIH y Derechos Humanos.

INTRODUCCIÓN

En este periodo, se realizaron las elecciones generales 2018. Durante la campaña electoral, los derechos LGTBI –junto con los derechos de las mujeres– fueron una suerte de divisoria, obedeciendo a la ola internacional antiderechos². Paraguay puso en la arena electoral falsas disyuntivas que obligaban a los candidatos presidenciales a posicionarse. La consigna “Vota vida y familia” coloca lo que está fuera como la muerte y la destrucción del “amor”, una premisa emocional que logra votos a través del temor y la falsa idea de que el reconocimiento de derechos de un sector de la población le sacaría derechos al resto³.

En esta línea discursiva internacional⁴, el hoy presidente electo Mario Abdo Benítez, declaró en campaña que vetaría todos los proyectos que amenacen a la familia⁵, refiriéndose a la familia nuclear heterosexual. De esta manera, el Gobierno coloca como una amenaza el principio fundamental de la universalidad de los derechos y consolida su postura abiertamente antiderechos.

MARCO JURÍDICO

En el 2017, a más de los compromisos asumidos a nivel internacional a través de la adopción de instrumentos internacionales de carácter vinculante, que en efecto arrojan una serie de recomendaciones al Estado paraguay, tanto al final del periodo de Horacio Cartes, como a los primeros 100 días de gobierno de Mario Abdo Benítez, no se han registrado avances en términos de normativa jurídica para la promoción y protección de los derechos de las personas LGTBI⁶.

2 Hay varias denominaciones: grupos anti derechos, fundamentalistas católicos, cristianos o evangélicos, derecha religiosa, ultraconservadores. No necesariamente ligados a iglesias, actualmente formando organizaciones de la sociedad civil autodenominadas “provida y profamilia”. En este artículo, se hará referencia a estos grupos como “antiderechos LGTBI”.

3 La Nación, 7 de abril de 2018. Disponible en https://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2018/04/07/evangelicos-istan-a-votar-por-candidatos-pro-vida-y-familia/

4 Con relación a la construcción de discursos y estrategias de los grupos antiderechos, véase Asociación para los derechos de las mujeres y el desarrollo (AWID). *Derechos en riesgo*. Disponible en <https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/derechos-en-riesgo-ours-2017.pdf>.

5 Última Hora, 9 de abril de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/marito-qui-ere-impedir-proyectos-que-amenacen-la-familia-n1142013.html>.

6 LGTBI Lesbianas, Gays, Personas Trans, Bisexuales, Intersexuales. También se utiliza en este artículo “personas de las disidencias sexuales y genéricas” donde se visibiliza el desacuerdo con un sistema que impone una sola forma de identidad de género y de orientación sexual y además se incluyen otras identidades como personas no binarias, pansexuales, *queer* y otras.

SITUACIÓN DEL DERECHO

Cancillería, el palo en la rueda

En el plano internacional, la Cancillería Nacional se aboca a la tarea de obstaculizar o impedir cualquier avance. Es una constante la oposición de la representación oficial paraguaya en espacios de Derechos Humanos a las propuestas de avances de derechos LGTBI (Cfr. Posa Guinea y otras/os, 2017). Es más, ni siquiera muestra voluntad ni para aparentar compartir información en las redes sociales cuando se trata de derechos LGTBI.

Tal fue el caso de lo sucedido con la campaña “Los derechos de las personas LGTBI son derechos humanos”, llevada a cabo por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) por mandato de la Comisión Permanente LGBTI de la Reunión de Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur (RAADH) del año 2016. La propuesta gráfica fue promocionada a través de las redes sociales del IPPDH y subida a su página web⁷, pudiendo ser compartida por cualquier persona o institución. Si bien Paraguay participó de la aprobación de esta campaña –aunque con reserva a la “espera de consulta interna”⁸–, en la práctica no participó de la iniciativa, pues no hizo ni siquiera el mínimo acto de compartir una imagen en relación a esta campaña en ninguna de sus cuentas oficiales en las redes sociales. Este hecho, que no requiere de grandes presupuestos para su ejecución, sino solamente voluntad política de parte del Gobierno, demuestra una vez más, la constante negativa a todo gesto a favor de la efectivización de los derechos LGTBI.

Mercosur: Paraguay sin avances importantes en derechos LGTBI

En el marco de la XXXI RAADH realizada en Paraguay el 6 de junio de 2018 y teniendo Paraguay la presidencia *pro t mpore* del bloque, se reunió la Comisión Permanente LGTBI (Diversidad Sexual). En ese espacio, Paraguay no presentó avances significativos en materia de derechos LGTBI.

Posición oficial antiderechos LGTBI ante la OEA

En la 48.^a Asamblea general de la OEA, que tuvo lugar en Washington los días 4 y 5 de junio de 2018, se aprobó la resolución de promoción y protección de derechos humanos. Esta resolución, muy similar a la de años anteriores, condena la discriminación y actos de violencia hacia LGTBI. Además, también insta a

7 Mercosur / RAADDHH. Acta N.  01/18.

8 Mercosur / RAADDHH. Acta N.  XXX/17.

los Estados a prevenir la violencia, a recopilar datos, a asegurar protección a las personas defensoras de derechos humanos LGTBI y a dar protección adecuada a las personas intersex. Este año, una vez más, la Cancillería paraguaya puso obstáculos para la aprobación de la resolución durante el proceso de negociación del texto. Adicionalmente, colocó un pie de página para expresar 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 y prevención de la discriminación y la violencia contra las personas LGTBI”. Asimismo, la referencia a “identidad o expresión de género” contenida en los párrafos de esta resolución será interpretada conforme a su ordenamiento jurídico interno.

Audiencia temática “Políticas de Género y Diversidad Sexual en Paraguay” convocada por la CIDH

Como antecedente a esta convocatoria, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió en diciembre de 2017 un comunicado⁹ expresando su preocupación por la prohibición de género en la educación (Cfr. González, Moragas y Posa, 2017). Posteriormente, la CIDH decidió convocar de oficio esta audiencia temática a fin de que el Estado paraguayo presente la situación general de las políticas de género y diversidad sexual. La audiencia tuvo lugar el 25 de febrero en la ciudad de Bogotá, en el marco del 167.º periodo de sesiones de la CIDH¹⁰.

Sobre el tema de la diversidad sexual, el Estado prácticamente no presentó ninguna información relevante y tampoco respondió a las preguntas de la sociedad civil. Aunque la viceministra del Ministerio de la Mujer, Claudia García, señaló que se encontraban estructurando el cuarto plan de igualdad de oportunidades, no se refirió a la inclusión de las mujeres lesbianas, bisexuales y trans (LBT) en la elaboración de dicha política. En cuanto a la Resolución N.º 29.664/17 del MEC sobre la prohibición de la perspectiva de género en materiales educativos impresos y digitales, la representante del Ministerio señaló la conformación de un equipo de trabajo para realizar “espacios de diálogos con el objeto de armonizar los mínimos conceptuales con los que serán utilizados los términos asociados

9 CIDH. Comunicado de prensa: CIDH lamenta la prohibición de la enseñanza de género en Paraguay. 15 de diciembre de 2017. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2017/208.asp>.

10 CIDH (2018). Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/sesiones/167/default.asp>.

con la educación integral de la sexualidad”¹¹, cuyo significado no es para nada claro. Al cierre de este informe, las organizaciones LGTBI y feministas no fueron convocadas a dicho espacio ni se tiene información sobre su conformación efectiva.

Sistema de monitoreo de recomendaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (Simore)

En el periodo del informe se ha actualizado el seguimiento a las recomendaciones recibidas en el Examen Periódico Universal para que implemente una ley contra toda forma de discriminación en la plataforma del Simore¹². Si bien las actualizaciones corresponden al mes de septiembre de este año, los “avances” señalados en los seguimientos corresponden a acciones realizadas en el 2015 por la Cámara de Senadores. Esto denota que no hubo avances para el cumplimiento de esta recomendación.

Municipalidades antiderechos LGTBI: declaraciones provida y profamilia y su presión política

Hace dos años comenzó a extenderse en el país –a pedido de grupos antiderechos, vinculados con la política municipal y departamental– la aprobación de resoluciones que declararon a los municipios y las ciudades “provida y profamilia”¹³. Ya son cerca de diez ciudades¹⁴ las que se han sumado a través de resoluciones y declaraciones de interés, con un discurso unificado que se ha usado de distintas maneras durante el año.

Si bien estas declaraciones territoriales podrían considerarse meramente declarativas, en su mayoría contemplan, como la de la ciudad de Mariano Roque Alonso, “que la Municipalidad sienta postura a favor de los grupos que defienden a la familia conformada por hombre y mujer”¹⁵. La cuestión es que defender a un solo tipo de familia presenta a otras familias como amenaza y, por lo tanto, se legitima el odio y la violencia, llegando a explicitar: “la idea va en contra de los colectivos que defienden la diversidad sexual”¹⁶ en territorios donde las

11 Aireana (2018). Disponible en <https://www.aireana.org.py/2018/03/02/paraguay-pilotea-en-su-examen-ante-la-cidh/>.

12 Simore Plus. Disponible en <http://www.mre.gov.py/SimorePlus/Home/DetalleSeguimiento/1479>.

13 Por ejemplo, el caso de Minga Guazú. Última Hora, 9 de mayo de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/diputados-declara-como-ciudad-pro-vida-minga-guazu-n1146901.html>.

14 2016: Nembý; 2017: Luque, Limpio, Ciudad del Este, Hernandarias, Encarnación; 2018: Mariano Roque Alonso, Filadelfia, Minga Guazú, Coronel Bogado.

15 Hoy, 26 de octubre de 2018. <https://www.hoy.com.py/nacionales/mariano-roque-alonso-se-declara-ciudad-pro-vida>.

16 Hoy, 26 de octubre de 2018. <https://www.hoy.com.py/nacionales/mariano-roque-alonso-se-declara-ciudad-pro-vida>.

personas LGBTI no tienen ninguna garantía ante el Estado al ser víctimas de discriminación.

Estas declaraciones acarrear violaciones concretas a las libertades individuales y a los derechos de niños, niñas, adolescentes, jóvenes y LGTBI de recibir educación sexual integral, pues la familia defendida por estos grupos y legitimada por el Estado en sus políticas públicas, es una estructura rígida delineada por las formas tradicionales, patriarcales y heterosexuales de consolidar los vínculos familiares, impuesta como natural desde sus preceptos religiosos presentados como “auténticamente” paraguayo o “soberanos”. En el ámbito educativo, la promoción de mensajes de este tipo por parte de autoridades pertenecientes a partidos políticos tradicionales, busca limitar cada vez más las acciones dirigidas a la igualdad de género y la cultura de no discriminación en las instituciones educativas.

Una muestra muy concreta de que estas declaraciones no son meramente simbólicas, sino que impactan en la garantía de derechos es el caso de Encarnación. En el mes de septiembre, cuando las organizaciones de la Coalición LGBTI del Paraguay conmemoran el mes de las 108 memorias, fue censurada la primera Marcha TLGIBI organizada en la ciudad de Encarnación, alegando que la ciudad ha sido declarada recientemente

“Provida y Profamilia” en una nota que negaba permisos para el uso de espacios públicos con ese fin donde el intendente de la ciudad argumentaba que “como representantes locales de la autoridad debemos apuntar a preservar y difundir los valores que sustentan la familia como institución generadora de la vida y principal responsable de la enseñanza de los niños en cuanto a lo moral, cultural y espiritual.”¹⁷

En esta línea, la Municipalidad de Ciudad del Este, en enero de 2018, clausuró temporalmente un local comercial por vender muñecas “transexuales”. A través de la Resolución N.º 481, la Municipalidad manifestó que la venta de este artículo

representa un grave riesgo para los niños, quienes ante el contacto con tales objetos, resultan víctimas de alteración, afectación o daño en su percepción natural de la sexualidad humana, lo cual constituye abuso infantil¹⁸.

17 Hoy, 26 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/mariano-roque-alonso-se-declara-ciudad-pro-vida>.

18 Última Hora, 9 de enero de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/clausuran-local-vender-muneca-transexual-n1127955.html>.

Situación carcelaria

Continúa la violación del derecho relacionado a las visitas íntimas para mujeres lesbianas en los centros penitenciarios para mujeres de todo país. Durante el 2018 no hubo respuesta del Ministerio de Justicia sobre el reclamo sostenido por las internas desde hace ya varios años. Asimismo, persisten los hacinamientos y los malos tratos (cruels y degradantes) hacia las personas trans en el Centro Penitenciario de Tacumbú.¹⁹

Casos

Otra de las consecuencias de la negación de derechos e invisibilidad por parte del Estado, es la falta de registro y atención de casos de violencia y discriminación hacia las personas LGTBI. Son las organizaciones de la sociedad civil quienes se encargan del registro, con todas las limitaciones de alcance que supone esto.

La línea telefónica **Rohendu** de Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas²⁰, recibió y clasificó 144 casos entre octubre de 2017 y octubre de 2018 (Cuadro 1).

Cuadro 1. Casos de discriminación recibidos por Rohendu entre octubre de 2017 y octubre de 2018. Clasificación por temática de la consulta

Temas	Cantidad	%
Afrontar la discriminación: búsqueda de herramientas para hablar con la familia, salir del clóset, asesoría psicológica y jurídica, responder con argumentos a la discriminación	47	33%
Violencia y discriminación en la familia: violencia física, psicológica y sexual en la familia de origen	24	17%
Pedidos de información sobre actividades LGTBI en Paraguay, contactos de organizaciones, búsquedas de consultorios ginecológicos no discriminatorios, requisitos para el matrimonio en Argentina	17	12%
Violencia en la pareja	17	12%

19 Testimonios de personas trans recogidos por la organización Panambí.

20 Más información se encuentra disponible en <https://www.aireana.org.py/tomando-fuerza/ro-hendu/>.

Felicitaciones y aliento por la iniciativa Rohendu	8	6%
Orientación educativa para tesis y trabajos prácticos sobre derechos LGTBI	7	5%
Mensajes de amenazas de grupos fundamentalistas	3	2%
Temas no relacionados con LGTBI o DHHH, llamadas perdidas, equivocadas u otros temas	8	6%
Consultas jurídicas sobre derechos no vinculados a la discriminación por ser LGTBI: solicitud de prestación alimentaria, protección a la integridad personal	3	2%
Instituciones del Estado y profesionales piden asesoría e información sobre temas LGTBI	3	2%
Casos de violencia hacia mujeres heterosexuales	3	2%
Discriminación laboral	2	1%
Discriminación en espacios educativos	2	1%
TOTAL	144	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Rohendu.

Por otro lado, el centro de documentación de casos de violencia hacia las personas trans de la organización Panambí²¹ recibió 72 denuncias, de las cuales 4 son crímenes de odio y 68 de otras formas de violencia, dentro del periodo de enero a octubre de 2018 (Cuadro 2).

Cuadro 2. Número de denuncias de violencia contra personas trans, recibidas por la organización Panambí en el periodo de enero a octubre de 2018

Denuncias	Cantidad
Violencia hacia personas trans	68
Crímenes de odio	4
Total	72

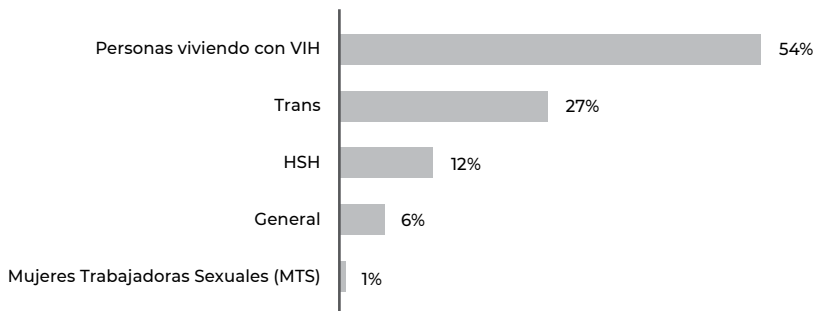
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la organización Panambí.

El Centro de Consejería y Denuncias de VIH y Derechos Humanos²², recibió de octubre de 2017 a octubre de 2018, 218 casos clasificados según la población afectada (Gráfico 1).

21 Panambí. Asociación de travestis, transexuales y transgéneros. Disponible en www.panambi.org.py.

22 Red de ONG que trabaja en VIH/sida en Paraguay.

Gráfico 1. Casos recibidos de octubre 2017-octubre 2018. Distribución por población afectada



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Consejería y Denuncias de VIH y Derechos Humanos.²³

Entre estos tres servicios de la sociedad civil, se recibieron en este periodo, 294 casos vinculados a la discriminación y la violencia hacia personas por su orientación sexual o su identidad de género.

Todos los casos de discriminación y violencia son importantes, sin embargo, en este artículo se incluyen solamente algunos que representan diferentes violaciones a los derechos humanos.

VIOLENCIA FAMILIAR HACIA LESBIANA Y DETENCIÓN ARBITRARIA. **Sofía**²⁴ es del departamento de Misiones, tiene 21 años, vivía con su abuelo, una hermana y un hermano hasta mayo de este año. Sufrió acoso y violencia familiar desde que ella les contó que era lesbiana. Tiene un hijo de 2 años. Una tía se llevó al niño a vivir con ella porque supuestamente Sofía no iba a tener la capacidad de mantenerlo ni educarlo.

A finales de abril, su abuelo trató de ahorcarla y le propinó tantos golpes que le dislocó el hombro. Estuvo unos días por Asunción esperando a que se calmen las cosas y que su madre llegue a Misiones. El 15 de mayo, el padrastro y el hermano de Sofía la golpearon nuevamente, rompiéndole una silla en la cabeza. Su madre, tratando de defenderla, también recibió golpes. Intervino la Policía, llevó a Sofía al hospital, y al padrastro y al hermano a la comisaría de Santa Ma-

23 HSH. Hombres que tienen Sexo con Hombres, nomenclatura epidemiológica que se utiliza para denominar a varones gay o varones que no se reconocen como tales, pero tienen relaciones sexuales con otros varones.

24 Nombre ficticio.

ría, Misiones. Al salir del hospital, Sofía fue a la comisaría a denunciar el caso, pero fue aprehendida y el padastro fue liberado. La familia acusó a Sofía de violencia intrafamiliar, pasó toda la noche en el calabozo sin poder cambiarse la ropa, ensangrentada y sufriendo frío.

La pareja de Sofía llamó a Rohendu para solicitar ayuda. Este servicio se contactó con la dirección de Derechos Humanos del Ministerio Público y con el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sin obtener respuestas efectivas. Finalmente, Sofía salió libre y decidió mudarse a otra ciudad para resguardar su integridad y su vida. La denuncia de la familia quedó sin efecto.

VIOLENCIA FAMILIAR. Ana²⁵ una joven lesbiana de 24 años de Pedro Juan Caballero, desde adolescente sufrió violencia familiar por ser “diferente”. Para mantenerla controlada, su familia le administraba medicamentos psiquiátricos.

Se mudó a Asunción, pero su familia nunca dejó de perseguirla. Les molestaba su forma de vestir, de pensar y de expresarse, porque no les parecía que era lo suficientemente femenina. En septiembre, luego de que ella denunciara en las redes sociales la violencia que recibía, su madre y un tío aparecieron en la casa obligándola a retractarse y exigir que cambie su expresión de género. Su madre comenzó a manipularla, ella entró en pánico recordando todo lo vivido anteriormente y cuando pudo, salió de la casa con un amigo.

Luego, por mensajes, Ana le dijo a su madre que regresaría a la casa y recogería sus cosas y que no volverían a tener contacto. Su madre le exigió que ella le dijera en qué momento iría por la casa, pero ella no les mantuvo al tanto de sus movimientos, temiendo, como en otras ocasiones, que la encierren y droguen: ese era el *modus operandi* de la familia. Unos días después, Ana fue con un grupo de amigos/as a recoger sus cosas y salir definitivamente de la casa.

La violencia familiar hacia las lesbianas se da de una forma persecutoria, no basta con que ella se vaya de la casa o deje de relacionarse con la familia de origen, va más allá: es perseguida y hostigada. Hay todo un operativo familiar que conspira para tratar de silenciarla.

DISCRIMINACIÓN LABORAL. Sonia trabaja desde hace dos años en un colegio privado de la ciudad de Asunción en el área de limpieza. Ella es abiertamente lesbiana. Desde que entró a trabajar allí, su jefa de área la asedió con quejas por la calidad de su trabajo, diciendo que no lo hace bien, o dándole más tareas de las que le corresponden. En todo momento, la jefa trató de ponerle trabas, incluso manipulando a sus compañeras para que no se le acercaran. Además,

25 Nombre ficticio.

le pidió varias veces que renunciara porque no soportaba a “gente como ella”, refiriéndose a su orientación sexual.

Sonia realizó la queja correspondiente en la administración del colegio, pero le dijeron que no le hiciera caso a su jefa y que siga con su trabajo. Aunque Sonia siguió los pasos formales, no le dieron mayor importancia ni daban señales de seguir el protocolo de la denuncia presentada.

En una oportunidad, la jefa la acusó de haber manoseado a otra compañera. Cansada del maltrato, y con el apoyo de sus compañeras de trabajo, acudió a la Fiscalía de la zona para denunciar el sistemático acoso laboral. Allí le dieron el número de Rohendu y le dijeron que no se podía hacer mucho, pues no existía una ley contra la discriminación.

Desde Rohendu se le recomendó hacer la denuncia ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) sobre la persecución laboral por causa de la orientación sexual. Esta forma de discriminación sigue siendo constante, la mayoría de las personas LGBTI no se muestran abiertamente por miedo a perder su trabajo. Independientemente a que no exista un mecanismo de denuncia contra la discriminación, este es un hecho de violencia y acoso laboral, que está regulado por la ley y resoluciones del MTESS²⁶.

ASESINATOS DE PERSONAS TRANS. El primer caso corresponde a **Ada Mía Nao-mi Gómez**, oriunda de Paraguarí, quien fue asesinada el 27 de agosto de 2018. La misma recibió primeramente cuatro machetazos en la cabeza²⁷. Luego, su agresor la trasladó hasta un lugar despoblado, la introdujo a una zona boscosa, donde la incineró. En total estado de descomposición, el cuerpo fue hallado en la compañía Naranjo, Piribebuy. La cabeza y sus extremidades estaban totalmente calcinadas. Además, encima de la víctima se encontraba su motocicleta, también incinerada. El supuesto autor del crimen de odio, César Guzmán Franco Ruiz (19), fue aprehendido en Naranjo y trasladado a la comisaría Ñuati. Algunas evidencias recogidas del lugar del crimen fueron derivadas al Ministerio Público de Caacupé.

El otro caso corresponde al asesinato de **Nicol Ferreira**, oriunda de la ciudad de Obligado (Itapúa), quien fuera encontrada muerta en su domicilio con ocho puñaladas de arma blanca el 28 de septiembre. El vecindario expresó que era una chica “muy respetuosa y sociable”. También comentaron que vieron salir

26 La Resolución N.º 472/12 del Ministerio de Justicia y Trabajo establece que en los casos de violencia y acoso laboral, las empresas e instituciones deben contar con un protocolo de intervención en casos de acoso laboral. Están incluidos los casos de acosos por razones discriminatorias.

27 ABC Color, 31 de agosto de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/asesinan-e-incineran-a-un-funcionario-del-senave-1736442.html>.

de su domicilio a dos hombres en una motocicleta en horas de la madrugada de la misma fecha. Se descartó la hipótesis de robo, ya que las pertenencias de la víctima se encontraban en el lugar del hecho²⁸.

MUERTE POR FALTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SALUD PARA PERSONAS TRANS. Los casos de muertes de personas trans como consecuencia de la falta de políticas públicas en el ámbito de la salud es una clara prueba de la violencia hacia los derechos humanos de las personas trans, de quienes el Estado también es responsable. Además, cabe mencionar que los servicios de salud no cuentan con profesionales que requieren las personas trans, como especialistas en endocrinología con quienes puedan seguir un tratamiento hormonal. Esto deriva en que las personas trans se inyecten hormonas sin la guía de un profesional y en condiciones de riesgo, afectando a su salud física.

Este es el caso de **Yanina Martínez**, una joven trans que a sus 28 años muere en el departamento de Alto Paraná, a raíz de la ausencia de políticas públicas específicas para las personas trans o, por lo menos, con capacidad de respuesta integral en el ámbito de la salud. La misma había acudido a realizarse un tratamiento hormonal con una persona no calificada que le inyectó de forma incorrecta, afectando sus pulmones.

Fue a internarse en un centro de salud de la ciudad de Presidente Franco. Tenía que ser trasladada a Asunción, ya que el centro de salud no contaba con una sala de terapias, pero la falta de ambulancia hizo que no la pudieran trasladar y falleció en una camilla el 8 de septiembre. Las condiciones precarias del sistema de salud en general son agravadas por la discriminación hacia las personas por su identidad de género.

Carla Delgado, una chica trans, estaba recluida en el Centro Penitenciario Regional de Misiones, en la ciudad de San Juan Bautista, donde había adquirido una infección. Por tal motivo fue a la Sanidad a consultar ya que llevaba días con cuadro de fiebre. Le dieron unos medicamentos que, según unas compañeras de celda, estaban vencidos; se presume por ello que la muerte de dicha persona fue por intoxicación. Al llegar esta denuncia a la asociación Panambí, se realizaron notas de pedido de informe sobre la muerte al ministro del Interior, Juan Ernesto Villamayor, y a la Comisionada del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Soledad Villagra. Al cierre del informe todavía no se obtuvo respuesta de ninguna institución.

28 ABC Color, 27 de septiembre de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/asesinan-a-joven-en-obligado-1744614.html>.

DISCRIMINACIÓN LABORAL POR IDENTIDAD DE GÉNERO. **Alejandra Grange**, activista travesti y psicóloga comunitaria, denuncia que tras pasar las pruebas de rigor para ser contratada para realizar el trabajo de acompañamiento terapéutico y ser seleccionada para el mismo, a sabiendas de su identidad de género y disponiéndose a empezar su primer día laboral fue contactada telefónicamente por un familiar de la persona a quien acompañaría para cancelar la contratación. Le dijeron que consideraban que ella “no iba a aportar claridad, sino confusión y que no se presentara a trabajar”²⁹. Alejandra entiende que esto se trata de una discriminación laboral basada en su identidad de género. Además, reconoce su imposibilidad de denunciar a la justicia, a falta de una ley contra toda forma de discriminación que reglamente el artículo 46 de la Constitución Nacional, que hasta el cierre de este informe no ha sido tratada por la Cámara de Senadores donde se encuentra estancado el proyecto.

CAMBIO DE NOMBRE DE PERSONAS TRANS. La demanda de rectificación de nombre de **Yren Rotela** no tuvo grandes avances a casi dos años de su presentación. A raíz de la apelación hecha por el Ministerio Público, esta fue trasladada a la Cámara de Apelaciones. En el 2018 se designaron los jueces quienes determinarán la confirmación o la revocatoria de la sentencia de cambio de nombre. Hasta el cierre de este informe no se había resuelto la apelación.

Sobre la segunda demanda de cambio de nombre, presentada por **Mariana Sepúlveda**, la jueza Karen Leticia González Orrego, resolvió hacer lugar a la demanda de rectificación de instrumento público el 20 de febrero del 2018. Igual al caso anterior, el Ministerio Público apeló al fallo judicial y el caso pasó a la Cámara de Apelaciones en lo Civil.

RECOMENDACIONES

- Aprobar el proyecto de ley contra toda forma de discriminación.
- 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 y que no impide las visitas íntimas entre parejas del mismo sexo.

29 Entrevista con Alejandra Grange, 13 de noviembre de 2018.

- Implementación de protocolo del Ministerio de Justicia para personas trans privadas de libertad.
- Implementación de la Resolución N.º 695 del 31 de octubre de 2016, del MSPyBS “Por la cual se establece que en la redes integradas e integrales de servicios de salud dependientes del (MSPyBS) podrá utilizarse el nombre de uso social de las personas trans con el cual las mismas se identifican”.

BIBLIOGRAFÍA

- AWID, Asociación para los derechos de las mujeres y el desarrollo (2017). *Derechos en riesgo*. Disponible en <https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/derechos-en-riesgo-ours-2017.pdf>.
- 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>.
- González, Miryan; Morgas, Mirta y Posa, Rosa (2017). La igualdad de género en el Estado Paraguayo: los peligros ante la oleada antiderecho. Estado Laico. En *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 631-642). Asunción: Codehupy.
- 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 (2018). *AG/RES 5632/18 Resolución promoción y protección de derechos humanos*.
- Posa Guinea, Rosa; Robledo, Carolina; Zabala, Camila; Augsten Szokol, Erwing; Rotela, Yren (2017). Frente al terrorismo de estado, dignidad y resistencia. Derechos de las personas LGTBI. En *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 117-136). Asunción: Codehupy.
- RAADH, Reunión de las Altas Autoridades de Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados (2018).

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

DERECHOS DE LAS MUJERES



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

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

Myrian González Vera¹

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (CDE)

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

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

MARCO INSTITUCIONAL: TANTAS COSAS POR HACER, TANTOS INTENTOS FALLIDOS

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

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

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

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

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

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

Políticas públicas, planes y programas

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

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

Objetivo

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

Qué se logró

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

Cómo están hoy estas iniciativas

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

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

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

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

Qué se logró

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

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

Políticas públicas, planes y programas

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

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

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

Los resultados han sido escasos.

Fuente: Elaboración propia⁷.

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

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

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

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

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

El Ministerio de la Mujer se define como

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

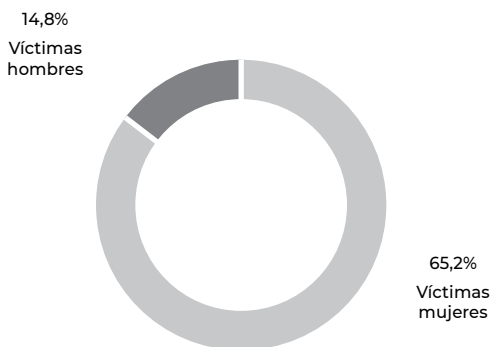
Casos atendidos por el Ministerio de la Mujer de enero a septiembre de 2018

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

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

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

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

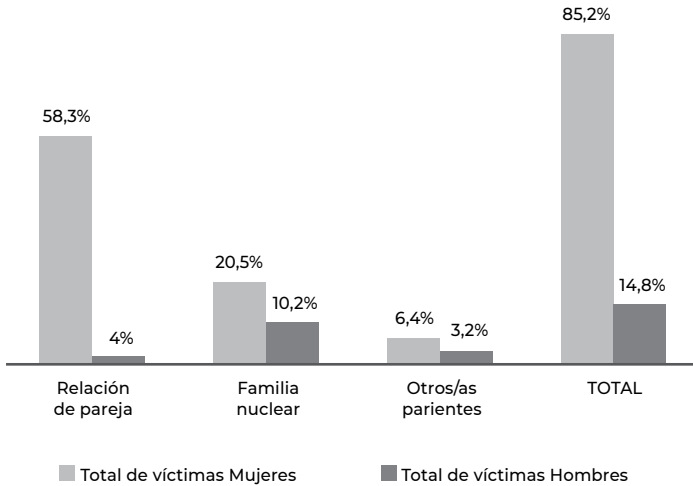


Fuente: Elaboración propia. Datos del Departamento de Asuntos Familiares - Policía Nacional (enero - septiembre de 2018).

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

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

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

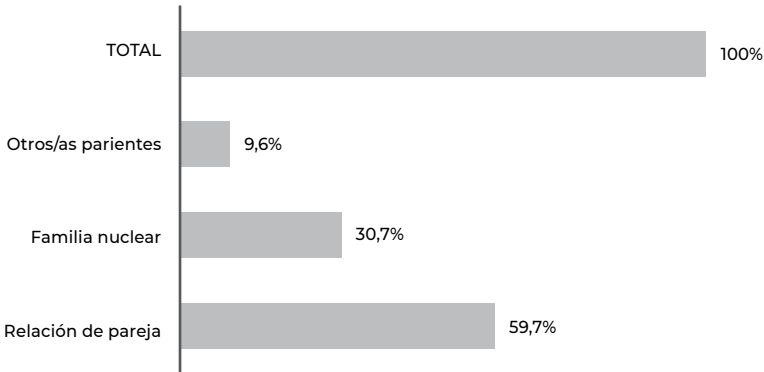


Fuente: Elaboración propia. Datos del Departamento de Asuntos Familiares - Policía Nacional (enero - septiembre de 2018).

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

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

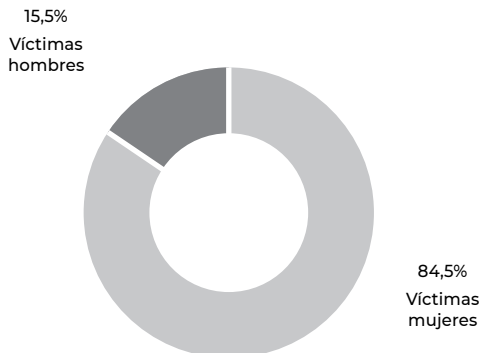
Gráfico 3. Total de denuncias de violencia doméstica y familiar. Departamento de Asuntos Familiares - Policía Nacional (enero - septiembre 2018)



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

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

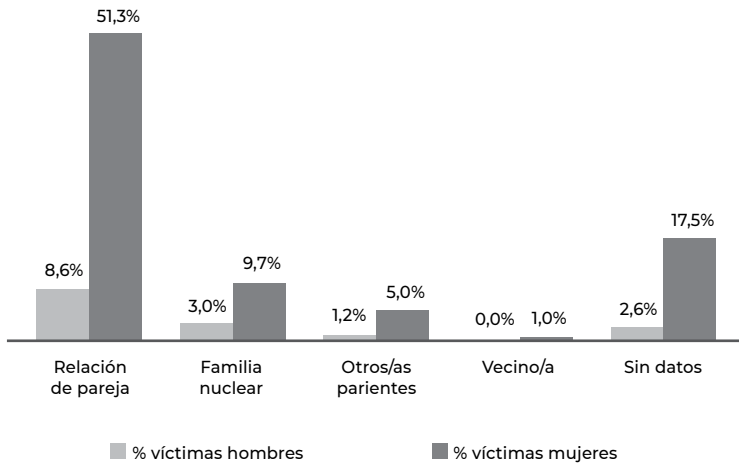
Gráfico 4. Total de denuncias presentadas en los juzgados de paz (enero - noviembre 2018)



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

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

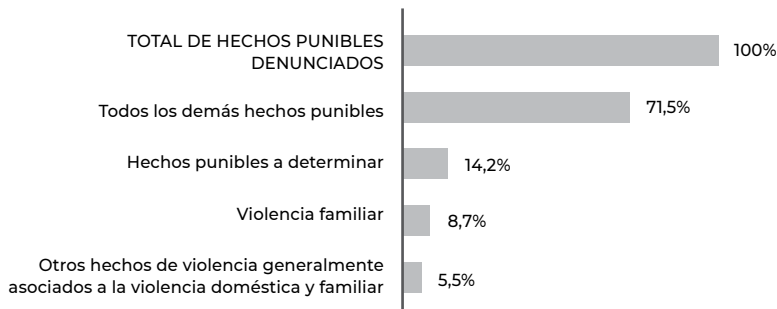
Gráfico 5. Denuncias de violencia según relación de parentesco con la víctima (por sexo). Juzgados de paz (enero - noviembre 2018)



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

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

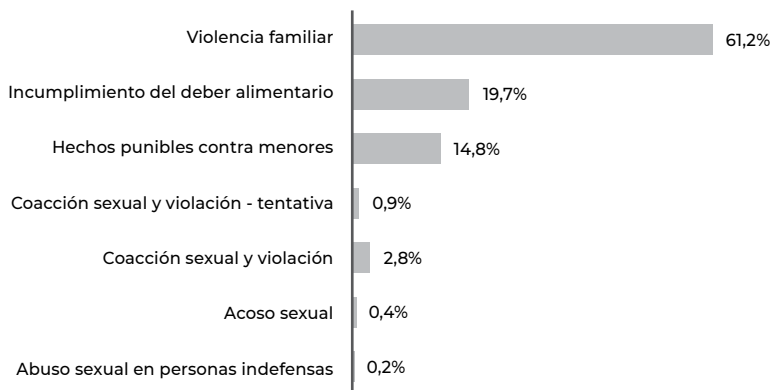
Gráfico 6. Denuncias sobre hechos punibles ante el Ministerio Público (enero - octubre 2018)



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

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

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

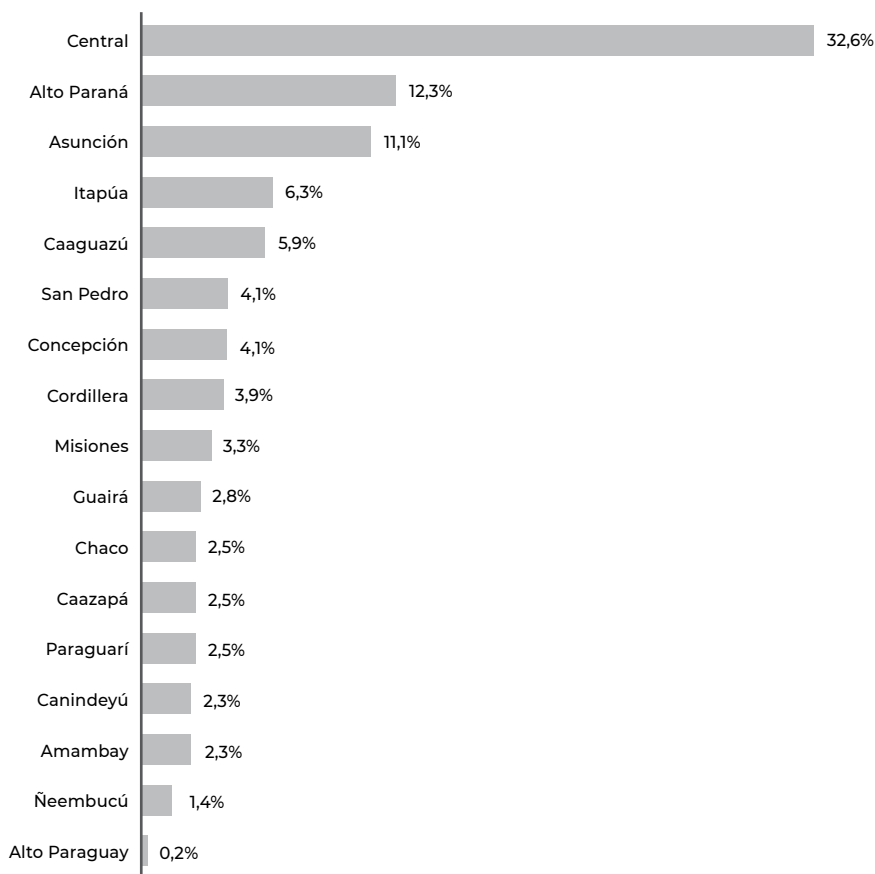


Fuente: Elaboración propia. Datos preliminares del Departamento de Planificación - Ministerio Público (enero - octubre 2018).

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

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

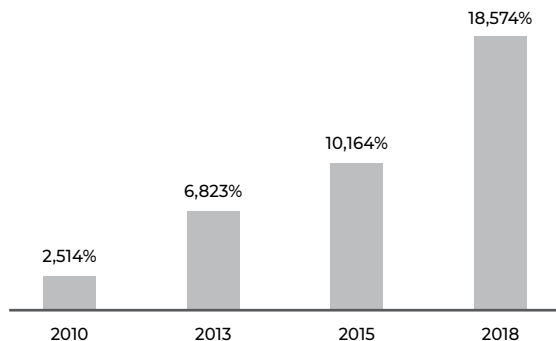
Gráfico 8. Denuncias de violencia familiar y otros hechos punibles relacionados con la familia, por departamentos. Ministerio Público (enero - octubre 2018)



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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

RECOMENDACIONES

El Estado paraguayo debe:

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

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

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

Para esto deberá:

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

BIBLIOGRAFÍA

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

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

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

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

DISCRIMINACIÓN SALARIAL E INFORMALIDAD CARACTERIZAN EL TRABAJO DOMÉSTICO EN PARAGUAY

DERECHOS DE LAS
TRABAJADORAS DOMÉSTICAS



No existe el derecho a tener una trabajadora doméstica; existe el derecho de la trabajadora doméstica a cobrar un salario justo, digno y mínimo por los servicios que presta.

Marcella Zub Centeno

CENTRO DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA PARA EL DESARROLLO (CIMDE)

INTRODUCCIÓN

El derecho de las trabajadoras domésticas a un salario justo y digno en pleno siglo XXI aún se discute. Hasta hace tres años, la normativa laboral en Paraguay establecía una jornada laboral de doce horas para trabajos domésticos, sin el pago de horas extras, sin derecho a estabilidad laboral y sin aporte al régimen de salud y jubilación¹. Esta normativa fue modificada gracias al esfuerzo de los sindicatos de trabajadoras domésticas en el país² que, tras un intenso proceso de diálogo, construcción y cabildeo legislativo, lograron modificar la legislación, pero no revertir la discriminación legal que pesa sobre las personas en el servicio doméstico, relacionado al salario, de apenas 60% del mínimo legal.

En el 2018, el proyecto de ley que modifica el artículo 10 de la Ley N.º 5407/15 “Del Trabajo Doméstico” se encuentra en debate parlamentario. El proyecto modifica únicamente el artículo referido al salario, proponiendo pasar del 60% del mínimo legal, al régimen general para los/as trabajadores/ras de todo el país, es decir, el derecho al salario mínimo legal del 100%. El presente reporte da cuenta de este proceso legislativo, pero también de la situación de exclusión, pobreza e informalidad que enfrentan las trabajadoras domésticas en el país, situaciones de hecho que no están siendo consideradas por el Legislativo, ni por las políticas públicas.

MARCO JURÍDICO Y EL PROCESO DE REFORMA LEGAL

La Constitución Nacional garantiza el derecho a la igualdad de las personas (artículos 46, 47 y 48) que en concordancia con el artículo 1 del mismo marco legal, obligan al Estado a adoptar medidas para garantizar que la igualdad sea real y efectiva, es decir, pasar de una dimensión formal de derecho a un goce efectivo de los mismos. Respecto a las normas laborales, el artículo 88 de la Constitución 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 garantiza la protección a la maternidad en el artículo 89.

Respecto al salario, el artículo 92 de la Constitución reconoce el derecho de los trabajadores y las trabajadoras a “disfrutar de una remuneración que le asegure, a él/[ella] 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 es ajustado mediante un cálculo de variacio-

1 Capítulo IV “De los trabajadores domésticos”. Ley N.º 213/93. Código del Trabajo. Derogada actualmente.

2 Asociación de Empleadas del Servicio Doméstico del Paraguay (ADESP), el Sindicato de Trabajadores Domésticos y Afines de Itapúa (Sintradi) y Sindicato Nacional de Trabajadores Domésticos del Paraguay (Sintradop).

nes de indicadores de precio proporcionados por el Banco Central del Paraguay (BCP) al Consejo Nacional de Salario Mínimo (Conasam), es decir, se tiene en cuenta el precio de la canasta básica familiar, de los combustibles, la inflación, etc., lo que permite determinar cuál es la retribución mínima que se necesita para cubrir necesidades básicas.

En el marco del derecho internacional, el Estado paraguayo ha suscrito instrumentos de derechos humanos como la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), (Ley N.º 1215/86) y su protocolo facultativo; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N.º 5/92) y sus protocolos facultativos, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley N.º 4/92). Entre los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) respecto a normas básicas sobre el trabajo doméstico, es posible citar:

- Convenio 156 sobre igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras (Ley N.º 3338/07).
- Convenio N.º 100 sobre igualdad de remuneración (Ley N.º 925/64) y la Recomendación N.º 90.
- Convenio N.º 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) (Ley N.º 1154/66) y la Recomendación N.º 111.
- Convenio 189 sobre trabajadoras y trabajadores domésticos y la Recomendación N.º 201 (Ley N.º 4819/12).

La legislación laboral en materia de trabajo doméstico está regulada en la Ley N.º 5407/15 “Del Trabajo Doméstico”, siendo también aplicables la Ley N.º 5508/15 de “Promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia materna”, los decretos y resoluciones reglamentarias³, y en materia de seguridad social la Resolución N.º 100-006/15 del Instituto de Previsión Social (IPS).

La Ley N.º 5407/15 “Del Trabajo Doméstico” reformó las disposiciones especiales que contenía el Código del Trabajo (Ley N.º 213/93) respecto al trabajo doméstico y equiparó los derechos de las trabajadoras al régimen general, salvo las disposiciones respecto al salario, el cual pasó del 40% del mínimo al 60% del salario mínimo legal⁴.

³ Resolución N.º 233/2016 sobre Trabajo Doméstico y Decreto N.º 7550 sobre Lactancia Materna.

⁴ Resolución MTESS N.º 390/18 “Por la cual se reglamenta el reajuste de los sueldos y jornales de trabajadores del servicio doméstico, en todo el territorio de la República”, del 27 de junio de 2018. La Resolución establece que el sueldo mínimo por tareas y servicios domésticos realizados dentro del periodo diurno, en jornadas de ocho horas y siete horas cuando el trabajo es nocturno es de Gs. 1.267.538 y el salario por día de la trabajadora a jornal es de Gs. 48.751.

En marzo de 2016, los sindicatos de trabajadoras domésticas, con apoyo de varios legisladores, presentaron el proyecto de ley que modifica el artículo 10 de la Ley N.º 5407/15 “Del Trabajo Doméstico”⁵, que busca la igualdad salarial de las trabajadoras domésticas. El proyecto fue estudiado y aprobado en la Cámara de Senadores el 26 de junio de 2018. Siguiendo el trámite legislativo, el proyecto con media sanción pasó a la Cámara de Diputados, y fue estudiado el 4 de octubre de este año.

En el debate parlamentario, varias diputadas manifestaron la necesidad de aprobar el proyecto conforme la versión remitida por la Cámara de Senadores⁶. Sin embargo, fue el diputado Sebastián Villarejo quien defendió la posición contraria al proyecto en su dictamen desde la Comisión de Legislación y desde su bancada del Partido Patria Querida (PPQ), argumentando –entre otras cosas– que no solamente hay cerca de 230 mil trabajadoras domésticas, sino que también hay 230 mil familias que emplean a personal doméstico y que “cualquier decisión que nosotros tomemos que va a afectar a 230 mil personas necesita un estudio técnico serio, y no una decisión emocional, y eso no está en el legajo del expediente y de manera simplista, sin ni siquiera dividir lo que tiene que ver con el salario rural y el salario urbano”. El diputado también alegó la mengua de personas que hubo en el Instituto de Previsión Social (IPS) luego de la aprobación de la ley en 2015. Sostuvo que había una “realidad y un impacto social” en el aumento del salario mínimo de las trabajadoras domésticas, porque había personas, como docentes, que trabajan doble o triple turno y necesitaban contratar servicio doméstico⁷.

Bajo este criterio, la Cámara de Diputados aprobó el aumento del 60 al 70% del salario mínimo para las trabajadoras domésticas. Sobre el punto, hay que hacer al menos las siguientes consideraciones:

- Se tuvo en cuenta al empleador o a la empleadora y no a las trabajadoras domésticas discriminadas al momento de definir el porcentaje del salario. Cuando se refiere al impacto social del proyecto, no es en referencia a las condiciones de vida y de pobreza de las mujeres en el país, sino a las del empleador que mantiene sus privilegios sobre una norma que considera el trabajo doméstico en condiciones serviles, de poco valor y, además, al ser realizado en su mayoría por mujeres, responde a una discriminación histórica por razones de género, ya que son las mujeres las que tradicionalmente

5 El proyecto fue presentado por las senadoras Emilia Alfaro, Esperanza Martínez y Desirée Masi, y los senadores Pedro Santa Cruz, Derlis Osorio, Carlos Filizzola, y Adolfo Ferreiro (todos senadores durante el periodo 2013-2018).

6 Dieron uso de la palabra las diputadas Celeste Amarilla, Katty González y Del Pilar Medina, quienes asumieron una postura a favor del 100% del salario mínimo para las trabajadoras domésticas.

7 Parte de lo sostenido por el diputado puede encontrarse en Hoy, 26 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.hoy.com.py/radio-970/diputado-sebastian-villarejo-sobre-tratamiento-de-salario-minimo-legal-para-el-servicio-domestico>.

han realizado las tareas en la casa (lavar, planchar, cocinar, limpiar, cuidar niños/as y adultos mayores, etc.) de manera invisible y sin remuneración⁸.

- Hay innumerables estudios⁹ que muestran las condiciones de vida precarias y de pobreza a las que son condenadas las mujeres, además de las consideraciones de derecho desde las normas constitucionales que fundamentan la igualdad salarial que contempla la exposición de motivos del proyecto de ley. Si esto no fuera suficiente, la Cámara de Diputados podría haber solicitado informes al Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), así como a la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo (DGEEC) quien reporta casi de manera anual los índices de pobreza, ocupación, etc.
- Respecto al salario doméstico, no hay diferenciación entre salario mínimo para la capital y salario mínimo para zonas rurales. Igualmente, las trabajadoras domésticas están concentradas mayormente en las zonas del departamento Central (39,1%) y en Asunción (9%)¹⁰, y en capitales departamentales de Alto Paraná (11,9%), Itapúa (7,4%) y Caaguazú (3,9%). Es decir, el trabajo doméstico es mayoritariamente en zonas urbanas.
- Se menciona que al menos el 30% del pago del salario doméstico se da en especie, de acuerdo a la normativa del Código del Trabajo. El pago en especie responde en este caso a la alimentación y hospedaje de las trabajadoras (para el caso de las trabajadoras sin retiro), pero ya en el 2011, solamente 11% de las trabajadoras lo hacían en esta modalidad¹¹.
- La disminución en el porcentaje de personas aseguradas en el IPS luego de la aprobación de la Ley N.º 5407/15 “Del Trabajo Doméstico” es probable que haya sido consecuencia de la inscripción de personas que no eran trabajadoras domésticas, pero con un aporte mínimo podían acceder al servicio de salud del IPS. Es claro, sin embargo, que el monto de aporte al IPS aumenta con el salario mínimo y la informalidad es una de las cuestiones que más

8 El tiempo promedio semanal dedicado por las personas de 14 años y más de edad 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. En EUT (2016). *Principales resultados de la Encuesta del Uso del Tiempo (EUT)*. Asunción: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo (DGEEC).

9 A modo ilustrativo véase: López, Verónica; Soto, Lilian y Valiente, Hugo (2005). *Trabajo doméstico remunerado en Paraguay*. Asunción: OIT, Programa Conjunto Oportunidades (2013). *Características y condiciones del trabajo doméstico remunerado en el Paraguay. Conociendo una realidad invisible*. Asunción: UNFPA; y ONU Mujeres (2015). *Igualdad de Género y principales brechas en Paraguay*. Asunción: ONU Mujeres.

10 Programa Conjunto Oportunidades (2013). *Características y condiciones del trabajo doméstico remunerado en el Paraguay. Conociendo una realidad invisible* (p. 64). Asunción: UNFPA.

11 *Ibid.*, p. 63.

afecta a las trabajadoras domésticas, pero esta no es una razón para condenarlas a la informalidad y a un salario ni digno ni justo.

- No existe en el país una política nacional de cuidados. Si hay personas en relación de dependencia –quienes trabajan dos o tres turnos como señaló el legislador–, habría que garantizar el cumplimiento de normativas como las que rigen las guarderías en caso de empresas del sector público o privado con más de cincuenta funcionarios/as, o bien, guarderías públicas a nivel municipal u otras instancias públicas o privadas que garanticen el cuidado de niños, niñas u otras personas dependientes.
- Por último, si una persona no tiene las condiciones económicas para pagar una trabajadora doméstica, posiblemente sea la familia quien deba asumir una redistribución de las tareas del hogar o en su caso, contratará el servicio por hora o por día conforme su capacidad económica. No existe el derecho a tener una trabajadora doméstica; existe el derecho de la trabajadora doméstica a cobrar un salario justo, digno y mínimo por los servicios que presta.

CONDICIONES DE TRABAJO EN EL SECTOR DOMÉSTICO

Cerca del 7,1% de la población ocupada del país está dedicada al trabajo doméstico en el segundo trimestre del año 2018¹² (EPHC, 2018), con una presencia más urbana que rural (7,7 en el área urbana, frente a 6,1 en el área rural), siendo 93,6% mujeres frente a 7,7% de hombres¹³. La brecha salarial entre mujeres y hombres dedicados al trabajo doméstico es la mayor brecha salarial en el país con -33,5 puntos en 2016 y -28,4 puntos en 2017. Es decir, mientras una trabajadora doméstica ganaba en 2016 en promedio Gs. 1.145.380, un trabajador doméstico como jardinero o chofer ganaba Gs. 1.721.232. En 2017 esta brecha disminuyó levemente; mientras una trabajadora doméstica ganaba en promedio Gs. 1.195.806, un trabajador doméstico ganaba Gs. 1.669.822¹⁴.

No solamente ganan menos las mujeres trabajadoras domésticas, sino que también están en condiciones de informalidad: 9 de cada 10 trabajadoras domésti-

12 Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC). 2do. Trimestre 2018. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo (DGEEC). Disponible en <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/EPHC/Boletin%20trimestral%20de%20empleo%20EPHC.pdf>.

13 Observatorio Laboral con datos de la EPH 2016 - 2017. Disponible en http://sinafocal.gov.py/application/files/5615/3416/2293/Indicadores_ML_2014-2017.pdf.

14 Íbid.

cas (93,4%) no están inscriptas en el sistema de jubilación y pensiones, es decir, no están aseguradas en el IPS (EPH, 2017).

El Servicio de Atención de Asuntos Laborales (SAAL) dependiente de la Dirección General de Promoción a la Mujer Trabajadora asesoró entre enero y octubre de 2018 a 4.045 personas y recibió 414 denuncias en el marco de la Ley N.º 5407/15 “Del Trabajo Doméstico”.

**Atenciones brindadas en el marco de la
Ley N.º 5407/15. Años 2017 y 2018 (parcial)**

Año	Asesoramientos	Denuncias
2017	4.102	565
2018 (enero – octubre)	4.045	414
Total	8.147	979

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 2018. Asunción.

Cabe aclarar que estos datos son únicamente de una oficina del MTESS con sede en el centro de Asunción, donde acuden mujeres de diferentes puntos del país. En otras regiones del país, los asesoramientos y/o denuncias son tomadas por las oficinas regionales del trabajo. Sin embargo, tienen poca formación y sensibilización sobre los temas que afectan a las trabajadoras domésticas y no se cuenta con datos sistematizados de dichas oficinas regionales.

Una legislación que ha sido históricamente discriminativa amparada en una práctica también histórica de trabajo servil de las mujeres en el país es lo que sigue condenando a las mujeres a trabajos no solamente mal pagados, sino también con jornadas laborales extensas y en la informalidad, sin acceso a un sistema de salud y una jubilación digna. Estas condiciones laborales las condenan a la pobreza y la explotación. Es por esto que el Poder Legislativo debe aprobar la modificación al artículo 10 de la Ley N.º 5407/15 garantizando el derecho de las trabajadoras domésticas a un sueldo que no es más que el mínimo legal para cualquier trabajador/a.

RECOMENDACIONES

- Aprobar el 100% del salario mínimo legal para trabajadoras domésticas en el marco del proyecto de ley que modifica el artículo 10 de la Ley N.º 5407/15 “Del Trabajo Doméstico”.
- Empezar campañas de comunicación sobre los derechos de las trabajadoras domésticas dirigidas a empleadores y trabajadoras, instando a la formalización y al cumplimiento de las normas laborales.
- Aprobar y desarrollar un Sistema Nacional de Cuidados, con cobertura para trabajadoras domésticas, como guarderías infantiles públicas a nivel municipal.
- Fiscalizar el cumplimiento de normas laborales en el caso de las trabajadoras domésticas, en especial, la incorporación en el IPS.

BIBLIOGRAFÍA

- EPH (2018). *Encuesta Permanente de Hogares Continua. Segundo Trimestre 2018*. Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo (DGEEC).
- EUT (2016). *Encuesta del Uso del Tiempo*. Asunción: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censo (DGEEC).
- López, Verónica; Soto, Lilian y Valiente, Hugo (2005). *Trabajo doméstico remunerado en Paraguay*. Asunción: OIT.
- Observatorio laboral. Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- ONU Mujeres (2015). *Igualdad de Género y principales brechas en Paraguay*. Asunción: ONU Mujeres.
- Programa Conjunto Oportunidades (2013). *Características y condiciones del trabajo doméstico remunerado en el Paraguay. Conociendo una realidad invisible*. Asunción: UNFPA.
- Resolución MTESS N.º 390/18 “Por la cual se reglamenta el reajuste de los sueldos y jornales de trabajadores del servicio doméstico, en todo el territorio de la República”, del 27 de junio de 2018.

A CALZÓN QUITADO: AVANCES Y RETROCESOS ANTE TODAS LAS FORMAS DE VIOLENCIA A MUJERES TRABAJADORAS SEXUALES

DERECHOS DE LAS MUJERES
TRABAJADORAS SEXUALES



El periodo del informe se caracteriza por la persistencia de la violencia institucional, el estigma y la discriminación. Además, los hechos de violencia y feminicidios a trabajadoras sexuales siguen impunes en su mayoría. Esto refleja la ausencia del Estado, que sigue sin reconocer el trabajo sexual como trabajo, obliga a la clandestinidad y facilita el atropello a los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales.

Unidas en la Esperanza

(UNES)

INTRODUCCIÓN

Las diferentes formas de violencia hacia las mujeres trabajadoras sexuales siguen persistiendo en patrones de violencia y discriminación que se manifiestan en diferentes aspectos. Sumado a ello, la falta del reconocimiento del trabajo sexual sigue favoreciendo a la clandestinidad. Aún sigue la gran confusión entre trabajo sexual y trata de personas, la precarización en las condiciones de trabajo y la violencia institucional por parte de las fuerzas de seguridad y agentes de justicia.

La doble moral y el estigma social siguen constantes, y en muchas ocasiones se encuentran institucionalizados, impidiendo la posibilidad de acceder a la defensa de los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales y, por ende, a no visibilizar y dejar constancia de los hechos de asesinato de trabajadoras sexuales. De esta manera, los casos quedan impunes y son invisibilizados.

La participación de las mujeres trabajadoras sexuales en espacios de incidencia y de diálogo—tanto con actores de instituciones públicas, como de espacios de la sociedad civil— cuenta con un gran avance. No obstante, aún persisten grandes desafíos.

MARCO JURÍDICO

El ejercicio del trabajo sexual es considerado una actividad lícita, ya que no se encuentra prohibido por ninguna ley. El Código Penal Paraguayo (Ley N.º 1160/97), en su artículo 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”.

El trabajo sexual—como actividad laboral— puede ser realizado por personas mayores de edad de forma autónoma, y encuentra respaldo en la Constitución Nacional (CN) en su artículo 9, que estipula que “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 solamente refiere a “rufianería”¹ que no debe ser confundida con el trabajo sexual, como trabajo autónomamente elegido.

1 Código Penal, Ley N.º 1160/97 conforme a modificación por la Ley N.º 3440/08, artículo 129a. **Rufianería.** El que explotara a una persona que ejerce la prostitución, aprovechándose de las ganancias de ella, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años.

Sobre lo que respecta al trabajo, la Constitución Nacional, en su artículo 86, señala que “todos los habitantes de la Republica tienen derecho a un trabajo lícito, libremente escogido y a realizarse en condiciones dignas y justas. La ley protegerá el trabajo en todas sus formas y los derechos que ella otorga al trabajador son irrenunciables”.

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 lo que respecta a lo normativo, uno de los avances significativos, indicado en informes anteriores (Cfr. Unidas en la Esperanza, 2017), fue la modificación de la Ordenanza N.º 278/13 de la Municipalidad de Asunción por la Ordenanza N.º 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”. En la misma se logró introducir la definición de “trabajo sexual”, que es realizado por las mujeres trabajadoras sexuales de forma voluntaria y para beneficio propio. Sin embargo, aún existen grandes desafíos con otras normativas municipales que violentan los derechos de las mujeres trabajadoras sexuales. Entre ellas, se encuentran la Ordenanza de la Municipalidad de Luque N.º 2/91, la Ordenanza Municipal de Ciudad del Este N.º 10/93, la Ordenanza Municipal de la ciudad de Encarnación N.º 240/14, Ordenanza Municipal de la ciudad de Pedro Juan Caballero N.º 87/86 y la Ordenanza Municipal de la ciudad de San Ignacio Guazú (Misiones) N.º 92/96².

CASOS

Mujer que supuestamente se dedicaba al trabajo sexual fue asesinada y calcinada

Natalia Lorena Silveira Alfonso, de 23 años, quien residía en la ciudad de San Lorenzo, fue brutalmente asesinada y calcinada por su pareja en el automóvil de la misma, el cual fue encontrado sobre las calles Yugoslavia y 1.º de marzo del barrio San José - Reducto, de la ciudad de San Lorenzo.³ Se considera que la víctima sufrió primeramente disparos que no acabaron con su vida. Esto sucedió en el asiento de adelante y, posteriormente, fue trasladada por su agresor

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

³ ABC, 13 de abril de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/joven-admite-que-mato-a-mujer-en-san-lorenzo-cegado-por-los-celos-1692585.html>.

al asiento trasero del automóvil. Luego, este roció el vehículo con combustible y le prendió fuego.

El hecho fue denunciado por vecinos de la zona que alertaron a la policía y a los bomberos sobre el incendio de un vehículo. Al cierre del informe, el caso seguía en proceso de investigación.

Si bien no se pudo confirmar del todo que efectivamente ella se dedicara al trabajo sexual, en el debate público y en las redes sociales en muchos casos se “justificaba” el hecho porque ella pudiera haber sido una trabajadora sexual. Esto muestra que persiste la justificación machista de la violencia hacia las mujeres trabajadoras sexuales y que se sigue utilizando el comportamiento sexual de las mujeres como una forma de “medir” hasta qué punto son “merecedoras” del respeto de la sociedad y de la protección estatal.

Trabajadora sexual pelea por la patria potestad de sus hijos

María, de 28 años, trabajadora sexual que ofrece sus servicios a través de la modalidad de acompañante y en casa de citas⁴, fue denunciada por incumplimiento del deber de cuidado de sus hijos por Jesús, expareja y padre de sus hijos. El denunciante –que promueve el caso contra la madre para adquirir la tenencia de los hijos– alegó que la misma llevaba a los niños a su lugar de trabajo. Esta situación fue desmentida por la afectada y una testigo ante el Ministerio Público y la Consejería Municipal por los Derechos de la Niñez y Adolescencia (Codeni). Estas instituciones, conforme su competencia, corroboraron las condiciones de vida y salud en la que se encontraban los niños.

Según información recibida por parte de María, esta comenta que su expareja sabe que es trabajadora sexual y que él mismo es dueño de locales de trabajo sexual. Sin embargo, ella considera que él realizó dicha denuncia por motivos sentimentales y buscando violentarla⁵.

Violentan derechos de trabajadoras sexuales en Alto Paraná

Acorde a informes de la compañera referente del departamento del Alto Paraná, se siguen violentando los derechos de las trabajadoras sexuales, al exigir que estas muestren los resultados de análisis para poder trabajar en los locales. De

4 Extra, 16 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.pressreader.com/paraguay/extra-paraguay/20180403/textview>.

5 Información recibida por parte de María.

esta manera, se está violando todo su derecho a la privacidad y a la confidencialidad, imposibilitando que compañeras que no acceden a dicha petición puedan seguir trabajando.⁶

Salud integral, estigma y discriminación

Mujeres trabajadoras organizadas han llevado adelante sensibilizaciones a profesionales de blanco de los servicios de salud, tanto a nivel de Asunción y Central, como en los departamentos donde Unes cuenta con alcance (Alto Paraná, San Pedro, Amambay, Caaguazú y Presidente Hayes). En este sentido, se pueden mencionar avances colaborativos entre el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) y la Asociación, impulsando mejoras en la atención brindada a las trabajadoras sexuales.

No obstante, persisten las situaciones de estigma y discriminación contra las trabajadoras sexuales, viéndolas de la cintura para abajo y no como personas sujetas de derechos. Además, debido a la doble moral, aún sigue siendo difícil para las mujeres trabajadoras sexuales mencionar su trabajo, dado que, al hacer mención del mismo, reciben tratos desiguales, cuestionamientos e incluso demoras a la hora de ser atendidas. Igualmente, son vinculadas solamente con las infecciones de transmisión sexual (ITS) o el VIH/sida.

Violencia institucional por parte de policías

La violencia por parte de agentes de justicia y fuerzas de seguridad (policías, militares, Fiscalía) está caracterizada por situaciones de abuso de poder, pedido de sobornos durante el ejercicio de su trabajo y, en ocasiones, el pedido del servicio de forma gratuita. Desde Unidas en la Esperanza se llevó adelante una investigación⁷ sobre la violencia institucional hacia trabajadoras sexuales, la cual sugiere que, por la falta de una legislación específica que garantice el trabajo sexual como trabajo, la violación de los derechos sigue persistiendo y se manifiesta en situaciones como: soborno, amenaza verbal, lenguaje inapropiado, robo de objetos propios y el de ser demoradas sin ninguna justificación durante el ejercicio de su trabajo.

Asimismo, en intervenciones arbitrarias realizadas desde la Fiscalía en conjunto con policías a locales de trabajo, se constató que existe por parte de las

6 Información recibida por parte de la referente Ángela Cristaldo.

7 Unes/RedTraSex (2017). *Estudio sobre sobre violencia institucional hacia trabajadoras sexuales en 13 países de América Latina y el Caribe. Informe Paraguay.*

autoridades una confusión entre trabajo sexual y trata de personas, puesto que realizan procedimientos que violentan todos los derechos y la privacidad de las mujeres trabajadoras sexuales.

La violencia estructural también se manifiesta en la imposibilidad de que las trabajadoras sexuales formulen denuncias dejando constancia del trabajo al que se dedican. Reciben represalias por parte de policías al momento de realizar denuncias sobre los robos en las intervenciones llevadas a cabo por los agentes policiales. En algunas ocasiones, la policía se ha negado inclusive a tomar la denuncia. Por este hecho, algunas veces cambian la profesión a amas de casa. Esto violenta todos los derechos de las trabajadoras sexuales y tiene como consecuencia adicional el no poder contar con datos estadísticos reales de las situaciones de violencia.

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.
- Fortalecer mecanismos de denuncia para garantizar el acceso a justicia de las trabajadoras sexuales.
- Implementar protocolos de atención integral de la salud que contemplen las especificidades de las trabajadoras sexuales, para poder acceder a los servicios de salud. Por ejemplo, habilitar horarios de atención diferenciados, teniendo en cuenta que el ejercicio del trabajo sexual varía dependiendo de la modalidad.
- Dar seguimiento oportuno a todos los casos de feminicidios en Paraguay y que ninguno quede impune.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación de Mujeres Trabajadoras Sexuales del Paraguay, Unidas en la Esperanza (Unes) y Red de Mujeres Trabajadores Sexuales de Latinoamérica y el Caribe (RedTraSex) (2017). *Estudio sobre sobre Violencia Institucional hacia trabajadoras sexuales en 13 países de América Latina y el Caribe. Informe Paraguay*. Asunción: Unes-RedTraSex.
- Asociación de Mujeres Trabajadoras Sexuales del Paraguay, Unidas en la Esperanza (Unes) y Red de Mujeres Trabajadores Sexuales de Latinoamérica y el Caribe (RedTraSex) (2017). *Estudio sobre el Trabajo Sexual y la Violencia Institucional: Vulneración de derechos y abuso de Poder*. Asunción: Unes-RedTraSex.
- Municipalidad de Asunción (2015). *Ordenanza N.º 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 en la Esperanza (2017). Persistencia de todas las formas de violencia por ser mujeres y trabajadoras sexuales. En *Yvypóra Derecho Paraguáípe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 161-167). Asunción: Codehupy.

LA INCLUSIÓN, TAREA PENDIENTE

DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD



La inversión del Estado paraguayo que efectivice la inclusión y cumplimiento de derechos es insuficiente. Actualmente Paraguay cuenta con un Plan de Acción 2015 – 2030, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2030, el mismo cuenta con indicadores de seguimiento de las políticas públicas, lo que significa un avance para el monitoreo de las mismas. Por otro lado, las diferentes barreras existentes en la sociedad, hace que las personas con discapacidad en el país continúen siendo un sector invisible en estado de segregación.

Ricardo Yamil Derene O.

FUNDACIÓN TELETÓN

GRUPO DISCAPACIDAD AL FRENTE¹

¹ El Grupo “**Discapacidad al Frente**” es un colectivo conformado por organizaciones de y para Personas con Discapacidad que trabajan en la incidencia de políticas públicas a favor del sector. Este capítulo fue elaborado gracias a los aportes de Johanna Walder (Global Infancia), Celeste Sakoda (Denide), Emilio Pineda (Fenapaz), Lourdes Santander (Fundación Solidaridad), Juani Casuriaga (Fundación Teletón) y Claudia Pacheco (Consultora).

INTRODUCCIÓN

Los datos más recientes sobre la situación de las Personas con Discapacidad (PcD) que nos aproximan al conocimiento de la realidad son presentados en el Censo Nacional de Población y Vivienda del 2012. Los mismos son aún muy generales. Están pendientes la desagregación y especificidad, contemplando dimensiones como género, tipo de discapacidad, edades, vivienda y otros factores que permitirán enfocar políticas y líneas de acción que puedan cambiar la calidad de vida de las PcD.

La mencionada institución estima que existen 514.635 personas con discapacidad a nivel nacional (7,5% de la población), de las cuales 275.271 son mujeres y 239.364 son varones.²

Una de las características principales del Estado paraguayo es la adopción de instrumentos internacionales que, en efecto, deberían propiciar la adaptación de la normativa nacional, traduciéndose en planes, programas, proyectos y acciones específicas con presupuestos suficientes que puedan contribuir a que las personas en igualdad de condiciones puedan acceder efectivamente a sus derechos fundamentales.

Sin embargo, especialmente en los casos de las personas consideradas vulnerables, entre ellas, las personas con discapacidad, encuentran una serie de barreras u obstáculos que no son removidas por el Estado como garante y encargado de dar respuestas, impidiendo así a las PcD, el goce pleno sus derechos.

MARCO JURÍDICO

Con la Ley N.º 3540/08³, Paraguay ratifica la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CIDPD), por tanto, el Estado se compromete en adecuar los marcos normativos a dicha Convención⁴. A partir de la ratificación, varias leyes y decretos que hacen referencia a la inclusión toman el enfoque de los derechos humanos para la reglamentación respectiva (Cuadro 1).

2 Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad sobre su visita al Paraguay. A/ HRC/34/58/Add.1.

3 Poder Judicial. Disponible en <https://www.pj.gov.py/images/contenido/secretariadegenero/marcolegal/LEY-3540-2008.pdf>.

4 En la Constitución Nacional figura con la terminología "De los derechos de las personas excepcionales" (art. N.º 58).

Cuadro 1. Algunas normas relevantes

Ley N.º 5136/13 de “Educación Inclusiva”.
Ley N.º 4934/12 de “Accesibilidad al Medio Físico para las Personas con Discapacidad”.
Ley N.º 4336/11, que establece la “Obligatoriedad del Lenguaje de Señas en los Informativos o Noticieros de los Medios de Comunicación Audiovisual”.
Ley N.º 2479/04 y su modificación N.º 3585/08 que establece la “Obligatoriedad de la Incorporación de Personas con Discapacidad en las Instituciones Públicas”.
Protocolo de Atención para el Acceso a la Justicia de las Personas con Discapacidad Psicosocial, a través de la Resolución N.º 224/15.
Resolución N.º 270/14 del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) sobre el voto accesible.

Fuente: Martínez, Álvaro (2016).

El Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad, diseñado con enfoque de derechos humanos, fue adoptado en el 2015. El mismo se fundamenta en los principios propuestos en la Convención Internacional por los derechos de las PcD y las recomendaciones internacionales⁵ que recibió el Paraguay. Además, el Plan de Acción sintoniza con la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, especificados en el ODS N.º 8 (“Trabajo decente y crecimiento económico”) y el ODS N.º 10: (“Reducción de las desigualdades”), que además se articula con el Plan Nacional de Desarrollo - Paraguay 2030.

SITUACIÓN DEL DERECHO

Es trascendental visualizar el tema de la discapacidad desde el enfoque de los derechos humanos y no solo desde las necesidades médicas del sector con discapacidad. Esto significa conocer, promover y garantizar todos los derechos, ya que las personas con discapacidad todavía pertenecen a un sector de la población al que sistemáticamente son vulnerados en todos sus derechos, es vital revertir dicha situación.

La ausencia permanente del Estado posiciona a las personas consideradas vulnerables en general, y en particular, a las PcD en permanente estado de violencia, favoreciendo de este modo a que permanezcan en círculos de pobreza y extrema pobreza, sin oportunidades de romper con ese ciclo, con altos niveles de discriminación, replicándose sistemáticamente prácticas profundamente arraigadas en la cultura, y permaneciendo invisibilizados en la sociedad.

5 Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad sobre su visita al Paraguay. A/HRC/34/58/Add.1.

La invisibilización de la problemática de las PcD contribuye, además, a que no accedan a programas efectivos que los proteja de situaciones de abuso y explotación, de situaciones de manipulación, mendicidad, maltrato, trata de personas y otras formas de violencia, repercutiendo irreversiblemente en su desarrollo integral.

El Estado tiene aún el desafío de entender las violaciones de derechos humanos que permanentemente padecen las PcD a través de la violencia por la que atraviesan a lo largo de su vida.

Educación inclusiva

La escuela debería brindar conocimientos, informaciones y desarrollar capacidades de formación técnico-pedagógicas que permitan al plantel docente (y a niños, niñas y adolescentes) desenvolverse con autonomía en el modelo de educación “en y para” la diversidad.

En este modelo confluyen el movimiento pedagógico de la educación intercultural, el concepto de la educación inclusiva, la atención de las necesidades educativas especiales, y la ampliación de las fronteras de la intervención pedagógica asistiendo al educando y a la educanda con orientación educativa oportuna, pertinente, apoyo y tutoría en aula⁶.

En referencia a la educación y formación con el bono demográfico, solo el 36% de las personas con discapacidad entre 6 y 18 años de edad asisten a algún establecimiento escolar, a diferencia del 82% de niñas, niños y adolescentes sin discapacidad, independientemente al sexo⁷.

En la práctica, en el sistema educativo, se está pasando de un modelo de segregación a un modelo de integración, con algunas buenas prácticas de inclusión, lo que da cuenta del largo trecho que aún se tiene para que las personas con discapacidad puedan disfrutar del derecho a la educación.

En el país, con muchos tropiezos y aprendizajes, se ha desarrollado una propuesta de educación inclusiva basado en principios de la convención. En la dimensión de la práctica, las familias y las personas con discapacidad, aún se encuentran con un sistema burocrático, vertical, que va cambiando de a poco, con un ritmo que no se relaciona con el “aquí y ahora”, propio de un proceso lento y centralizado. Se puede afirmar, que apenas se garantiza la matriculación, lo que ocurre en el aula y en toda la comunidad educativa, es todo un capítulo que

6 Pacheco, Claudia (2010). *Atención a la diversidad* (pág. 9).

7 Ídem.

merece investigaciones consistentes para ajustar y mejorar el proceso. La promoción y el avance de las personas con discapacidad en el sistema educativo no siempre obedece al Diseño Universal del Aprendizaje y a criterios de inclusión, sino a una suerte de lógica administrativa con criterios de normalización: ¿qué hacemos con estos alumnos y alumnas? Sigue siendo la pregunta que encuentra pequeñas respuestas y una variedad de promesas en el futuro.

Asimismo, se encuentran los niños, niñas y adolescentes sordas, quienes no cuentan con la oportunidad de acceder a un lenguaje de señas, por lo que el objetivo de la educación bilingüe e inclusiva sigue siendo una utopía. Algunos lineamientos de la Educación Inclusiva pretenden ser utilizados como implementación de la ley, pero desconocen el proceso consultivo del sector de las personas sordas para incidir en el reconocimiento de la Lengua de Señas como lenguaje natural de las personas sordas.

Salud integral y discapacidad

En el sistema de salud aún prima una mirada fragmentada y reduccionista de la discapacidad, es imprescindible el cambio de paradigma para lograr una salud integral y ecológica en todos los niveles de atención, el cual integre los servicios al sistema familiar y el contexto comunitario.

La oferta y la cobertura de salud para atender a la población con discapacidad sigue siendo insuficiente, tanto en infraestructura como en la atención. Hay una tradición arraigada en varios servicios y en todos los niveles del sistema de salud de derivar a la persona con discapacidad a servicios especializados de habilitación y rehabilitación, más allá si la consulta es por un cuadro clínico. Por otro lado, la población con discapacidad no suele ser tenida en cuenta en campañas de promoción y prevención, situación de agudiza el paradigma de la segregación.

Las estimaciones sobre la cobertura del diagnóstico y la rehabilitación de niñas y niños con discapacidad por parte del Estado se estiman en un 1,3%. La mayoría de los niños y las niñas con discapacidad no obtienen atención en los centros u hospitales de sus comunidades. Además, la centralización de los programas de habilitación y rehabilitación son dependientes de la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (Senadis), y los servicios de rehabilitación con base comunitaria son incipientes o casi nulos⁸.

8 Global Infancia (2015). *La niñez y adolescencia con discapacidad en Paraguay. Algunas reflexiones...*

Las políticas públicas deberían fortalecer el modelo social de la rehabilitación e inclusión de las personas con discapacidad, centrado en sus familias, en su comunidad y en su entorno social. Los centros de habilitación y rehabilitación deben contar con profesionales cuyo rol sean un apoyo para las familias y las personas con discapacidad, siendo ellas personas protagonistas con alto grado de participación en todo el proceso, para ello, es necesario cambiar la práctica asistencial centrada en los servicios a prácticas centradas en las familias, en la persona y en el contexto.

En este aspecto, al pensar también en los modelos de primera infancia⁹, se requiere construir modelos cotidianos desde una perspectiva integral centrada en la niñez, que tomen como eje a la familia, para el desarrollo de técnicas y herramientas que permitan la rehabilitación del niño y/o la niña desde la primera etapa de su vida. La familia cumple un rol fundamental en los procesos de rehabilitación y en la construcción de ciudadanía para las personas con discapacidad. El Estado debe incluir y reconocer el protagonismo de las familias en la construcción de políticas públicas, un grupo que construye lazos para garantizar los enfoques que hacen a la persona¹⁰. Al Estado paraguayo le sigue costando **cambiar el paradigma patológico y clínico de la discapacidad hacia el paradigma inclusivo, social y comunitario**.

Bono demográfico, niñez, adolescencia y la discapacidad

El bono demográfico es la oportunidad que se caracteriza por un crecimiento de la población en edad productiva, en tanto se reduce la proporción de la población con menos de 15 años y la de 60 años, que aún no es tan significativa. De esta manera, disminuye la necesidad relativa de recursos destinados a la crianza de la niñez o al cuidado de las personas mayores. Así, el flujo social cuenta con recursos “excedentes” para destinar a mejorar la calidad de vida de su población¹¹.

La dinámica demográfica plantea un escenario único, en el cual el Estado, como garante de derechos, debe responder generando condiciones necesarias en términos administrativos, legislativos y judiciales para que los niños, niñas, ado-

9 Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia; Programa de Desarrollo Infantil Temprano (DIT) del MSPyBS; Lactancia Materna; Proyecto de atención educativa oportuna para el Desarrollo Integral a niños y niñas de Asunción y 10 departamentos geográficos del país; Programa de expansión de la atención educativa oportuna desde la gestación hasta los 5 años a nivel nacional.

10 (...) “revelan la importancia de escuchar, percibir qué trae y cómo está el grupo y ser flexibles y creativos para propuestas previamente elaboradas sin imponer ninguna” (Somos Familia. Fundación Teletón).

11 UNFPA (2017). CUENTA REGRESIVA ¿Cómo aprovechar el bono demográfico en Paraguay?

lescentes y jóvenes puedan acceder a sus derechos en igualdad de condiciones y a las oportunidades en los diversos sectores.

En esta relación del bono demográfico, con la niñez y las personas con discapacidad, surgen algunos datos que refieren a ese “aprovechamiento” de una población con mejores oportunidades de formación, salud. Esto, debido a que –según un informe de la organización Seguridad en las Rutas (SER)– en el 2012 se identificó cerca de 1.800 niñas y niños que sufrieron lesiones graves por viajar y/o manejar bicicletas, lo cual significa un sector de la población donde la calidad de vida se ve alterada por factores externos¹².

Las personas con discapacidad, al no estar incluidas, están aisladas del sistema debido a determinantes estructurales que impactan directamente en la calidad de vida. Esto impide que todo un sector de la población participe en cualquier proceso de desarrollo del país. La importancia de la participación radica en un cambio de rol clave, pasar de ser sujeto de asistencia y administración, a ser sujeto de derechos y actor clave en la construcción de políticas y ciudadanía.

Procesos de participación en la Comisión Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conadis)

A partir de la creación de la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (Senadis)¹³, se establece la Comisión Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conadis) como una instancia mixta responsable de formular políticas públicas orientadas al sector (presidida por la Senadis), en la que convergen representantes del Estado y de la sociedad civil¹⁴.

En este proceso de conformación de la Conadis, y realizando un análisis de las organizaciones que conforman la Comisión, se puede evidenciar la falta de rotatividad entre los miembros; las mismas instancias organizativas siguen ocupando los cargos representativos y de acuerdo a cada sector de la discapacidad. Este planteamiento pone en cuestionamiento la genuina representatividad y participación de los diversos sectores de la discapacidad, considerando la fortaleza que requiere esta instancia consultiva y de incidencia en políticas públicas para el sector.

12 Global Infancia (2015). *La niñez y adolescencia con discapacidad en Paraguay. Algunas reflexiones...*

13 Ley N.º 4720/12 «Que crea la Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad».

14 Decreto N.º 10514 «Por el cual se reglamenta la Ley 4720».

La Convención es clara al mencionar el rol de las PcD y sus organizaciones como fuentes ineludibles de consulta y participación, especialmente en las decisiones sobre políticas y programas que recaigan directamente sobre el sector. El Estado tiene la responsabilidad del ejercicio efectivo de la participación de las personas con discapacidad.

El voto accesible

En el contexto de las últimas elecciones generales del 2018, el voto accesible se evidenció como una herramienta efectiva para el ejercicio del sufragio dentro de la población con discapacidad. Al decir **voto accesible**, se hace referencia a las acciones y los procedimientos implementados para facilitar y garantizar el ejercicio pleno del voto por parte de las personas con discapacidad, así como también asegurar el cumplimiento de los beneficios otorgados por el Código Electoral.

El voto accesible está establecido para las personas con discapacidad motriz y sensorial o para las que presenten limitaciones temporales visualmente comprobadas. Se incluye también a las personas adultas mayores, mujeres embarazadas, las mujeres acompañadas de niños o niñas lactantes, además de las personas con diversas “Discapacidades Invisibles”¹⁵. La Resolución TSJE N.º 41/2017, “Reglamento del voto accesible para las elecciones generales y departamentales 2018”¹⁶, ha establecido los lineamientos generales para garantizar el cumplimiento de lo establecido en la Constitución Nacional en concordancia con la CIDPD, respecto a los derechos políticos de las personas con discapacidad.

Cuadro 2. Voto accesible de las elecciones 2018

Total por departamento	
Departamento	Total
Alto Paraguay	4
Alto Paraná	271
Amambay	34
Boquerón	6

15 Las Discapacidades Invisibles son consideradas aquellas condiciones de vida que:

- No se ven.
- Son permanentes y representan un reto diario.
- Ocasionan dolor físico o emocional.
- No requieren de apoyos externos notorios, como bastones, sillas de ruedas o uso de lenguaje de señas.
- En algunos casos, sus síntomas pueden reducirse con medicamentos o con un cambio de hábitos.

16 Disponible en <https://tsje.gov.py/reglamento-del-voto-accesible-2018.html>.

Caaguazú	432
Caazapá	37
Canindeyú	93
Capital	403
Central	2.262
Concepción	223
Cordillera	194
Guairá	68
Itapúa	269
Misiones	140
Ñeembucú	89
Paraguarí	294
Pdte. Hayes	53
San Pedro	470

Fuente: TSJE¹⁷.

Es necesaria la revisión de lo hecho para realizar ajustes necesarios para facilitar el voto accesible y posibilitar la participación de las personas con discapacidad.

RECOMENDACIONES

- Aprobar el proyecto de Ley Contra Toda Forma de Discriminación (Ley “Julio Fretes”).
- Implementar políticas, planes, programas y proyectos de forma coordinada y articulada con todos los sectores (públicos y privados) para garantizar el desarrollo y la seguridad de servicios, recursos y capacidad en el abordaje integral de la discapacidad.
- Avanzar en la implementación efectiva de la Ley de Educación Inclusiva en las escuelas y centros educativos a nivel nacional.
- Implementar programas efectivos desde el Ministerio de Educación y Ciencias para la permanencia de estudiantes con discapacidad en el sistema educativo.
- Establecer mecanismos eficaces para erradicar la discriminación, el maltrato y toda práctica que atente contra la integridad y dignidad de las personas con

17 Disponible en http://tsje.gov.py/static/galeria/contenido/2017/voto_accesible/finales_mesa_accesible_2018.pdf.

discapacidad en todos los estamentos del Estado, en particular en los servicios que brindan atención directa.

- Habilitar servicios de habilitación y rehabilitación en todos los sistemas de salud del país para garantizar el acceso efectivo de los mismos.
- Promover programas y políticas desde el modelo social de la rehabilitación e inclusión de las personas con discapacidad en sus familias, en su comunidad y en su entorno.
- Reconocer de la identidad cultural y lingüística de la lengua de señas de las personas sordas.
- Dar cumplimiento a la accesibilidad de la información y la comunicación de todas las personas con discapacidad.
- Derogar y modificar leyes, reglamentos y costumbres que discriminen a las personas con discapacidad.
- Derogar los artículos del Código Civil y Procesal Civil que limitan la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, por ejemplo: personas “sordomudas que no pueden darse a entender por escrito u otros medios”.

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad. Disponible en <https://osconadis.weebly.com/conadis.html>.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (2017). *CUENTA REGRESIVA ¿Cómo aprovechar el bono demográfico en Paraguay?* Asunción: UNFPA.
- Fundación Teletón (2017). *Somos Familia*. Asunción: Fundación Teletón.
- Global Infancia (2015). *La niñez y adolescencia con discapacidad en Paraguay. Algunas reflexiones...* Documento de trabajo.
- Martínez, Álvaro (2015). Personas con Discapacidad: Existencia(s), Incidencia(s), Insistencia(s) en Derechos Humanos. En *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2015*. Asunción, Codehupy.
- Martínez, Álvaro (2016). De vitalidades, caminos y des(a)tinios en Derechos Humanos. En *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2016*. Asunción, Codehupy.

Pacheco, Claudia (2010). *Atención a la Diversidad - Proyecto: Formación de Docentes para la Mejora de la Calidad y la Equidad Educativa del Tercer Ciclo de Educación Básica*. Asunción: MEC.

Revista de la Facultad de Medicina, Vol. 61, Núm. 2 (2013). Disponible en <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revfacmed/rt/printFriendly/39644/47261>.

Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad - Naciones Unidas Derechos Humanos (2014). *Aproximación a la realidad de las personas con discapacidad*. Fernando de la Mora: Senadis.

Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad - Naciones Unidas Derechos Humanos (2016). *Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad. Resumen Ejecutivo 2015-2030*. Fernando de la Mora: Senadis.

Urbietta, Teófilo; Wehrle, Andrea (2014). Paraguay, ante el desafío de incluir en Derechos Humanos. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción, Codehupy.

(DES)IGUALDAD DE GÉNERO Y LA AGENDA DE DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES BAJO LA LUPA EN PARAGUAY

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



La brecha de género ha sido y sigue siendo un factor histórico de desigualdad hacia las mujeres en Paraguay, a pesar de que el principio de igualdad y no discriminación de género está reconocido en la propia Constitución Nacional. Por la influencia fundamentalista se ha profundizado el clima de intolerancia y de justificación de la violencia de género y contra las mujeres en Paraguay.

Elba Núñez, Melody Brizuela y Belinda García

COMITÉ DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES
(CLADEM PARAGUAY)¹.

¹ Agradecimientos a María Graciela Mendoza y María del Carmen Pompa por la revisión y corrección de estilo de la primera versión del presente artículo.

INTRODUCCIÓN

La prohibición de la inclusión y distribución de materiales de género en el sistema educativo adoptada por el Ministerio de Educación y Ciencias en Paraguay en el año 2017, marca un hito de la influencia fundamentalista² en la estructura estatal. Además, es un claro indicativo de retroceso que pone en tela de juicio algunos mecanismos institucionales vigentes que tendrían que estar destinados a llevar adelante la política de la igualdad de género.

No se puede desconocer que la brecha de género ha sido y sigue siendo un factor histórico de desigualdad hacia las mujeres en Paraguay. Al decir de Rivarola:

La conquista reforzó desigualdades de género: las mujeres indígenas eran entregadas como botín de guerra o capturadas en las sacas o “rancheadas”, y sobre ellas recayó todo el trabajo agrícola y el hilado y tejido del algodón, comercializado por los encomenderos. El doble sometimiento –como reproductora y como sierva del conquistador– legó complejas brechas de género, étnicas, de estatus social y de servidumbre económica a las unidades familiares paraguayas (Rivarola, 2017; p. 9).

El presente artículo pretende describir, por un lado, el contexto nacional, el rechazo de algunos sectores de la sociedad al abordaje de la igualdad de género en la esfera pública, la persecución y criminalización hacia las defensoras de derechos humanos en un ambiente de auge fundamentalista, situando al país dentro del contexto regional e internacional en esta práctica atentatoria a los derechos humanos. La mayoría de los casos registrados y denunciados no han sido investigados y han quedado impunes.

En el marco normativo se recuerda la obligación del Estado paraguayo a garantizar la igualdad y no discriminación, a investigar los casos de persecución y criminalización de las defensoras de derechos humanos. Además, conforme los compromisos internacionales, a considerar las observaciones formuladas por distintos Comités de Naciones Unidas en la materia, así como, ofrecer garantías de reparación y no repetición de estos patrones de vulneración de derechos.

Se mencionan también las políticas públicas de igualdad de género, la de protección a las defensoras de derechos humanos, a la luz de las obligaciones del Estado paraguayo como garante de derechos. Se relevan también algunos casos paradigmáticos de vulneración de las garantías de igualdad y no discrimina-

2 Se trata de grupos que presentan una interpretación errónea del género y de la familia, rechazan la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres conforme a la definición de la Relatoría Especial de Derechos Culturales (2017). En el caso de Paraguay, vinculado principalmente a grupos religiosos y sectores autodenominados nacionalistas, con fuerte presión hacia las instancias gubernamentales.

ción hacia las mujeres, así como de defensoras que han cobrado estado público y que han sido denunciados, y, finalmente se formulan recomendaciones para las distintas instancias del Estado paraguayo.

MARCO JURÍDICO

El principio de igualdad y no discriminación está reconocido en la propia Constitución Nacional, no admitiendo ningún tipo de discriminación (art. 46), instando a los tres poderes del Estado a remover los obstáculos e impedir los factores que las mantengan o las propicien. Es también obligación del Estado:

promover las condiciones y crear los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional.³

Es así que las garantías de igualdad y no discriminación, son bases fundantes del Estado de derecho en Paraguay.

El III Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2007-2017 (III PNIO), 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.⁴ Según información oficial, el III PNIO estaría en revisión, pero a la fecha no se tienen noticias de la aprobación de un nuevo Plan, ni de convocatorias para participación de organizaciones de la sociedad en el proceso de revisión. El Ministerio de la Mujer⁵ es una institución encargada de promover la igualdad de género y el ente rector de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres.

El Plan 2030 reconoce expresamente que:

La condición de pobreza de la mujer puede generar la violencia de género, la cual se produce en un contexto de desigualdad económica, social, cultural, legal e institucional. La mayoría de las personas en situación de violencia son mujeres, en coherencia con esquemas sociales que ubican a las mismas en roles de subordinación a los hombres (STP: 2014, p. 34).

3 Ver Constitución Nacional (1992), arts. 1, 46, 47 y 48.

4 Ministerio de la Mujer de la Presidencia de la República. UNFPA. (2008). *III Plan de Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres 2008-2017*. Disponible en: <http://www.unfpa.org.py/download/IIIPlanIgualdad.pdf>

5 Ley N.º 4675/12 Que eleva al grado de Ministerio a la Secretaría de la Mujer. Disponible en http://www.mujer.gov.py/application/files/5814/4069/3931/Ley_4675_-2012_Rango_Ministerio_d_Mujer.pdf.

A pesar de los avances en el marco normativo de igualdad y no discriminación, aún persisten deudas en la eliminación de las desigualdades y las barreras para lograr un desarrollo integral y alcanzar una autonomía sustancial y real de las mujeres.

En materia de trata de personas, a pesar de que la Ley N.º 4788/12 integral contra la trata de personas, prevé la creación de un Fondo Nacional de Inversión en la Prevención y Atención a víctimas de la trata de personas, hasta la fecha no se cuenta con el órgano rector y mucho menos con los fondos para el desarrollo del programa nacional.

Luego de dos periodos gubernamentales coincidentes con presidentes que no tenían esposas, con un sesgo asistencial del actual gobierno, por Decreto N.º 50/18⁶ se reabre el Despacho de Primera Dama, dependiente de la Presidencia de la República. El decreto otorga gran importancia a actividades protocolares y a la Conferencia de Esposas de Jefes de Estados, y establece el Despacho como “órgano de asistencia” a la primera dama en su apoyo al presidente de la República en la gestión de gobierno, en áreas tales como la social y cultural. El segundo artículo establece que dicha oficina tendrá su sede en la residencia presidencial de Mburuvicha Róga.

SITUACIÓN DEL DERECHO

Igualdad y no discriminación por motivos de género

La prohibición de la difusión y utilización de materiales impresos como digitales referentes a la teoría o “ideología de género” en las instituciones educativas dependientes del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), dispuesto por Resolución N.º 29.664⁷, representa un grave retroceso del principio de igualdad y no discriminación por motivos de género, y tiene efectos en la vigencia de los derechos de las mujeres, adolescentes mujeres y las niñas en Paraguay. Esta medida, que al momento de la elaboración del informe no ha sido modificada por la mencionada institución, por un lado, desconoció los avances en la inclusión del enfoque de género en la educación, logrados por el Programa de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la Educación (Priome), implementado desde el año 1995, con el objetivo de incorporar principios y contenidos de igualdad y no discriminación de género. En su momento, este

6 Presidencia de la República (2018). Decreto 50/2018 “Por el cual se crea y organiza la oficina de la primera dama de la nación (OPD), dependiente de la Presidencia de la República”. Disponible en https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO50_13dohs3q.PDF.

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

programa había generado reacciones conservadoras por parte de grupos fundamentalistas, sobre todo en temas relacionados con la educación integral de la sexualidad. Por el otro lado, profundiza la suspensión de la vigencia del Marco Rector de la Educación de la Sexualidad⁸, que ya había adoptado el Ministerio de Educación por Resolución N.º 35.635.

La medida adoptada, había sido observada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), como regresión en la promoción de la igualdad de género, así como también por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de “Belém do Pará” (MESECVI), sobre su obligación de restituir la vigencia del marco rector de la educación y la teoría de género en el sistema educativo. Esta disposición viola la laicidad del Estado paraguayo y permanece vigente a la fecha.

Con preocupación se constata que más de ocho municipios del país se han declarado “provida”⁹, atentando contra la laicidad del Estado paraguayo. Como se menciona en el artículo LGTBI, recientemente la municipalidad de Encarnación, que se había declarado “provida”, denegó el uso del espacio público para una manifestación LGTBI, alegando ser “provida y profamilia”, cercenando así el derecho a la libertad de manifestación y uso del espacio público¹⁰. A un medio de prensa, el intendente del municipio de Encarnación, manifestó que:

“Como representantes locales de la autoridad debemos apuntar a preservar y difundir los valores que sustentan la familia como institución generadora de la vida y principal responsable de la enseñanza de los niños en cuanto a lo moral, cultural y espiritual”¹¹.

Frente a expresiones de grupos fundamentalistas –como las del movimiento “Con mis hijos no te metas” que organizaron varias movilizaciones y una recientemente, el 15 de noviembre pasado– planteando su oposición a que “les adoctrinen con ideología de género en las escuelas y colegios”,¹² la postura es-

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 Se trata de los municipios de Luque, Ciudad del Este, San Lorenzo, Minga Guazú, Hernandarias, Mariano Roque Alonso, Encarnación y Filadelfia Ver: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/abogan-por-defender-el-matrimonio-y-la-vida-1753875.html>; <https://www.aciprensa.com/noticias/declaran-una-ciudad-provida-y-profamilia-en-paraguay-91859>; <http://www.rockandpop.com.py/index.php/2018/11/08/san-lorenzo-ciudad-pro-vida-concejala-hugo-lezcano-linea/>; <https://www.ultimahora.com/diputados-declara-como-ciudad-pro-vida-minga-guazu-n1146901.html>; <https://www.aciprensa.com/noticias/hernandarias-quinta-ciudad-declarada-provida-y-profamilia-en-paraguay-86380>; <https://www.ultimahora.com/mariano-roque-alonso-se-declara-pro-vida-n1115131.html>; <https://www.hoy.com.py/ocio/ciudad-carnavalesca-y-provida-niega-espacio-a-gays-y-desata-guerra>; <http://www.abc.com.py/nacionales/declaran-filadelfia-ciudad-pro-vida-y-pro-familia-1736552.html>.

10 Para un desarrollo amplio de este tema, ver el artículo sobre discriminación hacían las personas LGTBI en este capítulo.

11 Última Hora, 27 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/intendente-encarnacion-niega-espacio-publico-comunidad-lgtbi-n2747790.html>.

12 Ahora Información (2018). Disponible en <https://www.ahorainformacion.es/2018/11/07/gran-marcha-internacional-con-mis-hijos-no-te-metas-peru-bolivia-paraguay-argentina-y-francia/>.

tatal a través del ministro de Educación y Ciencias, Eduardo Petta, ha sido de complicidad y connivencia comprometiéndose en garantizar y promover la “protección integral de la familia compuesta por el hombre y la mujer”¹³.

La intolerancia hacia las organizaciones feministas ha ido en aumento. Ejemplo de esto ha sido la solicitud formulada a la Comandancia de la Policía Nacional¹⁴, por un grupo autodenominado de Identidad Nacional o Grupos de Mujeres Nacionalistas del Paraguay, calificando la marcha feminista convocada para el 25 de noviembre, como un supuesto atropello y acto vandálico de feministas radicalizadas, solicitando “mantenimiento de la integridad edilicia y la seguridad pública del Oratorio de la Virgen Nuestra Señora de la Asunción, Panteón Nacional de los Héroes, durante la marcha feminista por el “Día Internacional de la violencia contra las Mujeres”. No se dio a conocer un pronunciamiento oficial sobre la solicitud, pero el día de la marcha, un grupo pequeño de personas estuvo en las inmediaciones de la Catedral, intentando crear incidentes frente a la multitudinaria marcha. Incluso, protagonizaron actos de violencia gritando todo tipo de insultos a las manifestantes y derramando agua por una de las integrantes de Cladem Paraguay, quien estaba marchando, ante la inacción y la mirada cómplice de la Policía que estaba apostada en el lugar.

Violencia contra las mujeres y violencia feminicida¹⁵

La influencia fundamentalista también impidió la inclusión del enfoque de género en la Ley N.º 5777/16 de protección integral contra la violencia hacia las mujeres. La misma tiene como objeto establecer políticas y estrategias de prevención de la violencia hacia las mujeres, así como mecanismos de atención y medidas de protección, sanción y reparación integral, tanto en el ámbito público como en el privado. Su finalidad es promover y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

A pesar de la adopción de esta ley, aún no se logra prevenir el asesinato de las mujeres por razones de género. En este periodo se registraron 48 feminicidios. Según datos oficiales del Observatorio de violencia del Ministerio de la Mujer, en el periodo 2018 se produjo un feminicidio cada 7,5 días. Y, si se toman en cuenta los datos de tentativa de feminicidio, las cifras aumentan a 2,6 por día en el mismo periodo¹⁶.

13 Última Hora, 15 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/marcha-provida-petta-se-compromete-promover-familia-tradicional-n2779515.html>.

14 Nota remitida a la Comandancia de la Policía Nacional. Disponible en <https://www.facebook.com/1224282504296373/posts/2108206925903922/>.

15 Para un desarrollo extenso del tema de violencia hacia las mujeres, ver el artículo sobre derechos de las mujeres de este capítulo.

16 Ministerio de la Mujer. (2018). Observatorio de la Mujer. Cuadros y Promedios de Violencia en el año 2018. Disponibil

Los relatos mediáticos sobre feminicidios tienden a describir con detalles morbosos la violencia, calificando los feminicidios como “crímenes pasionales”¹⁷. Tal fue el caso del asesinato a machetazos de la joven trans Ada Mía Naomi (19) en la ciudad de Piribebuy¹⁸, hecho que fue denunciado por la Asociación Panamibí como un nuevo crimen de odio, sumándose al patrón de impunidad de los anteriores casos que a la fecha no han sido sancionados.

En el contexto de desigualdad y pobreza se profundizan la violencia de género y la violencia contra las mujeres; por su parte, se ha ampliado la política pública de atención a la violencia contra las mujeres a través de la implementación del “Centro Ciudad Mujer - Ñande Kerayvoty renda” y el Programa Nacional “Ciudad Mujer”, construido en la ciudad de Villa Elisa del departamento Central¹⁹. Por otro lado, la Secretaría de Acción Social (SAS), actualmente Ministerio de Desarrollo Social, ha elaborado e implementado el Manual para el abordaje de violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, a fin de detectar, prevenir, registrar la atención y derivación de los casos de violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes que participan de los programas y proyectos de la SAS.

Igualmente, como parte de la presión fundamentalista, se ha promovido en Diputados el proyecto de ley “De creación del Ministerio de la Familia”²⁰, con el objetivo de “prevenir y acompañar las acciones para la restitución de los derechos de la población, fortaleciendo las capacidades y las competencias de las familias como núcleo fundamental de la sociedad desde un enfoque de derechos y valores”. En este periodo parlamentario, la Cámara de Diputados aprobó sobre tablas el proyecto de declaración –presentado por la diputada Cynthia Tarragó (ANR-Capital)– “Que declara de interés nacional y social la creación del Ministerio de Familia, Mujer, Infancia, Juventud y Adulto Mayor”²¹. De aprobarse esta ley, significará un retroceso en la agenda de igualdad de género conforme ha sido señalado por el propio Comité de la CEDAW, dado que reforzaría las actitudes estereotipadas acerca de las funciones y responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia, y, puede socavar los logros alcanzados durante los últimos años en la promoción de la igualdad de género.

en http://www.mujer.gov.py/application/files/7815/4176/8413/Cuadro_de_Violencia_Feminicida_2018.pdf.

17 CN9, 31 de agosto de 2018. Disponible en <http://www.c9n.com.py/actualidad/crimen-pasional-se-registro-en-paraguari-54695>.

18 ABC Color, 31 de agosto de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/asesinan-e-incineran-a-un-funcionario-del-senave-1736442.html>.

19 Ministerio de la Mujer de la Presidencia de la República. Disponible en <http://www.mujer.gov.py/index.php/noticias/ciudad-mujer-ya-es-una-realidad-que-les-permitira-empoderarse-y-vivir-libres-de-violencia-como-se-merecen>.

20 ABC Color, 18 de octubre de 2017. Presentan proyecto de protección a la familia Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/presentan-proyecto-de-proteccion-a-la-familia-1641561.html>.

21 Cámara de Diputados (2018). Disponible en <http://www.diputados.gov.py/www5/index.php/noticias/creacion-de-ministerio-de-familia-fue-declarada-de-interes-nacional>.

Abuso sexual de niñas y adolescentes, embarazo y maternidad forzada²²

Según datos de la Dirección General de Información Estratégica en Salud²³ (DIGIES), el abuso sexual en niñas persiste y va en aumento; la mayor carga de víctimas de abuso sexual se concentra en la franja de 10 a 14 años. Como un avance se puede mencionar que en este periodo se aprobó la Estrategia de prevención de la violencia sexual en albergues en contextos de emergencia, con el objetivo de visibilizar a aquellas personas que sufren violencia en general y violencia sexual en particular y ofrecer alternativas de atención y de prevención²⁴.

Los últimos datos del Ministerio de Salud sobre el embarazo adolescente revelan que alrededor del 15% del total de las mujeres que dieron a luz en el país lo hicieron al menos una vez antes de los 18 años. Los resultados corresponden a la primera encuesta realizada por la cartera estatal, a fin de obtener un panorama sobre la niñez y la salud reproductiva. Persisten los subregistros y la tendencia a no discriminar por edad. El Estado a través del Ministerio de Salud reconoce que en promedio cada día, 2 niñas de menos de 15 años de edad dan a luz en nuestro país y que, a diario, aproximadamente, 4 niñas sufren abuso sexual²⁵.

De acuerdo a publicaciones periodísticas²⁶, una adolescente de 14 años falleció tras sufrir complicaciones en el parto en el Hospital Nacional de Itauguá. La adolescente entró en trabajo de parto y fue derivada al quirófano de urgencia. Los familiares de la adolescente, por su parte, señalaron que la muerte se produjo a causa de una negligencia médica ya que, supuestamente, los médicos habrían insistido en un parto normal, cuando se precisaba de una cirugía. La recién nacida pudo ser salvada, pero se encuentra con pronóstico reservado.

La Medida cautelar N.º 178/15²⁷, otorgada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso *Mainumby vs. Paraguay*, sigue sin ser cumplida por parte del Estado paraguayo. El Paraguay, como Estado, no ha garantizado a *Mainumby* la debida protección. La misma ha presentado problemas de salud a raíz del embarazo forzado –crisis de pánico y ansiedad, dificulta-

22 Para un desarrollo extenso del tema, ver los artículos sobre derechos sexuales y sobre derechos reproductivos del capítulo del derecho a la libertad de este informe.

23 MSPyBS (2018). Disponible en <https://www.mspsbs.gov.py/portal/15862/violencia-en-niniltideos-consultas-por-abuso-en-varones-se-cuadruplicaron.html>.

24 UNFPA (2018). Estrategia de Prevención de la Violencia Sexual en albergues en contexto de Emergencia. Disponible en https://paraguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Documento%20Prevencion%20Violencia%202018-07-13_o.pdf.

25 MSPyBS (2017). Disponible en <https://www.mspsbs.gov.py/portal/11914/embarazo-adolescente-problematika-que-convoa-al-gobierno.html>.

26 Última Hora, 21 de marzo de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/adolescente-14-anos-muere-dar-luz-n1139148.html>.

27 CIDH (2015). Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2015/MC178-15-ES.pdf>.

des de aprendizaje– y enfrentado situaciones de discriminación permanente en el sistema educativo. En este caso en particular, la niña Mainumby no ha recibido atención integral en salud, por lo que a la fecha sigue presentando secuelas del embarazo y de la maternidad infantil. Igualmente, en el ámbito educativo, recién este año y a instancias de la presión ejercida desde la sociedad civil y la familia, el MEC –a través de algunas direcciones y supervisión zonal junto con la escuela a la que asiste– han tomado medidas mínimas necesarias para realizar una adecuación y nivelación académica acorde a su realidad.

A pesar de la modificación legal y el aumento de las sanciones para los abusadores de 4 a 15 años, no se ha avanzado en políticas integrales para prevenir el abuso sexual y el embarazo infantil forzado, incluyendo políticas que garanticen la educación sexual en las escuelas, tal como lo recomiendan el sistema regional y universal de derechos humanos.

Otra Medida cautelar incumplida por el Estado paraguayo es el caso de Panambí vs. Paraguay. La adolescente aún debe ser sometida a cirugía reconstructiva, los tratantes aún se encuentran prófugos y no se ha avanzado en las medidas de no repetición²⁸.

También se ha realizado la presentación a la Cámara de Senadores del proyecto de ley “Que restringe y regula el uso de dispositivos móviles en instituciones educativas de enseñanza preescolar, escolar básica y media, pública y privada”²⁹, por resultar un distractor en las aulas. En vez de ser cuestionada la falta de vigencia de un marco rector de la educación de la sexualidad, este momento fue aprovechado por el titular del Sindicato Nacional de Directores de Instituciones Educativas (Sinadi), Miguel Marecos³⁰, para afirmar que esta medida “reduciría el índice de embarazos en estudiantes” dado que por “por culpa del celular aumentaron bastante los embarazos en las alumnas, ya que mientras están en clase se pasan mensajeando y planteando encuentros”. Este planteamiento generó cuestionamientos en estudiantes secundarios organizados, y exigen que se restituya el Marco Rector de la Educación de la Sexualidad en el sistema educativo³¹.

28 CIDH (2017). Medida cautelar 68-17. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2017/7-17MC68-17-PY.pdf>.

29 Última Hora, 2 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/ley-propone-restringir-uso-celulares-escuelas-n2776967.html>.

30 Crónica, 23 de octubre de 2018. Disponible en <http://www.cronica.com.py/2018/10/23/lelu-culpable-los-embarazos-las-drogas-hei/>.

31 Nodal (2018). Disponible en <https://www.nodal.am/2018/08/es-hora-de-gritar-por-la-eis-estudiantes-de-paraguay-reclaman-educacion-sexual-integral/>.

Vigilancia, criminalización y persecución de defensoras de derechos humanos³²

Los actos de intimidación y hostigamiento contra defensoras de los derechos humanos, caso mencionado en el artículo de defensores y defensoras de derechos humanos, ha aumentado en el país y no existe un adecuado marco normativo, ni políticas públicas para prevenir, sancionar y erradicar esta práctica. Este patrón de hostigamiento ha sido observado por el Comité de la CEDAW³³, expresando preocupación por los actos de intimidación y hostigamiento contra las defensoras de los derechos humanos, quienes se encuentran en medio de prácticas abusivas por el personal de seguridad de carácter público como privado, y también por parte de los agentes de aplicación de la ley contra mujeres indígenas y rurales, donde aún más se acrecientan los conflictos en torno al problema de la tierra, como ya había ocurrido en la detención de mujeres presentes en la masacre de Curuguaty en 2012, sin pruebas de su participación efectiva en el hecho. El Comité 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...”.

- **AMADA MARTÍNEZ.** Defensora de derechos humanos de la comunidad indígena Tekoha Sauce del pueblo Ava Guaraní Paranaense, al sur este de Paraguay³⁴, luego de haber denunciado ante el Relator Especial de las Naciones Unidas las violaciones los derechos humanos en la comunidad, fue amenazada por tres guardabosques con uniforme de la hidroeléctrica Itaipú, quienes con arma en mano, la amenazaron en presencia de tres personas menores de edad, su hermana y un taxista³⁵. Este hecho fue denunciado ante la policía, aún sin resultados. Desde la Plataforma Sauce Pytyvôhára³⁶, las organizaciones se encuentran exigiendo al Estado la investigación de este y otros hechos, y reclamando la debida protección a esta comunidad.
- **NOELIA DÍAZ ESQUIVEL.** Esta periodista, secretaria general del Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) fue amenazada de muerte, luego de compartir en redes sociales la marcha que se había realizado exigiendo cas-

32 Véase artículo sobre derechos de los defensores y defensoras de derechos humanos en el capítulo de Sistemas de protección de derechos humanos de este informe.

33 CEDAW (2017). *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay*. Ginebra: Naciones Unidas. Disponible en <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2018/03/N1739459.pdf>.

34 Grupo Sunú de Acción Intercultural. Disponible en <https://gruposunu.org.py/2015/07/10/tekoha-sauce-del-pueblo-ava-guarani-paranaense/>.

35 Última Hora, 2 de febrero de 2017. Disponible en <https://www.ultimahora.com/indigenas-desalojados-obra-itaipu-sufren-nuevo-despojo-m1060065.html>.

36 Amnistía Internacional. Disponible en <https://amnesty.org.py/desde-la-comunidad-ava-guarani-paranaense-tekoha-sauce-y-desde-la-plataforma-sauce-pytyvohara/>.

tigo por el feminicidio de Dalma María Rojas y su familia. La denuncia penal ante el Ministerio Público fue realizada por la Codehupy, acompañada por el Sindicato de Periodistas del Paraguay. En la denuncia se solicitó a la Comandancia de la Policía Nacional que aplique el protocolo de seguridad.

El Comité de Expertas y Relatoría Especial de la CIDH en su órgano técnico MESECVI³⁷ expresó su preocupación por las amenazas a la periodista, e instó a las autoridades paraguayas a tomar todas las medidas necesarias para garantizar la protección y la seguridad de la misma, y de todas las mujeres que puedan estar enfrentando casos similares, así como garantizar su derecho a ejercer la libertad de expresión libre de violencia basada en el género. A la fecha no se tiene información sobre los avances en la investigación de esta denuncia.

Ambos casos constituyen una vulneración de derechos de las defensoras, que requieren la urgente aplicación de acceso a la justicia, de acuerdo con los compromisos internacionales suscriptos por el Estado paraguayo para garantizar el derecho de todas las mujeres a vivir libres de violencia.

RECOMENDACIONES

Dado el patrón de violación de los derechos de las mujeres el Estado paraguayo debe:

- Garantizar la vigencia del Estado laico, derogar de manera inmediata la Resolución N° 29.664 del Ministerio de Educación y asegurar la vigencia de la educación sexual integral en el sistema educativo.
- Asegurar la vigencia de las políticas de género con presupuesto adecuado, incluyendo los mecanismos institucionales de género en todos los poderes del Estado.
- Adoptar protocolos de prevención y atención de la violencia sexual y el embarazo forzado de niñas y adolescentes, y asegurar una adecuada atención a las niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual.
- Promulgar y aplicar leyes y políticas públicas eficaces para garantizar la protección a las defensoras de derechos humanos.

37 CIDH, Comunicado de Prensa N.º R228/18. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artiID=1122&IID=2>.

BIBLIOGRAFÍA

- CDE (2018). *Encuesta Nacional de Igualdad y No Discriminación*. Asunción: CDE.
- CEDAW (2017). *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay*. Ginebra: Naciones Unidas.
- CIDH (2015). *Página oficial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH*. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2015/MC178-15-ES.pdf>.
- CIDH (2017). *Medida Cautelar 68-17*. Washington: CIDH.
- Ministerio de la Mujer (2018). Disponible en www.min.gov.py; https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO169_ejq7jjne.PDF; www.mujer.gov.py/application/files/7815/4176/8413/Cuadro_de_Violencia_Feminicida_2018.pdf.
- MSPyBS (2017). Disponible en <https://www.mspbs.gov.py/portal/11914/embarazo-adolescente-problematika-que-convoca-al-gobierno.html>; <https://www.mspbs.gov.py/portal/15862/violencia-en-nintildeos-consultas-por-abuso-en-varones-se-cuadruplicaron.html>.
- NN.UU. (2017). *Asamblea General. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos culturales*. Ginebra.
- OPS, & OMS. (2014). *Mortalidad por suicidio en las Américas. Informe Regional*. Washington.
- Rivarola, M. (2017). Políticas fiscales y desigualdad en Paraguay. En M. Rivarola, *Fiscalidad para la Equidad Social Tomo I* (pp. 7-29). Asunción.
- STP. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 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



EL DERECHO A LA SALUD ES INALCANZABLE SIN JUSTICIA SOCIAL Y CALIDAD DE VIDA

DERECHO A LA SALUD



La salud del pueblo paraguayo requiere políticas que pongan el acento en el cuidado integral de la vida humana y de la naturaleza, promoviendo las condiciones para una reproducción social que supere las barreras económicas, geográficas, culturales y políticas, haciendo frente a la necesidad y al sufrimiento.

Es urgente la creación de un sistema de salud público, universal, único, gratuito, integral, con calidad y calidez que contribuya a superar la triple inequidad de género, etnia y clase social que perpetúa la injusticia social.

Mariluz Martín Martínez

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE MEDICINA SOCIAL Y SALUD COLECTIVA (ALAMES)

MOVIMIENTO POR EL DERECHO A LA SALUD "MARÍA RIVAROLA"

INTRODUCCIÓN

Hace unos 5 meses me detectaron en unos estudios ginecológicos, un posible principio de cáncer, pero ya no me fui a hacer los otros estudios que me tenía que hacer para verificar, no quiero esperar desde las 4 de la mañana en la cola para conseguir turno, además a veces ni nos alcanzan los números, me tengo que ir en colectivo hasta la ciudad y gasto demasiado. Casi todas las veces que me voy al hospital me maltratan. Finalmente, no sé si tengo o no tengo cáncer, me cuido con tuyos.

C. X. Mujer campesina de 62 años de Liberación, departamento de San Pedro.

Cuerpos excluidos, precarizados y enfermos habitan también el Paraguay, son consecuencia de la violencia estructural, simbólica y efectiva que les expropia de su capacidad de decidir, de su libertad y de los derechos para vivir bajo parámetros de justicia social, con calidad de vida y sin enfermar.

Son los cuerpos de los obreros y obreras con salarios mínimos o los que ni siquiera alcanzan; los cuerpos de los empleados y empleadas informales; los de los que no tienen trabajo; los cuerpos de los y las indígenas expropiados y expropiadas de sus tierras ancestrales que deambulan indigentes por las ciudades; los de las mujeres expropiadas de su derecho a decidir sobre sus propias vidas y sobre sus propios cuerpos; los de las personas LGTBI violentadas física y espiritualmente. Son también los cuerpos de los campesinos y las campesinas expropiadas de su derecho al arraigo y a producir en sus propias tierras según sus modos de vida; son los cuerpos de nuestros abuelos y nuestras abuelas que se han quedado en soledad en una sociedad guiada por una visión económica que prioriza la productividad y el individualismo por encima de la vida; son los cuerpos de niños y niñas desnutridos y malnutridos que no podrán desarrollarse normalmente. Estos y otros cuerpos son producto de la desigualdad y la inequidad, aquellos del no lugar democrático.

Paraguay tiene uno de los índices de Gini¹ más altos de la región y uno de los más altos del mundo en cuanto a la tenencia de la tierra. La desigualdad se ha convertido en fundante de una sociedad donde una gran parte de la población lucha por sobrevivir, frente a una pequeña parte de la población que acumula recursos sociales y económicos manteniéndose al frente de las decisiones del rumbo de la sociedad, continuando esta injusta reproducción social. Así, la ex-

¹ Indicador desarrollado por el estadístico Corrado Gini que se emplea para medir el nivel de desigualdad entre los habitantes de un territorio, que por lo general suele ser un país. Disponible en <https://www.economiasimple.net/glosario/indice-de-gini>.

clusión y la violencia estructural tienen su caja de resonancia en las brechas producidas por las propias inequidades del sistema de salud².

Al cierre del gobierno de Horacio Cartes, se concluye que el paradigma de economía de la enfermedad, que subyace a las políticas de salud, se ha mantenido durante todo su gobierno, y que no se han respetado ni profundizado los criterios de progresividad para llegar a la salud universal con el incremento del acceso y la cobertura, bajo los criterios de integralidad, participación social, igualdad y no discriminación, respeto a la diversidad, calidad y humanización en los servicios, contenidos en la Política Nacional de Salud 2015-2030.

MARCO JURÍDICO

La Constitución Nacional de 1992 reconoce el derecho a la salud y establece las bases para la creación de un sistema universal, en el que se explicita la necesidad de remover estructuras que hacen a la desigualdad social. La Ley N.º 1032/96, que crea el Sistema Nacional de Salud (SNS), garantiza la plena vigencia del derecho a la salud de toda la población sin discriminaciones de ningún tipo, mediante acciones concretas y políticas públicas con enfoque de integralidad y universalidad. En el 2015, el Poder Ejecutivo aprobó el Decreto N.º 4541/15 “Por el cual se aprobó la Política Nacional de Salud 2015-2030”, con el objeto explícito de garantizar el derecho a la salud de toda la población del Paraguay. Según establece el documento, el énfasis de la política es el de garantizar el acceso y la cobertura universal, haciéndole frente a los determinantes sociales; 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 Atención Primaria de Salud (APS) 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 universalidad, la integralidad, la no discriminación y la equidad sanitaria (Cfr. Martín Martínez, M., 2007).

Durante el 2018 se trataron y/o aprobaron nuevas normas y directrices que pueden afectar al marco jurídico del derecho a la salud, particularmente las nombradas a continuación.

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.

A nivel internacional se aprobó la Declaración de Astaná que supone un avance en algunos aspectos específicos de la estrategia de Atención Primaria de Salud, pero que introduce y modifica algunos de los elementos estratégicos de la Declaración de Alma Ata³ que concluyen en un retroceso para el derecho a la salud. Astaná pone el foco en la estrategia de la Cobertura Universal de la Salud (CUS), una estrategia que apunta a disminuir el gasto de bolsillo de la población y los riesgos financieros de las familias, limitando el rol del Estado a un simple ente pagador, abriendo la puerta a un rol protagónico del sector privado como proveedor de los servicios de salud. Si bien la estrategia de Atención Primaria de Salud nunca llegó a implementarse integralmente en nuestro país según lo propuesto en Alma Ata, el cambio de paradigma de “una estrategia para alcanzar la meta de salud para todos; cuya interpretación es enunciar el derecho a la salud” al paradigma de evitar “riesgos financieros para las familias” en la que la APS se limita a ser el primer nivel de atención, nos devuelve a la visión hospitalocéntrica, biologicista y hegemónica, subalternizando la participación ciudadana, la promoción y la prevención, y alejándonos del derecho a la salud en su concepción de cuidado integral de la vida.

A nivel nacional, entró en discusión del Poder Legislativo el proyecto de ley “Que crea el programa nacional de control del cáncer”, una ley muy necesaria por la precariedad de la prevención, promoción y tratamiento de esta enfermedad en nuestro país⁵. No obstante, se observa que el proyecto de ley ha sufrido modificaciones importantes, ya que ha pasado a llamarse “De atención integral a las personas con cáncer”, poniendo el énfasis en el tratamiento, que coincide con el espíritu de la ley, ya que en el contenido se observa que la prevención del cáncer ocupa un lugar secundario –con escasa garantía de cumplimiento– y la promoción de la salud prácticamente es inexistente. En este sentido, teniendo en cuenta que existe una relación indisoluble entre los modos de producción (uso intensivo de agrotóxicos, contaminación del agua y de la tierra, etc.), de los modos de vida (sedentarismo, malnutrición en base alimentos procesados y azucarados, sexualidad no educada, etc.), así como existen posibilidades médicas de prevenir la enfermedad e incluso curarla con la detección precoz y la

3 La Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud de Alma-Ata, se realizó en Kazajistán, en 1978 y fue el evento de política de salud internacional más importante de la década de los setenta. La conferencia fue organizada por la OMS/OPS y Unicef, patrocinada por la entonces URSS. Las declaraciones de la OMS no son vinculantes para los países, sin embargo, son fundamentales ya que establecen los lineamientos estratégicos que afectarán al diseño y al funcionamiento de los sistemas de salud, y a la cooperación de la OMS/OPS a nivel regional y nacional.

4 El Proyecto de ley fue presentado el 12 de diciembre y fue aprobado con modificaciones por la Cámara de Senadores. Actualmente se encuentra en la Cámara Baja, en donde se giró a las comisiones de Presupuesto y Salud Pública. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/114831>.

5 Cfr. Martín Martínez, M. (2007). En el informe del 2017 se recomendó la creación de una política de control del cáncer que, garantizando el derecho a la salud, tuviera en cuenta criterios de planificación, iniciativas de prevención, disponibilidad del tratamiento, gastos de inversión y monitoreo, superando las inequidades sanitarias generadas por el propio sistema de salud y por las desigualdades de clase, género y etnia.

educación, la ley –tal y como está enfocada– cae en el reduccionismo de la atención de la salud para paliar la enfermedad, sin garantizar políticas públicas que promuevan la calidad de vida a través de una visión más amplia sobre los determinantes sociales y la determinación social de la salud⁶.

INVERSIÓN EN SALUD. ECONOMÍA DE LA ENFERMEDAD

El presupuesto general de gastos aprobado para el MSPyBS en el 2018 fue prácticamente el mismo que durante el 2017⁷ y tuvo las mismas limitaciones durante su ejecución presupuestaria. Esto significa que no hubo cambios sustanciales con respecto a la inversión y la administración de los fondos en las políticas implementadas durante el año; es más, si se hiciera una retrospectiva, teniendo en cuenta el cierre del gobierno del presidente Horacio Cartes, se podría concluir que las prioridades en salud en virtud de los criterios financieros no han cambiado en los últimos cinco años (Cuadro 1), obteniendo prácticamente los mismos resultados durante todo el periodo.

Cuadro 1. Presupuesto General de Gastos de la Nación. Salud.

Presupuesto en Salud		
Año	Presupuestado en Gs.	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	86%
2018	4.819.996.500.338	En proceso.

Fuente: Sistema Integrado de Administración Financiera, Ministerio de Hacienda.

- Para la medicina social, el concepto de determinación social refiere que los sujetos están subsumidos en los modos y las condiciones de vida impuestas por un todo social, en el cual son fundamentales las fuerzas en tensión y las 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.
- El Proyecto de PGN para el 2018, incluso preveía una leve disminución del 0,5% con respecto al 2017, para mantener el mismo presupuesto, ya que se consideró la utilización de los saldos disponibles del Fondo Nacional de la Salud, monto que se disminuía para el 2018 y solamente se incorporaban los montos a ser desembolsados. Finalmente, el monto aprobado por el Congreso de la Nación fue ligeramente superior. Proyecto de Presupuesto General de Gastos de la Nación (2018). *Informe de finanzas públicas*.

Esta decisión política se encuentra en consonancia con la Ley N.º 5098/13 de Responsabilidad fiscal, cuyo objeto es preservar la estabilidad macroeconómica, mantener la sostenibilidad fiscal y contener las presiones para el aumento del gasto corriente. Así, esta política económica fue reconocida tanto por el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial. Para el primero,

La composición del gasto público se ha orientado correctamente hacia una mayor inversión en los últimos años, tras muchos años durante los cuales sectores de vital importancia, como la infraestructura, recibieron fondos insuficientes. Estas inversiones deberían tener efectos beneficiosos para el crecimiento económico en los próximos años. (...) Por esa razón, ceñirse a la regla fiscal y mantener las tendencias presupuestarias serían dos decisiones decisivas para mantener un buen desempeño macroeconómico⁸.

Para el Banco Mundial Paraguay⁹:

En general, la reducción de la pobreza en Paraguay fue mayor que la reducción regional promedio, aunque no tan fuerte al considerar la tasa de crecimiento económico.

Si bien la lógica presupuestaria ha permitido el crecimiento económico en el país con un promedio del 4%¹⁰ del PIB durante todo el periodo –superior incluso al promedio regional, así como a la estabilidad macroeconómica–, lo cierto es que la decisión política sobre el escaso incremento del presupuesto dirigido a las políticas de salud ha dado lugar a limitados resultados. Esta inversión –sin variación significativa– supone el incumplimiento del Decreto N.º 4541/15 que obliga al financiamiento progresivo de la Política Nacional de Salud, con el objeto de garantizar este derecho, incrementando el acceso y la cobertura universal. Las medidas de estabilidad económica y de crecimiento¹¹ no se han traducido en incremento en el acceso (Gráfico 1), ni en la cobertura de la atención.

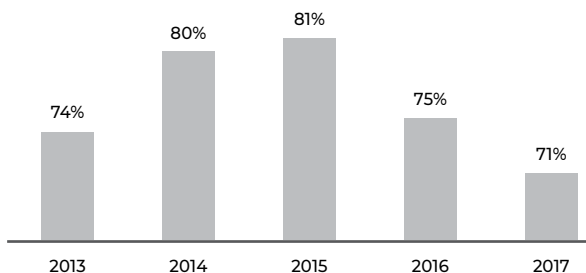
8 Fondo Monetario Internacional (2017). Por qué 2018 será un año decisivo para Paraguay. *En Diálogo a fondo. El blog del FMI sobre temas económicos de América Latina*. Disponible en <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=8519>.

9 Banco Mundial en Paraguay (2018). *Paraguay: panorama general*. Disponible en www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview.

10 Durante el 2017, el crecimiento fue del 4,2%, al igual que la proyección al cierre del 2018. Ministerio de Hacienda (2018). *PGN 2018*. Disponible en www.hacienda.gov.py/normativa/Presentaci%C3%B3n%20del%20proyecto%20de%20PGN%202018.pdf.

11 El crecimiento económico, sin redistribución a partir de criterios de justicia fiscal y la inversión en políticas sociales, incrementa y profundiza las desigualdades sociales.

Gráfico 1. Porcentaje de acceso de la población a la atención en salud. Años 2013-2017



Fuente: Elaboración propia en base a la Encuesta Permanente de Hogares. Informe Condiciones de Vida Total País 2018.

El presupuesto y su ejecución han coadyuvado a perpetuar las inequidades sociales operantes y preexistentes, teniendo en cuenta que la pobreza afecta al 26% de la población total y al 36% de la población rural¹², y que la desigualdad¹³—según el Índice de Gini—se sitúa en el 0,48¹⁴ con respecto a la distribución de ingresos y al 0,94¹⁵ en el caso de la tenencia de la tierra, lo que actualmente nos mantiene como uno de los países más desiguales de la región y del mundo.

Esta lógica que subyace a la política de salud es lo que se denomina “Economía de la enfermedad”. Así, en el país prevalece un promedio según el cual el quintil más rico tiene 8 veces el ingreso total disponible de un hogar del quintil más pobre¹⁶. Es un país en el cual alrededor del 28,3%¹⁷ de los trabajadores asalariados ganan menos del salario mínimo vigente, con índices de subnutrición que afectan a cien mil personas¹⁸ más que hace diez años, alcanzando a más del 11%¹⁹ de la población nacional, en la que 400.000 personas viven en lugares precarios que ni siquiera pueden ser considerados viviendas²⁰. Es así que cuando la enfermedad aparece como consecuencia de todo un sistema económico y un mo-

12 DGEEC. EPH 2017. *Principales resultados sobre la pobreza*.

13 Según datos del Censo Agropecuario 2008, el Índice de Gini para la Región occidental es del 0,94 y 0,89 para la oriental.

14 DGEEC. EPH 2016. *Desigualdad de Ingresos*.

15 Censo Agropecuario 2008.

16 DGEEC. EPH 2017. *Principales resultados sobre la pobreza*.

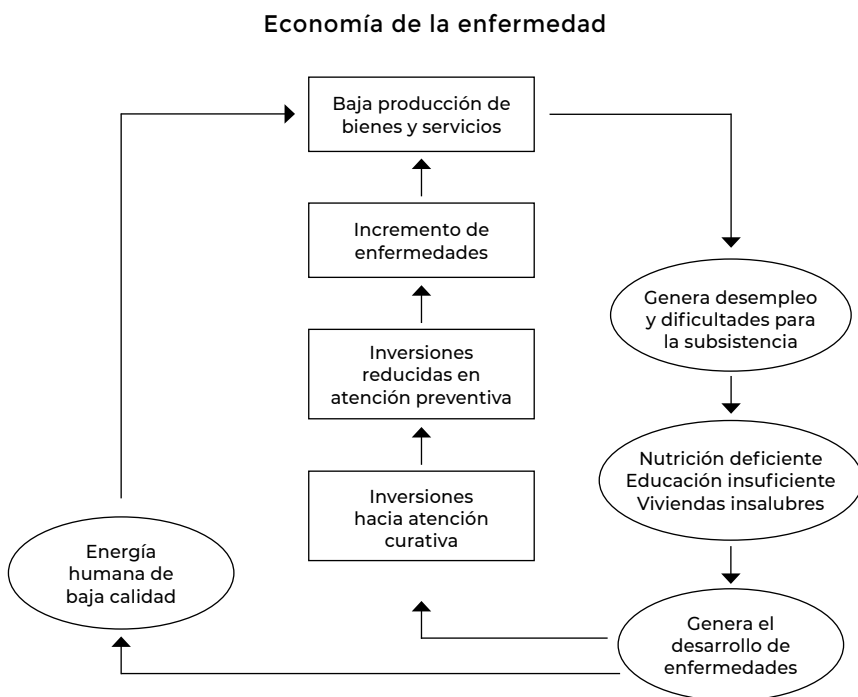
17 DGEEC. *Encuesta continua de empleo, segundo semestre 2017*.

18 En el caso de los niños, el 10,8% de los no indígenas sufre de desnutrición, mientras que, en el sector indígena, es casi el 50%. Ventana Abierta, 27 de julio de 2018. Disponible en <https://www.ventanaabierta.edu.py/2018/07/27/la-desnutricion-en-paraguay/>.

19 Informe sobre el Estado de la Seguridad Alimentaria y Nutrición (SOFI 2018).

20 Durante el 2018 se dio la crecida del río Paraguay, lo que produjo la salida de 20.000 personas de sus casas (se prevé un mayor crecimiento en próximos meses) hacia refugios de casas de madera terciada y chapa. Esta precarización de los modos de vida, de habitabilidad y otras condiciones socio-económicas, incrementa el padecimiento por enfermedades infecciosas, respiratorias y gastrointestinales.

delo civilizatorio que favorece la inversión en atención curativa²¹, se lleva casi todo el presupuesto con políticas de promoción y prevención muy limitadas. En este sentido, hay que tener en cuenta que la estrategia de Atención Primaria de Salud también se vio resentida en los últimos 4 años, y que en la política de promoción de la salud establecida para el periodo 2015-2019²² ni siquiera se otorgó un rol protagónico en la promoción de la salud a las Unidades de Salud de la Familia²³.



Fuente: OPS/OMS, *Economía y Salud -Conceptos, Retos y Estrategias*.

21 El presupuesto del MSPyBS contempló para el año 2018 los siguientes énfasis según los resultados a obtener: 2.813.651 beneficiarios con APS Medicina Familiar (Población con Dolencias y Patologías Atendidas); 650.944 beneficiarios atendidos en Emergencias Médicas; 160.000 beneficiarios a ser asistidos alimentaria y nutricionalmente con el Programa Alimentario Nutricional Integral (PANI); 202 sistemas de agua potable construidos; 6.043.468 dosis de vacunas para el control y prevención de enfermedades inmunoprevenibles; e instalación de 40 Unidades de Salud de la Familia.

22 MSPyBS. *Política Nacional de Promoción de la salud 2015-2019*.

23 En un documento de análisis sobre la estrategia de Atención Primaria, realizado por los actores involucrados en el diseño de esta política, se señalaba que de hecho "un desafío enorme fue desarrollar la política de salud en el contexto de políticas de protección y desarrollo social con planes operativos transectoriales, donde había que romper la histórica disociación entre lo programático y lo asistencial, cambiar el modo de atención pasando de un modo exclusivamente asistencialista a un modo promocional de la salud que incidiese en la organización de los servicios de salud. Martha Perrota y Esther Navarro (2018). *Un Nuevo paradigma para entender y gestionar la salud en Paraguay*.

SISTEMA NACIONAL DE SALUD. INEQUIDADES SOCIALES-INEQUIDADES DEL SISTEMA

El Sistema Nacional de Salud está compuesto por los sectores: público, seguro social (mixto) y privado. El 72% de la población total no tiene seguro médico y depende de la provisión de servicios del MSPyBS de manera directa. El 28% de las personas que tienen seguro, pertenecen a los quintiles cuarto y quinto que corresponden a los sectores de la sociedad que más ingresos tienen dentro de la escala social. Además, el subsector IPS –que atiende al 21% de la población–, realiza una inversión *per cápita* anual del doble de lo que invierte el MSPyBS. Así, dentro del sistema hay inequidades en la inversión *per cápita* que se traducen en inequidades en los servicios de salud prestados según condición socio-económica, perpetuando desigualdades en la población. Además, cada subsistema tiene sus redes de provisión, desarticuladas entre sí y descoordinadas, constituyéndose en un sistema fragmentado, en el que existen inequidades de acceso y atención por regiones y por sectores, que atentan contra la igualdad y el derecho a la salud de la población.

Durante el 2018 –y teniendo en cuenta el cierre de gobierno de Horacio Cartes–, se puede afirmar que dentro de los retrocesos más importantes que hubo en el cumplimiento del derecho a la salud estuvieron:

- **ESTRATEGIA DE ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD.** En las recomendaciones del año pasado (Martín Martínez, M., 2017), se solicitó al Estado paraguayó invertir en la estrategia de Atención Primaria de Salud. Sin embargo, durante el 2018 no se establecieron nuevas Unidades de Salud de la Familia, y hubo múltiples denuncias por precarización debido a: desabastecimiento²⁴ y falta de personal de salud²⁵, vulnerando lo establecido en el Manual de Funciones de las Unidades de Salud de la Familia²⁶ que fuera aprobado por Resolución S. G. N.º 175 del 7 de abril de 2016, así como un uso partidario-electoral de algunas Unidades²⁷.

24 MSPyBS, 11 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.mspbs.gov.py/portal/15994/estado-de-emergencia-por-malos-procedimientos-en-compras.html>.

25 69 Unidades de Salud de la Familia no contaban con médico, según los datos oficiales de la Dirección General de Atención Primaria (a la fecha de octubre 2017). Teniendo en cuenta las denuncias –y que no hubo incremento presupuestario–, se presupone que durante el 2018 continuó habiendo, al menos, este mismo número. Disponible en www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/centinela/usf-esta-sin-medico-desde-hace-dos-anos-1677628.html; www.abc.com.py/nacionales/recortan-servicio-medico-en-usf-de-ayolas-1753051.html; www.ultimahora.com/medico-se-traslada-y-deja-rubro-unidad-salud-familiar-chaco-n1701257.html.

26 Realizado en virtud de la Política Nacional de Salud 2015-2030, en el cual se establece la composición de los equipos de salud para garantizar la atención.

27 Última Hora, 4 de febrero de 2018. Disponible en www.ultimahora.com/nunca-se-agredio-la-institucionalidad-salud-publica-como-ahora-n1131981.html.

Este debilitamiento de los últimos años ha perpetuado las brechas de acceso ya que, si bien la estrategia de Atención Primaria se creó bajo el paradigma del derecho a la salud –acercando el sistema de salud a las familias con el objeto de disminuir las barreras de acceso ampliando la cobertura–, lo cierto es que durante el 2017 y el 2018 la estrategia se estancó, quedando solamente cubierto el 32%²⁸ de la población total y tan solo el 21% de la población en situación de pobreza, limitando su funcionamiento como puerta de entrada a la red de servicios de salud pública.

- **SITUACIÓN DE HOSPITALES. DECLARACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA.** El gobierno de Mario Abdo Benítez comenzó su mandato con las declaraciones mediáticas de su recién asumido ministro de Salud, Dr. Julio Mazzoleni, sobre la emergencia sanitaria del Sistema de Salud. En sus declaraciones²⁹, realizadas el 16 de agosto, al asumir la cartera ministerial, el Dr. Mazzoleni denunciaba que:

El país se encuentra en una situación de emergencia en el ámbito de la salud (...) por la creciente deuda con el sector de los proveedores farmacéuticos³⁰, deficiencias en infraestructuras en algunos hospitales, una urgente necesidad de fortalecimiento institucional administrativo, las dificultades con los recursos humanos tanto el déficit como las reivindicaciones del sector, y la sobrecarga en los hospitales³¹.

Esta situación confirma lo que en varias ocasiones fuera denunciado en los informes de Derechos Humanos precedentes, y que durante el 2018 se profundizó, ya que la inversión propuesta para la mejora de la infraestructura hospitalaria fue insuficiente, y la precarización de los servicios se dejó sentir en el acceso de la población y en la calidad de los servicios prestados.

Actualmente, el Sistema Nacional de Salud cuenta con 0,8³² camas de internación por cada 1.000 habitantes. Claramente, es una cantidad insuficiente para

28 CADEP y Decidamos (2018). *Fiscalidad para la equidad social*.

29 Última Hora, 17 de agosto de 2018. Disponible en www.ultimahora.com/deficit-infraestructuras-y-deudas-emergencias-ministro-salud-n2702068.html; ABC Color, 17 de agosto de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/existe-una-emergencia-en-el-ambito-salud-dice-mazzoleni-1731826.html>.

30 La deuda con las farmacéuticas durante el 2018, acumulada desde años anteriores, ascendió a aproximadamente USD 153.000.000 por parte del MSPyBS según datos de Hacienda. En septiembre se produjeron denuncias de medicamentos e insumos vencidos, y el Dr. Barrios (ministro saliente), defendió su gestión diciendo que "corresponden en su gran mayoría a otras administraciones anteriores a la suya y que es de público conocimiento que se han comprado medicamentos en cantidades industriales". Disponible en www.lanacion.com.py/pais/2018/09/12/antonio-barrios-se-defiende-de-las-declaraciones-de-mazzoleni/.

31 Sin embargo, el superintendente de Salud, Dr. Jorge Rodas, fue destituido un mes después por "apresurado" al realizar cambios drásticos y no graduales, especialmente en el IPS. Él atribuyó su salida a enojos de "padrinos". Hoy, 17 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/escandalo-en-salud-enojo-de-padrinos-por-intervenciones-y-vicios-al-descubierto>.

32 MSPyBS. IBS (2017).

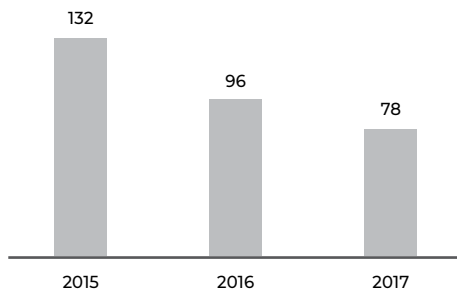
responder a la demanda. Además, el Sistema mantiene grandes inequidades regionales ya que, mientras en Caaguazú existen 0,4 camas por cada 1.000 habitantes, en Asunción existen 2,2 camas. Con respecto a terapia intensiva se cuenta con 704³³ camas, de las cuales 321 están a cargo del MSPyBS que cubren al 71% de la población, mientras que el sector privado –que cubre al 7%– cuenta con 212 camas y el IPS –que cubre al 21%– cuenta con 154, dando lugar a grandes inequidades sanitarias en el acceso y la atención de la población.

Salud materna

La salud materna, además de ser un mandato ético y formar parte del derecho a la salud, es el reflejo de la justicia social y la equidad en cada país.

Durante el gobierno de Horacio Cartes hubo algunos avances en cuanto a la mortalidad materna. Principalmente –gracias a la Movilización Nacional “Cero muertes evitables”, llevada a cabo con el apoyo de UNFPA y otras organizaciones cooperantes–, se redujeron las muertes maternas en un 30% desde el 2013 y en un 15% respecto del 2016. Esto ha sido un avance significativo teniendo en cuenta que, en 25 años, prácticamente no se había disminuido la tasa de mortalidad (Gráfico 2).

Gráfico 2. Casos de mortalidad materna 2015-2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos de OMS (2015). *Indicadores Básicos de Salud 2017. Informe de rendición de cuentas de la iniciativa “Cero muertes evitables”*.

33 Declaraciones en prensa del Director de Servicios, Dr. Portillo, en donde señala que es necesario el 30% más de camas de terapia para cubrir las necesidades. La Nación, 24 de octubre de 2018. Disponible en www.lanacion.com.py/pais/2018/10/24/estiman-que-es-necesario-30-mas-de-camas-en-terapia-intensiva/

Queda pendiente, como una de las deudas del Estado, el disminuir las inequidades regionales, ya que aún se siguen expresando en forma de muertes maternas. Así se observa, por ejemplo, que la razón de la mortalidad materna por cada 100.000 nacidos vivos en Alto Paraguay es de 398,4, mientras que en Alto Paraná es de 47,0, así como en Cordillera es de 200,04. Estos datos evidencian que la probabilidad de morir durante el parto es mucho mayor en unas regiones que en otras.

Violencia obstétrica

En el informe de Derechos Humanos del 2017, a partir de la aprobación de la Ley de Protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia, se solicitó dar cumplimiento al Decreto Reglamentario N.º 6973/17, por el cual el MSPyBS debía crear (en 6 meses) un protocolo de denuncia y atención en casos de violencia obstétrica, y presentarlo al Ministerio de la Mujer durante el 2018. Esta obligación sigue en incumplimiento, por lo que se han seguido dando casos de violencia con impunidad, que suponen riesgos graves para la vida y la salud de las mujeres.

Rompí bolsa a los 7 meses de gestación. Me fui al Hospital Materno de Loma Pytã. Ahí me dijeron que no podían recibirme porque no tenían terapia para mi bebé. Me fui al Hospital de Clínicas y cuando les conté que vivo con VIH, no quisieron atenderme, yo seguí perdiendo líquido. Mi doctora del Pronasida movió cielo y tierra para que se decidieran a atenderme. Recién me hicieron la cesárea a las 24 horas de romper la bolsa, realmente no querían hacerme. La licenciada me dijo: “¿Cómo podés ser tan joven y vivir ya con sida?”. Luego vino la doctora y me dijo: “sí o sí vas a contagiarle a tu bebé de tu enfermedad”. Realmente, fue un infierno, me miraban mal, me hablaban mal. Justo antes de entrar a la cesárea una licenciada me dijo: “No te preocupes, yo ya traté con muchas personas con VIH y vas a estar bien”. Fue la única humana conmigo. A mi bebé de 7 meses no le dieron terapia en Clínicas, mi marido tuvo que buscar, hasta que 12 horas después de nacer conseguimos terapia en el Ineram. Vivimos un infierno.

K. X., mujer de 23 años, Areguá.

Cesárea y parto natural

Paraguay tiene una alarmante escala de partos por cesárea, al igual que toda la región latinoamericana, cuyo promedio es de 44,3%. En particular, en el MSPyBS, el 39,2% de los partos fueron por cesárea, mientras que en los sanatorios privados fue el 82,9%³⁴. Según la OMS, el porcentaje de cesáreas por razones médicas debe rondar alrededor del 15%³⁵ en cada país. El crecimiento desmesurado de esta práctica se debe, fundamentalmente, a la escasa preparación del personal de salud para partos difíciles, el miedo a sufrir violencia obstétrica por parte de las mujeres y la comodidad de programar el día del parto y, por supuesto, a los mayores beneficios económicos para las clínicas, entre otros motivos³⁶.

CUIDADOS PALIATIVOS. DIGNIDAD EN LA ENFERMEDAD. VIVIR SIN DOLOR

Me quiero morir, si tengo que vivir con este dolor, prefiero morirme ya.

M. R., mujer de 48 años. Cáncer de colon. Cuidados paliativos en el hogar.

Los cuidados paliativos³⁷ son parte inherente del derecho a la salud. Paraguay tiene una deuda importante con los cuidados paliativos en el hogar. Se calcula que aproximadamente 22.000³⁸ personas en el país están en esta situación, pero la atención en el hogar recae directamente en la familia³⁹.

Así, los cuidados paliativos en Paraguay, no solamente son insuficientes, sino que, además, una vez que los pacientes están en el hogar, deben contratar servicios médicos y de enfermería para poder hacer frente a esta situación. Esto vulnera el derecho a la salud y profundiza la inequidad social, ya que gran parte de la población no está en condiciones de solventar este servicio de su propio bolsillo, y la consecuencia es que mucha gente muere con sufrimiento evitable.

34 IBS 2017.

35 OMS (2015). *Declaración de la OMS sobre tasas de cesárea*. Disponible en https://www.who.int/reproductivehealth/publications/maternal_perinatal_health/cs-statement/es/.

36 Revista Lancet. 2018. Disponible en https://www.eurekalert.org/pub_releases/2018-10/tl-tl101018.php.

37 Según define la OMS, los cuidados paliativos constituyen un planteamiento que mejora la calidad de vida de los pacientes (adultos y niños) y sus allegados cuando afrontan problemas inherentes a una enfermedad potencialmente mortal. Previenen y alivian el sufrimiento a través de la identificación temprana, la evaluación y el tratamiento correctos del dolor y otros problemas, sean estos de orden físico, psicosocial o espiritual. Disponible en <http://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/palliative-care>.

38 Así lo expresó la Dra. Tania Pastrana, de la Asociación Latinoamericana de Cuidados Paliativos. Disponible en ABC Color, 27 de noviembre de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/interior/unos-22000-enfermos-de-paraguay-necesitan-cuidados-paliativos-al-ano-1526207.html>.

39 Únicamente el Instituto Nacional del Cáncer (Incan), el Hospital de Clínicas, el Instituto de Previsión Social (IPS) y la Clínica Divina Providencia tienen cuidados paliativos en la atención hospitalaria, pero no tienen equipo de atención domiciliaria.

Las Unidades de Salud de la Familia tienen el rol de acompañar a la población territorialmente. No obstante, si bien realizan algunas acciones de acompañamiento, lo cierto es que carecen de capacitación suficiente, así como de medicación específica para las personas en esta situación.

Durante el 2018, se realizó en Paraguay el Primer Congreso Internacional de Cuidados Paliativos y el Segundo Congreso Paraguayo de Cuidados Paliativos que concluyeron –entre otros aportes–, en la necesidad de aprobar una Ley sobre esta temática, cuyo anteproyecto ya fue presentado al Parlamento⁴⁰.

RECOMENDACIONES

- Reformar el Sistema Nacional de Salud, hacia la construcción de un sistema de salud público, universal, único, integral y gratuito que garantice el derecho a la salud, la eliminación de las inequidades sanitarias, la eliminación de las barreras de acceso y alcance la cobertura universal.
- Cumplir los criterios de progresividad presupuestaria para la Política Nacional de Salud, superando las inequidades sociales y del propio sistema, bajo los principios de integralidad, participación social, igualdad y no discriminación, respeto a la diversidad, calidad y humanización en los servicios.
- Establecer controles para prever y sancionar –particularmente en casos de mala administración y gestión– el incumplimiento de la Ley N.º 5099/13 “De la gratuidad de aranceles de las prestaciones de salud de los establecimientos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social”, así como garantizar la disponibilidad y el acceso a medicamentos e insumos en toda la red de servicios del MSPyBS, otorgando el presupuesto necesario, cumpliendo con lo establecido en la política de medicamentos (Resolución S. G. N.º 826/15).
- Aprobar e incrementar los impuestos a la soja en base a parámetros regionales y bajo el principio de justicia fiscal, así como al tabaco y a las bebidas azucaradas.
- Crear canales de participación social, decisión y control sobre las políticas públicas de salud.
- Mejorar la infraestructura hospitalaria, la capacidad de internación y de terapia intensiva en la red de servicios públicos del MSPyBS.

⁴⁰ El anteproyecto fue presentado en el 2013 por la diputada Esmérita Sánchez. Se espera que esta ley sea el amparo para generar otros espacios de cobertura. Facultad de Ciencias Médicas. Disponible en <http://www.med.una.py/index.php/hospital-hc/noticias-del-hospital/1079-insisten-en-la-importancia-de-aprobar-la-ley-sobre-cuidados-paliativos>.

- Fortalecer la estrategia de Atención Primaria de Salud, con la apertura de nuevas Unidades de Salud de la Familia, para llegar a la cobertura progresiva del 100% de la población en 3 años, y garantizar los equipamientos, insumos y profesionales de salud suficientes para la atención con calidad y calidez en las preexistentes.
- Disminuir la mortalidad materna-neonatal, incrementando los esfuerzos con criterios de equidad regional.
- Entrada en vigencia del Protocolo del MSPyBS sobre intervención en casos de violencia obstétrica.
- Aprobar la “Ley del cáncer”, garantizando el derecho a la salud, teniendo en cuenta la importancia de la prevención y la promoción, además del tratamiento. Garantizar la participación social significativa en el diseño de las políticas públicas del cáncer, y eximir de la participación en los órganos asesores y/o vinculantes a las empresas de la industria farmacéutica y médica, por generar esto un conflicto de intereses.
- Garantizar políticas de cuidados paliativos universales bajo principios de dignidad durante la enfermedad de camino hacia el final de la vida.

BIBLIOGRAFÍA

- Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos (2018). *Principales resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso. Encuesta Permanente de Hogares 2017*. Fernando de la Mora: DGEEC. Disponible en <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Resultados%20EPH/PRINCIPALES%20RESULTADOS%20EPH%202017.pdf>.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2018). *Condiciones de Vida*. Fernando de la Mora: DGEEC. Disponible en www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/CONDICIONES%20DE%20VIDA/Condiciones%20de%20vida%20Total%20Pais.pdf.
- Dirección General de Presupuesto, Subsecretaría de Estado de Administración Financiera, Ministerio de Hacienda (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=a9a9acb2b-db6bcb7bb777a7879f77afa9b9bbcb768bbb7abb1a9b477afb757a7879f75788176b8a-caea9048&x=7777016&y=b4b4053>.
- Martín Martínez, Mariluz (2017). La salud es un derecho humano. Solo se entiende universal, pública y gratuita. En *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 185-202). Asunción: Codehupy.

- Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Estado de Administración Financiera Dirección General de Presupuesto (2018). *1.er Informe de Control Financiero y Evaluación Presupuestaria segundo Semestre Ejercicio Fiscal 2018*.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2017). *Indicadores Básicos de Salud 2017. Paraguay*. Disponible en portal.MSPyBS.gov.py/digies/wp-content/uploads/2018/04/IBS-Paraguay-2017.pdf.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2017). *Balance Anual de Gestión Pública. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, BAGP*.
- 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. En *Revista de Salud Pública*, vol. 15, núm. 6, pp. 797-808. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- OPS/OMS (1999). *Economía y Salud - Conceptos, Retos y Estrategias*.
- 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/08.1*. Ginebra: OMS. Disponible en apps.who.int/iris/bitstream/10665/69830/1/WHO_IER_CSDH_08.1_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 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 apps.who.int/iris/bitstream/10665/204114/1/WHO_RHR_15.23_spa.pdf?ua=1.
- 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/08.1*. Ginebra: OMS. Disponible en apps.who.int/iris/bitstream/10665/69830/1/WHO_IER_CSDH_08.1_spa.pdf.
- Perrotta, Martha y Navarro, Esther (2017). *Un Nuevo paradigma para entender y gestionar la salud en Paraguay*.
- Roche (2017). *Control del cáncer, acceso y desigualdad en América Latina. Una historia de luces y sombras*. Solicitud de Roche a TheEconomistIntelligenceUnitLimited. Disponible en www.eiuperspectives.economist.com/sites/default/files/images/Cancer_control_access_and_inequality_in_Latin_America_SPANISH.pdf.
- Rivarola, Milda (coord.) (2018). *Fiscalidad para la equidad social*. Tomo II. Decidamos y CADEP.

¿DERECHO A LA ALIMENTACIÓN? NO. PARAGUAY CAMINA EN SENTIDO CONTRARIO

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN



Con un 11% de la población subalimentada; con más de 1,6 millones de mujeres en edad fértil padeciendo anemia; con una dependencia alimentaria que compromete más del 70% de la demanda, Paraguay no solo está lejos de alcanzar la vigencia del derecho a la alimentación, sino que, además, camina en sentido contrario.

Inés Franceschelli y Miguel Lovera

HEÑOI

INTRODUCCIÓN

Según el reciente informe “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo” de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Paraguay tiene a unas 800.000 personas subalimentadas, lo que equivale al 11% de su población¹. El mismo informe afirma

(que sigue) aumentando el hambre mundial en los últimos años, (...) Se estima que aproximadamente 821 millones de personas, de las cuales una de cada nueve personas en todo el mundo está subalimentadas. La subalimentación y la inseguridad alimentaria grave parecen estar aumentando en casi todas las regiones de África, así como en América del Sur (...).

Esta noticia es poco alentadora en la búsqueda del cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 (ODS 2), establecido por Naciones Unidas en el 2016: “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”.

Los datos de la situación en Paraguay –país extraordinariamente rico en bienes comunes– ponen en evidencia la distancia entre los alimentos y las personas que habitan el país, y los nulos esfuerzos estatales para garantizar que la reducida población nacional se alimente adecuadamente. Entre los 34 países de América Latina y el Caribe, Paraguay se ubica en el puesto 28; la incidencia de subalimentación solamente es mayor en Haití (45,8), Guatemala (15,8), Honduras (15,3), Nicaragua (16,2), y Venezuela (11,7).

Cuadro 1. Situación de la seguridad alimentaria y la nutrición en los países del Mercosur

País	Prevalencia de la subalimentación en la población total 2015-2017
Argentina	3,8
Brasil	<2,5
Paraguay	11,2
Uruguay	<2,5
Venezuela	11,7

Fuente: elaboración propia a partir de datos *El Estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo* (FAO, 2018).

¹ Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2018. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo*. Roma: FAO.

Considerando las numerosas advertencias e intercambios de conocimiento desde la sociedad civil hacia el Estado sobre esta situación, solo queda inferir que su política en cuanto a la alimentación y nutrición persigue el objetivo de mantener a la población sometida a la escasez, para así lograr su obediencia a través de dádivas, consistentes en raciones alimentarias de bajísimo costo y dudoso valor nutritivo en momentos oportunos (campañas electorales y emergencias). Esto último ha sido muy obvio en la pasada temporada electoral que se iniciara a mediados del 2017 y concluyera en abril del 2018².

MARCO JURÍDICO

Ya han transcurrido dos años desde que la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Hilal Elver, emitiera su Informe acerca de la vigencia del Derecho a la Alimentación y Nutrición adecuadas en Paraguay, y las recomendaciones correspondientes³.

Por un lado, estas recomendaciones sugerían una batería de medidas destinadas a recuperar la producción a pequeña y mediana escala, valorando el aporte de pueblos campesinos e indígenas en la producción de alimentos sanos:

Proteger y promover la agricultura familiar como modelo productivo (...) mejorar el proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar en las compras públicas (...) Crear bancos de semillas para mantener una diversidad genética de semillas (...) Promover la agricultura orgánica, así como la agroecología (...) 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 (...).

En esta misma línea, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité CESCR) en sus observaciones finales a Paraguay en marzo de 2015⁴ formuló una recomendación específica con relación a la confrontación de modelos productivos:

El Comité reitera su recomendación anterior (E/C.12/PRY/CO/3, párrafo 27) y urge al Estado parte a que tome las medidas necesarias para controlar el cultivo de soja a fin que este no traiga aparejado el detrimento del disfrute de los derechos económicos sociales y culturales, particularmente, a un nivel de vida adecuada, a la alimentación y al agua y a la salud. El Comité insta al Estado parte a que adopte un

2 Como ejemplo de las numerosas denuncias de esta práctica puede consultarse: <http://www.abc.com.py/edicion-impresas/interior/viveres-y-sidra-para-atraer-a-votantes-1651534.html>

3 OACDH (Sin fecha). *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación acerca de su misión al Paraguay*. Disponible en http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=101.

4 Comité CESCR (2015). *Observaciones finales. Paraguay*. Documento E/C.12/PRY/CO/4.

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 afectadas⁵.

Una segunda línea de recomendaciones estaba orientada a que el Estado nacional asuma su obligación de garante de una alimentación y nutrición adecuadas a toda la población, partiendo de que este es un derecho humano, y constituye una obligación vinculante ampliamente establecida en el derecho internacional, particularmente en la Observación general N.º 12. Sobre este tema: “el Comité recomienda al Estado parte acelerar sus esfuerzos para adoptar el Proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional”⁶. En este sentido, es de destacar la sanción de la Ley Marco de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional y Derecho a la Alimentación⁷. El proyecto había sido presentado por los senadores Carlos Filizzola, Sixto Pereira, Hugo Richer, Fernando Lugo y Esperanza Martínez en el 2013. El proyecto tuvo sanción ficta el 17 de septiembre de 2018.

Esta ley tuvo un proyecto original debatido ampliamente a partir del 2005 hasta el año 2011 por organizaciones sociales, campesinas, indígenas, ambientalistas y urbanas. Tras las elecciones del 2013, este grupo de parlamentarios tomó aquella iniciativa y realizó algunos ajustes al mismo proyecto. Concretamente los siguientes:

- Modificaron el artículo N.º 5. En el proyecto original estaba la siguiente frase como obligación del Estado, que se eliminó: “(el Estado) Reglamentará el artículo 107 de la Constitución Nacional y ejecutará una política antimonopolio que garantice la competencia en el mercado, y prevenga y sancione la suba artificial de precios de alimentos”. Esta modificación sugiere que se buscó proteger intereses mercantiles por sobre el derecho de la población.
- Eliminaron los artículos N.º 16 y N.º 17 que hacían referencia a la exigibilidad de la ley⁸. Al eliminarse esta disposición, se priva a la ley de los meca-

5 Ídem, párrafo 25.

6 Ídem, párrafo 26.

7 Expediente S-136273, disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/101631>

8 Textualmente expresaban: “**Artículo N.º 16.** Mecanismos de exigibilidad. Cualquier persona física, grupo de personas o entidad con personería jurídica, sin necesidad de patrocinio de abogado/a, podrá presentar denuncia ante la Defensoría del Pueblo, las Direcciones o Departamentos de Derechos Humanos de los diferentes Ministerios, los Juzgados de Paz, las Comisiones de Derechos Humanos del Congreso Nacional, las Comisarías de la Policía Nacional, o en cualquier otra entidad estatal de derechos humanos a nivel nacional, departamental o municipal. Toda denuncia será derivada a la Defensoría del Pueblo, por la institución en la que fue realizada, en un plazo no mayor de 3 días.

Artículo N.º 17. La Defensoría del Pueblo tendrá a su cargo estudiar las denuncias y determinar a través de las previsiones de esta ley, del análisis del contenido del derecho a la alimentación y de las obligaciones jurídicas del Estado respecto de éste, si el derecho ha sido violado o no. En caso de rechazar la denuncia, la Defensoría emitirá una resolución fundada, siendo su decisión recurrible ante el Tribunal de Cuentas. En caso de admitir la denuncia, la Defensoría actuará conforme con los deberes y atribuciones conferidos por la Ley.”

nismos para hacerla un instrumento de compromiso efectivo por parte del Estado.

A pesar de estas mutilaciones, el nuevo instrumento legal podría constituirse en una herramienta útil para requerir a los gobiernos la atención de esta necesidad elemental para la vida, consagrada como derecho humano.

La otra novedad legislativa durante el periodo observado, es el tratamiento del proyecto de ley de Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar Campesina, presentado en el año 2017 por los senadores Enrique Bacchetta, Blanca Ovelar, Arnoldo Wiens, Silvio Ovelar, Juan Carlos Galaverna y Mario Abdo. Se habían presentado otros dos proyectos similares y por consenso entre los proyectistas se acordó la discusión del referido proyecto. El mismo tuvo media sanción en la Cámara de Senadores, se realizaron modificaciones en la Cámara de Diputados y a la fecha del cierre del informe está pendiente el nuevo tratamiento en la Cámara de Senadores.

Esta propuesta también ha sido debatida ampliamente entre organizaciones campesinas, y algunos de sus planteos siguen en debate. En particular, no existe consenso acerca de los siguientes puntos:

- La ley crea el Viceministerio de la Agricultura Familiar Campesina, subordinado al Ministerio de Agricultura. Los detractores de la propuesta sostienen que este hecho pone en evidencia que el Ministerio sería el ente que dirija la política agraria centrada en la promoción de los agronegocios, mientras que la “verdadera agricultura”, aquella que instaba a defender la Relatora Elver, que produce alimentos sanos y genera puestos de trabajo, quedaría relegada a una posición marginal.
- Los artículos N.º 17, N.º 18, N.º 19 y N.º 20 de la ley crean el “Fondo solidario de reserva de tierras”. Esta instancia ya había sido propuesta por el entonces titular del Indert, Justo Cárdenas, en diciembre 2017, en el contexto del proyecto de ley «Que crea el Fondo Nacional de Tierras y el Sistema de Información de Recursos de la Tierra (SIRT). Es una idea planteada a inicios del siglo XXI en el proyecto de “Reforma del Estado”, derrotado por la movilización masiva en los años 2002 y 2003⁹. El traspaso de la gestión de la tierra a cualquier otra instancia que no sea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), contradice el espíritu del Capítulo IX Sección II “De la Reforma Agraria” de la Constitución Nacional. El Indert

9 El Proyecto mencionado se refiere al gestionado en su momento por la Secretaría Nacional de la Reforma del Estado, instancia creada por el Poder Ejecutivo el 25 de enero del 2000, mediante el Decreto N.º 7252. La Secretaría era una instancia técnica dependiente de la Presidencia de la República y fue la encargada de llevar adelante el Proceso de Reforma del Estado, contemplado en el Programa de Gobierno 1999/2003.

(antes Instituto de Bienestar Rural – IBR), es una institución inexistente en otros Estados, creada para resolver uno de los temas estructurales centrales en la constitución del Estado paraguayo, cual es la relación que tiene nuestra nación con la tierra y el territorio. El principal cuestionamiento a la creación del “Banco de Tierras” o “Fondo de Tierras” es que habilita la mercantilización de la tierra pública, superando el particular derecho a su acceso que contempla nuestro país.

- La ley no apunta a dar solución al problema fundamental del ámbito de la alimentación en el país, que es la producción. La producción de alimentos, ya sea la tradicional como la de otros alimentos provenientes de especies de adopción reciente, tiene en las condiciones agroecológicas del país y en su población campesina una garantía de excelencia, como se comprueba en los procesos de producción agrícola y en el variado y numeroso material genético y en el sofisticado conocimiento agrícola de esta población.

Finalmente, se destaca que en el Sistema de Monitoreo de recomendaciones que el Sistema de Naciones Unidas realizara a Paraguay (Simore¹⁰), ninguna de las doce recomendaciones relacionadas con el ODS 2 tienen ningún trámite de seguimiento por parte del Estado paraguayo.

SITUACIÓN DEL DERECHO

El lunes 22 de octubre de 2018 se dio a conocer la siguiente noticia:

Un adolescente de 16 años falleció ahogado este lunes en un esteral ubicado en la compañía Santa Rita, en la ciudad de San Ignacio, Misiones. Según datos preliminares, el menor de edad estaba tratando de pescar para dar de comer a sus 13 hermanos. Se trataba de Efraín Esteban Vázquez Gamarra, de 16 años. El lugar en donde fue encontrado tiene aproximadamente 40 centímetros de profundidad, por lo que no se descarta que se haya desvanecido a causa de una hipoglicemia por la falta de consumo de alimentos. Cástulo Talavera (un vecino) contó que vio al adolescente caminando cuando, en un momento dado, desapareció, inmediatamente fue a buscarlo junto con otro vecino, pero lo hallaron muerto. “Por necesidad murió, porque a veces no comen, es difícil la situación de ellos, solo quería algo que comer, siempre me pedía para su avío, era mi amigo”, contó entre lágrimas Talavera¹¹.

10 Simore Plus. Disponible en <http://www.mre.gov.py/SimorePlus/Home/Resultado?idMeta=178#>.

11 Última Hora, 22 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/menor-muere-ahogado-tratando-pescar-dar-comer-sus-hermanos-n2775049.html>.

¿Cómo es posible que un adolescente muera como consecuencia del hambre, en un país que produce “alimentos para 70 millones de personas”?¹²

Paraguay es el tercer exportador de soja del mundo, séptimo de maíz, sexto de carne, décimo de trigo; contradictoriamente, en el último quinquenio se evidencia una creciente dependencia alimentaria (Cuadro 2).

Cuadro 2. Importación de alimentos quinquenio 2013-2017 (en toneladas)

Productos	2013	2014	2015	2016	2017	Incremento quinquenal
cítricos	29,963	29,419	32,303	14,597	32,543	109%
hortalizas	43,291	45,736	63,251	85,100	92,140	213%
legumbres	111	125	300	205	212	191%
frutos frescos	12,944	14,367	20,669	25,449	27,702	214%

Fuente: elaboración propia a partir de Anuarios estadísticos Senave 2013-2017.

Esta contradicción solo se explica analizando la dinámica productiva nacional, en la que los “agronegocios” (ganadería extensiva y monocultivos agroindustriales) avanzan en el control del territorio, con subsidios, políticas públicas y los medios de comunicación favorables a los intereses corporativos, mientras que la agricultura campesina –verdadera productora de alimentos– está amenazada por la especulación inmobiliaria, el saqueo e invasión de sus tierras, la falta de toda asistencia del Estado, y niveles de criminalización sin precedentes. Esta confrontación de matrices y modelos productivos vulnera el derecho a una alimentación y nutrición adecuada, y sucede bajo la atenta mirada de un Estado al servicio de los intereses empresariales.

Además de la opción práctica de adherirse a las leyes del “mercado” para la gestión económica e institucional del Estado, existe una adhesión ideológica a la doctrina neoliberal para el manejo de la economía, por la cual el Estado, no solamente dejará de invertir en el bienestar general del pueblo –y particularmente se desentenderá de su alimentación–, sino que actuará decididamente en contra de los intereses del pueblo aunque esto implique el “hambreamiento” de miles de ciudadanos de todas las edades. Esto se revela claramente a través de las políticas de distribución y acceso a la tierra –que en el Paraguay son equivalentes

12 ABC Color, 21 de julio de 2016. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/unos-70-millones-consumen-alimentos-paraguayos-1501369.html>.

tes en resultados al aseguramiento de la producción y distribución suficiente de alimentos— sobre las que sectores campesinos, sociales e intelectuales de la población, han advertido particularmente sobre esas implicancias.

Análisis de cifras

Para evaluar la situación expuesta, basta analizar las cifras que constituyen formas de subsidios a un sector, mientras que el otro sector carece de todo apoyo estatal.

COSTOS LABORALES. Según la Red de Inversiones y Exportaciones (Rediex)¹³ del Gobierno, el Paraguay se encuentra entre los países sudamericanos con el menor costo laboral para los empresarios. Esto favorece aún más a los establecimientos ganaderos: mientras el salario mínimo legal actual es de USD 364¹⁴, para establecimientos de hasta 4.000 cabezas de ganado el salario mínimo es de USD 129, y para aquellos de más de 4.000 cabezas, es de USD 178 mensuales¹⁵.

IMPUESTOS. Paraguay cuenta con la combinación de impuestos más bajos de la región. Desde el 2004 está vigente el sistema denominado “triple 10”: 10% para el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Renta Personal y Renta Empresarial. En el caso de productores agropecuarios, están gravados con el Impuesto a la Renta Agropecuaria (IRAGRO) y el IVA Agropecuario, con tasas y aportes bajos: en el 2016, el IRAGRO aportó el 2,2% (unos USD 46 millones) de la recaudación total de impuestos, cuando que su participación en el PIB fue de 25%¹⁶. Ese año, el IVA Agropecuario recaudó alrededor de USD 68 millones, el 3,2% del total, aunque este impuesto es pagado, por una parte, por los consumidores finales del mercado local, mientras que las empresas agroexportadoras recuperan nuevamente el tributo como devolución de crédito fiscal. De enero a septiembre de 2018, la devolución del IVA a las agroexportadoras alcanzó unos USD 129 millones¹⁷; en el 2016, las devoluciones habían alcanzado aproximadamente USD 55 millones. A esto se suma un impuesto inmobiliario al sector rural extremadamente bajo, pues se gravan las tierras con una tasa de 1% anual sobre un valor fiscal fijado por el gobierno, muy por debajo de los valores de mercado de las tierras. Este desfase se observa en todas las regiones del país¹⁸, por ejemplo, en zonas sojeras, donde el valor promedio de mercado

13 Rediex Paraguay. Disponible en <http://www.rediex.gov.py/>.

14 Utilizando un tipo de cambio de Gs. 5.800 por dólar.

15 Resolución MTESS N.º 386/18.

16 Verónica Serafini (2017). *Cuando ganan los sojeros*. Asunción: Base Is.

17 Última Hora, 15 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/devolucion-del-iva-agroexportadores-crecio-aceleradamente-cinco-anos-n2773514.html>.

18 Servicio Nacional de Catastro (2017). *Informe - Precios rurales de referencia a diciembre 2017*. Disponible en www.catastro.gov.py/.

de la hectárea es de USD 14.100, el valor fiscal alcanza USD 196. Aplicando el 1% sobre ese monto, el impuesto por hectárea alcanza 1,9 dólares al año. En zonas de ganadería extensiva, la hectárea promedio se vende por USD 1.000, pero su valor fiscal es de solo US\$ 19.

INSTITUCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS. Los sectores ganadero y frigorífico cuentan con un importante apoyo de parte del Estado, con instituciones, políticas y presupuesto. Entre otros instrumentos cuentan con el Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (Senacsa), el Viceministerio de Ganadería (VMG), el Sistema de Trazabilidad del Paraguay (Sitrap), el Banco Nacional de Fomento (BNF), el Fondo Ganadero (FG), la Mesa Sectorial de Carne y Cuero de REDIEX del Ministerio de Industria y Comercio (MIC). Además, los gremios ganaderos como la Asociación Rural del Paraguay (ARP) cuentan con representación en los Consejos Directivos de varias instituciones públicas, como el Indert, Banco Nacional de Fomento (BNF), Instituto Forestal Nacional (Infona), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria (IPTA), Fondo Ganadero (FG). La Policía Nacional cuenta con una Brigada Especial para la seguridad ganadera, dependiente de la Comisión Nacional de Lucha contra el abigeato, cuya sede se encuentra en la propia ARP. En el caso del BNF, el 32% de los créditos de esta banca en el 2017 fueron otorgados al sector agropecuario, con una cartera vigente de unos USD 200 millones. Las informaciones precedentes, entre otras condiciones, demuestran el otorgamiento de grandes incentivos y subsidios a la producción ganadera y sojera en el país. Con respecto a la primera, los siguientes datos demuestran su acelerado crecimiento¹⁹:

- La ganadería ocupa más de 17 millones de hectáreas, casi el 50% de la superficie agropecuaria del país²⁰. Los productores ganaderos, en realidad, tienen mucha más tierra, llegarían a los 30 millones de ha. En contrapartida, las fincas campesinas no superan los 2 millones de hectáreas.
- El hato ganadero pasó de 7 millones de cabezas en el 2007 a 13,9 millones en el 2016.
- El faenamiento bovino pasó de 1 millón de toneladas en 2006 a 2 millones en el 2015.
- El faenamiento de frigoríficos destinado a exportación, pasó del 87% al 99,6% entre el 2007 y el 2016.

¹⁹ Datos del Senacsa y la ARP.

²⁰ MAG (2008). *Censo Agropecuario Nacional 2008*.

- Las exportaciones de carne pasaron de USD 463 millones en el 2007 a 1.449 millones en el 2017. El volumen de exportación pasó de 132 mil a 482 mil toneladas entre el 2005 y 2017.
- Paraguay es el sexto exportador mundial de este rubro. Los principales mercados de la carne en el 2017 fueron Chile, con el 37%, Rusia con el 25% y Brasil con el 8%.
- Los mercados de exportación de la carne paraguaya pasaron de 13 en el 2013 a 51 en el 2017.

Si a este escenario le sumamos las realidades de fraude e ilegalidad sistémica en la tenencia de la tierra²¹, y el irreversible e impune daño ambiental causado por la ganadería y los monocultivos²², está claro que estas actividades trasladan a la sociedad estos altísimos costos ambientales, y aleja la posibilidad de una sociedad nacional que acceda de manera igualitaria a la riqueza del país.

Destruir el suelo de la finca campesina para subsidiar el secado de granos

En 2017, el gobierno paraguayo presentó ante el Green Climate Fund (GCF) una propuesta de programa denominada “PROEZA: Pobreza, Reforestación, Energía y Cambio Climático”. Buscaban financiación para lograr durante 10 años la implantación de cerca de 25.000 ha de monocultivos de eucalipto para producir leña. Estas plantaciones van a ser impulsadas en las tierras de 30.000 familias campesinas, a razón de 0,8 ha por finca, en 64 distritos de la región oriental²³. El destino de esa leña es principalmente el secado de granos de soja en silos. La propuesta tuvo el patrocinio de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y logró en el 2018 una financiación de 25 millones de dólares no reembolsables, más otros 50 millones que se ofrecerán como créditos para fincas medianas, a través de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD). Así, el sector ha logrado la promoción de monocultivos de árboles, sobre todo eucalipto, lo que constituye un gigantesco subsidio a los sojeros, y una amenaza a la resistencia campesina e indígena a su modelo productivo, que con esta práctica se sumaría a la cadena de valor de la soja.

21 Guereña, Arentxa (Coord.) (2016). *Yvy Jara. Los dueños de la tierra en Paraguay*. Asunción: OXFAM Paraguay.

22 Casaccia, Gladys (2017). Cuando en la agenda los derechos ambientales son deudas que suman. En *Yvy Jara Derécho Paraguái - Derechos Humanos en Paraguay 2017*. Asunción: Codehupy.

23 Gestión social y ambiental del Proyecto PROEZA. Disponible en <http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2017/01/PROEZA-ESMF-TRAD-Espa%C3%B1ol-22-setiembre-2017.pdf>.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Existen, en el Paraguay y en el exterior, numerosos estudios que definen caminos estratégicos para avanzar en la vigencia del derecho a una alimentación y nutrición adecuadas. Todos ellos explican el crecimiento del hambre y la malnutrición en el mundo, relacionándolos con el control corporativo del sistema agroalimentario; todos ponen énfasis en que la producción extensiva de ganado y los monocultivos son los principales responsables de la emisión de gases de efecto invernadero, aun por encima del uso de combustibles fósiles. Todos sugieren la recuperación de la agricultura campesina e indígena, que integra rubros diversificados, protege el suelo, no deforesta ni contamina. Todos proponen recuperar la agroecología y los circuitos comerciales cortos para los alimentos, lo que mejora la calidad y sanidad de los mismos. Sin embargo, Paraguay, en su condición colonial, camina en sentido contrario.

Por lo expuesto, se recomienda al Estado paraguayo, entre otras posibles medidas:

- Considerar las recomendaciones que en este sentido ya realizaron el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CESCR), y la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Hilal Elver, en 2015 y 2017, respectivamente.
- Revisar la política de protección y promoción de la Agricultura Campesina, especialmente la Ley de Defensa, Restauración y Promoción de la Agricultura Familiar Campesina, y la creación del “Fondo solidario de reserva de tierras”.
- Incorporar mecanismos de exigibilidad a la nueva Ley Marco de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional y Derecho a la Alimentación.
- Establecer programas específicos de defensa de la Agricultura Campesina y de producción de alimentos; especialmente se recomienda promover la producción hortícola y recuperar la producción semillera nacional.
- Modificar el sistema impositivo que constituye en la actualidad un gigantesco subsidio encubierto a los agronegocios.

BIBLIOGRAFÍA

Codehupy (2015-2017). Informes de Derechos Humanos Paraguay.

Naciones Unidas (2017). *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación acerca de su misión al Paraguay.*

FAO (2018). *La nutrición y los sistemas alimentarios, un informe del grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición.*

FAO (2018). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo.* Roma: FAO.

Fuentes informativas consultadas: Última Hora, ABC Color, La Nación, 5días.

Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (2018). Gestión social y ambiental del Proyecto PROEZA.

Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave). *Informes Anuales (2013-2017).*

Servicio Nacional de Catastro (2018). Informe - Precios rurales de referencia a diciembre 2017.

Sistema de Monitoreo de Recomendaciones Simore Plus del Ministerio de Relaciones Exteriores.

The Economist (2017). *Global Food Security Index.*

UN DERECHO HUMANO SIN LUGAR

DERECHO A LA EDUCACIÓN



El proceso de Diálogo Social para la Transformación Educativa del Paraguay 2030, una iniciativa lanzada por el Gobierno, constituye una oportunidad para diseñar –de manera colectiva y participativa– una educación pública que desarrolle todas las dimensiones del derecho a la educación. La educación en derechos humanos es su traducción pedagógica como proyecto político. Hasta ahora esta visión no encuentra lugar en nuestra educación pública.

Ana Portillo y Ramón Corvalán

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA - PARAGUAY (SERPAJ-PY)

INTRODUCCIÓN

El derecho a la educación en Paraguay sigue sin encontrar lugar al interior de un sistema educativo tensionado por la persistencia de la desigualdad¹ y de la pobreza. En nuestra sociedad marcadamente desigual, disfrutar del derecho a la educación constituye una experiencia cada vez más lejana, en particular para la población rural: todos los indicadores sociales de educación empeoran en el ámbito rural (Serafini; Zavattiero, 2018: 93). Al mismo tiempo, esta población se caracteriza por el bajo nivel de cobertura de los programas de protección social que, además de la baja cobertura, “son incompletas, desintegradas: se trata de un conjunto de medidas fragmentadas en contenido y calidad” (Serafini; Zavattiero, 2018: 81).

Este panorama define una preocupante perspectiva: “Erradicar la pobreza e impartir educación de calidad, equitativa e inclusiva a todas las personas, son dos ODS² (1 y 4), estrechamente relacionados entre sí. De no revertirse la situación expuesta, ambos ODS podrían no ser cumplidos por el Paraguay” (Glavinich, 2018: 212).

De hecho, el derecho a la educación es conocido como el *derecho bisagra* en tanto habilita al disfrute de otros derechos con los que posee estrechas relaciones. Esto tiene derivaciones en el diseño de políticas públicas porque exige un abordaje intersectorial en el que la garantía del derecho a la educación forma parte de la responsabilidad del Estado en garantizar el disfrute de los demás derechos (políticos, sociales, culturales económicos, ambientales). Precisamente, la denominada crisis de los paradigmas y las prácticas imperantes en la planificación educativa en América Latina (de finales de los años 70 para adelante), se produjo como consecuencia de la desarticulación con las otras dimensiones (política y administrativa) que componen el proceso de gobierno, escasa o nula participación de los destinatarios de los planes en el proceso de elaboración de los mismos y un escaso énfasis en los aspectos cualitativos de la educación, entre otros (Bentancur, 2010: 7).

Por ello resulta clave que la iniciativa lanzada por el Gobierno de proceso de Diálogo Social para la Transformación Educativa del Paraguay 2030³ asuma, en su efectiva dimensión, el hecho de que el derecho a la educación no es derecho a cualquier educación, sino derecho a una educación con calidad de derecho hu-

1 “En 2016, de los 11 departamentos con mayor incidencia de pobreza, por encima del promedio nacional de 28,9% sobre la población total, seis tienen niveles elevados de desigualdad, por encima del promedio nacional del índice de Gini de 0,4820”. Cf. Molinier; Serafini, 2018: 114.

2 Son 17 los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS), también conocidos como Objetivos Mundiales.

3 Secretaría Nacional de Cultura, 20 de septiembre de 2018. Disponible en <http://www.cultura.gov.py/2018/09/realizaron-la-presentacion-del-proceso-de-dialogo-social-para-la-transformacion-educativa-del-paraguay/>.

mano y a una educación en derechos humanos. Sus rasgos básicos se encuentran enunciados en el artículo 73 de la Constitución Nacional; la realidad actual de la educación paraguaya se configura como la contracara de lo garantizado en ese artículo. Puesto en otros términos, nuestra educación pública enfrenta dificultades para garantizar el pensamiento crítico, la formación integral, el desarrollo pleno de la personalidad humana, la promoción de la libertad, la paz, la justicia social y el respeto a los derechos humanos. Estas dimensiones no deberían excluirse más de las evaluaciones del sistema educativo porque definen el sentido del derecho a la educación.

MARCO NORMATIVO

Afirmar que el derecho a la educación no es derecho a cualquier educación, se sostiene en el hecho de que

realizar el derecho humano a la educación pasa necesariamente por la promoción de los derechos humanos en los sistemas educativos, la promoción de una cultura de paz y no violencia y la convivencia democrática, ejes centrales de la educación en derechos humanos. Esto va más allá de la enseñanza de los tratados, contenidos e historia de los derechos, sino que abarca las relaciones y vivencias en el ambiente escolar, y la cultura democrática de la institución educativa. Implica además la amplia participación de la comunidad educativa, para que sus prácticas, espacios, enseñanza y construcciones colectivas estén en armonía con la cultura de derechos humanos (CLADE, 2013: 6).

Estas señas de identidad del derecho a la educación están incorporadas en el artículo 73 de la Constitución Nacional, en los artículos 20 y 21 del Código de la Niñez y la Adolescencia, y en los artículos 9 y 10 de la Ley General de Educación. Por su parte, el derecho a la educación es reconocido en instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos (tanto del Sistema Universal como Interamericano), que establecen obligaciones de respeto y garantía del mismo por parte del Estado. Mencionamos a la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 26); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13); Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 10); Convención sobre los Derechos del Niño (art. 28 y 29); Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (art. XIII); y Protocolo Adicional a la Convención sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (art. 13).

La formulación del derecho humano a la educación en el ámbito definido por este marco normativo, establece que las concepciones de la Educación para la Paz, en Derechos Humanos y para la Convivencia Democrática se constituyen en ejes transversales en sus propósitos y objetivos; por lo tanto, la plena realización del derecho a la educación establece como parámetro mínimo la realización de las tres concepciones de educación mencionadas. Además, este marco normativo nos ofrece criterios para la inclusión de dimensiones excluidas de las evaluaciones del sistema educativo, acotadas al seguimiento puntual de los rendimientos académicos en materias específicas pero sus resultados nos ofrecen informaciones significativamente reducidas para la comprensión de la calidad educativa en términos de derechos humanos.

SITUACIÓN DEL DERECHO

Transformación educativa en disputa

El 20 de septiembre, el Gobierno nacional realizó el lanzamiento del proceso de Diálogo Social a nivel nacional, en el marco de la iniciativa Transformación Educativa del Paraguay 2030⁴. El acto fue precedido por un proceso iniciado el 24 de noviembre del 2017, cuando por Resolución N.º 61, el Consejo de Administración del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEL) aprobó el financiamiento del Proyecto “Diseño de la Estrategia de Transformación Educativa del Paraguay 2030”, presentado por tres de sus miembros: el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Educación y Ciencias y la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, y con un monto de 2.042.721 dólares. El 20 de diciembre del mismo año, Jesko Hentschel firmó por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Acuerdo de Servicio de Asesoramiento Reembolsable entre el Ministerio de Hacienda y el BIRF, con el objeto de suministrar apoyo técnico y asesoramiento al cliente –Ministerio de Hacienda– para la preparación del Plan Nacional de Transformación Educativa 2030 y la hoja de ruta asociada 2018-2023 con un monto de 957.921 dólares a pagar en tres cuotas.

Posteriormente, la entonces ministra de Hacienda, Lea Giménez, firmó el mismo documento manteniéndose en carácter confidencial, conforme esto se estipuló en el texto del Acuerdo. Un hecho singular del proceso fue la convocatoria a una Audiencia Pública por parte de la Comisión de Educación del Senado para debatir sobre la necesidad de un proceso participativo de elaboración de las políticas educativas. La Audiencia se realizó el 20 de junio de 2018 pero aún no se conocía la existencia del referido Acuerdo (Alonso, 2018: 17).

4 IP.Agencia de Información Paraguaya, 20 de septiembre de 2018. Disponible en www.ip.gov.py/ip/ejecutivo-lanza-el-proceso-de-dialogo-social-para-la-transformacion-educativa/.

Durante el acto de lanzamiento del proceso de Diálogo Social, voceros de la Federación de Estudiantes Secundarios (Fenaes) exhibieron carteles con sus reclamos al presidente Mario Abdo Benítez. “Vinimos con las ganas de dialogar, pedimos un espacio pequeño donde podíamos dar nuestra postura, pero nos dijeron que eso iba a ser imposible, entonces decidimos hacer un acto simbólico con carteles reclamando nuestras posturas”, explicó Karina Gill, vocera de la Fenaes. Los carteles les fueron arrancados por agentes del Regimiento Escolta Presidencial, pero la intervención del ministro de Educación y Ciencias, Eduardo Petta, posibilitó la devolución de las mismas a los estudiantes, y además se comprometió a la revisión del acuerdo con el BIRF. Debe destacarse que la Fenaes integra la Red por el Derecho a la Educación⁵ que días antes había difundido un manifiesto⁶ en el que se rechazaba la participación de consultores del BIRF, entidad que integra el grupo Banco Mundial (BM), como asesores contratados para realizar servicios de asesoría para el proceso de Diálogo Social⁷.

Desde la perspectiva del derecho a la educación, la presencia del BM como entidad asesora para el proceso de Diálogo Social constituye un punto de tensión, en tanto que su visión institucional de la cuestión educativa no garantiza la inclusión plena del enfoque de derechos en el diseño de la política pública. Un análisis de los documentos elaborados por este organismo del 2011 al 2018, da cuenta de un llamativo dato: se observa una tendencia general de indefinición del concepto de calidad educativa; lo usual es que relacione calidad educativa con crecimiento económico, y este planteo aparece como un hecho natural, obviando su carácter de una interpretación posible (y discutible) de la cuestión educativa como derecho humano (Prieto; Manso, 2018: 126-130). Pero la participación del BM en el tema forma parte de un proceso global en el que los organismos internacionales, que suelen caracterizarse por su poca legitimidad democrática, poseen una creciente incidencia en el diseño, desarrollo y evaluación de políticas educativas.

La intervención de los organismos internacionales a través de sus expertos, asesores y consultores en el debate en torno al gran objetivo global de una educación de calidad para todos, está priorizando y reforzando socialmente la defensa de una democracia elitista y provocando a su vez un agudo proceso de des-democratización de los debates en materia de políticas educativas (Thoilliez, 2018: 53).

5 La Red por el Derecho a la Educación es una iniciativa de reciente creación que articula a organizaciones, movimientos, investigadores/as preocupados/as por la situación del derecho a la educación en Paraguay. Entre sus integrantes están: Tape'a, Red Estrado, Fenaes, Otep-Auténtica, UNE, MAS-MP, Grupo Diálogos sobre Educación, Serpaj -Paraguay, entre otros.

6 Ñanduti. Diario Digital, 18 de septiembre de 2018. Disponible en www.nanduti.com.py/2018/09/18/red-derecho-la-educacion-expresa-desacuerdo-ante-transformacion-educativa/.

7 Última Hora, 21 de septiembre de 2018. Disponible en www.ultimahora.com/secundarios-criticaron-acuerdo-banco-mundial-y-fueron-censurados-n2708524.html.

Quien aprende a hacer el amor, no necesita saber hacer la guerra

La desigualdad y la violencia de género siguen entre las principales formas de injusticia y violación a todos los derechos humanos que presentan nuestras sociedades, y la escuela puede constituirse en un espacio privilegiado para la deconstrucción de patrones socioculturales patriarcales, que establecen relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres⁸. Una serie de casos da cuenta del camino que aún falta recorrer en este sentido:

- a. Hallaron los restos de Meliza Fleitas, una joven de 19 años asesinada por su pareja en Ypacarái que estaba desaparecida desde julio del 2017⁹.
- b. Estudiantes del colegio San José, prestigiosa institución privada católica, denuncian la práctica sistemática del abuso escolar (*bullying*), y el Centro de Estudiantes justifica esta práctica como parte de la tradición y la identidad de la institución¹⁰.
- c. Un joven, de apenas 19 años, es el principal sospechoso de asesinar con premeditación y alevosía a su pareja y a toda la familia de esta¹¹.
- d. Una adolescente es abusada sexualmente por 25 jóvenes conscriptos de la Armada Nacional¹².
- e. Un sacerdote quedó libre e impune tras pagar una fianza, luego de haber abusado sexualmente de un adolescente de 13 años en el distrito de Edelira¹³.
- f. Una docente de una escuela de Ñemby, Ruth González, fue asesinada por su pareja, también docente, el 19 de septiembre de este año; ambos pertenecían a una iglesia evangélica¹⁴.

8 CLADE. *Encuentro Centroamericano sobre Igualdad de género, violencia y educación: Estrategias de transformación. Declaración final*. Disponible en <https://redclade.org/wp-content/uploads/Declaraci%C3%B3n-Final-del-Encuentro-Centroamericano-sobre-Igualdad-de-G%C3%A9nero-Violencia-y-Educaci%C3%B3n-Estrategias-de-transformaci%C3%B3n.pdf>.

9 ABC Color, 17 de octubre de 2018. Disponible en www.abc.com.py/nacionales/imputan-a-expareja-de-meliza-por-feminicidio-1750696.html.

10 Última Hora, 3 de junio de 2018. Disponible en www.ultimahora.com/victimas-acusan-que-grupo-del-san-jose-actua-como-hermandad-n1150851.html.

11 Última Hora, 9 de octubre de 2018. Disponible en www.ultimahora.com/el-crimen-macabro-una-familia-que-horroriza-paraguay-n2749920.html.

12 Hoy, 2 de septiembre de 2018. Disponible en www.hoy.com.py/nacionales/van-a-prision-13-de-los-25-militares-nina-esta-muy-afectada.

13 ABC Color, 21 de agosto de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/sacerdote-condenado-por-abuso-no-ira-a-prision-1733298.html>.

14 Última Hora, 12 de septiembre de 2018. Disponible en www.ultimahora.com/policia-investiga-supuesto-caso-feminicidio-nemby-n2706986.html; ABC Color, 12 de septiembre de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/730am/noticiero-cardinal/reportan-nuevo-caso-de-feminicidio-en-nemby-1740178.html>.

Todos estos hechos de violencia y de relaciones abusivas son presentados cotidianamente en los medios como un fenómeno de locura individual, anómalo, esporádico y disperso. Sin embargo, vemos que se trata de un fenómeno sistemático en el que frecuentemente, tanto víctimas como victimarios, son personas jóvenes de distintos estratos sociales. Para la antropóloga Rita Segato, existe una relación entre las diversas formas de violencia y el modelo económico, político y cultural cada vez más concentrado y excluyente:

al trazar la relación entre la economía y la guerra informal de modalidad mafiosa, por tratarse de un universo no plenamente observable y al que accedemos por indicios dispersos, eventos de violencia que se presentan fragmentarios y de baja inteligibilidad, tenemos que valernos necesariamente de un modelo, es decir, de la apuesta en la existencia en una estructura de relaciones capaz de explicar los sucesos que en los medios son clasificados como “policiales” y en la gestión pública como “seguridad” (Segato, 2014: 355).

En lo que va del año, el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) registró unas 26 denuncias de abuso sexual dentro del ámbito escolar¹⁵. Además, el MEC indicó que en Paraguay se mantienen dentro del analfabetismo el 6% de las mujeres y el 4% de los hombres, que 3 de cada 10 niñas y adolescentes son embarazadas en el periodo en que están cursando sus estudios, y que son abusados seis niños, niñas y adolescentes por día¹⁶.

Al menos cinco sacerdotes argentinos denunciados por abuso sexual estuvieron escondidos en territorio paraguayo, amparados por la iglesia local y con una llamativa actitud del Poder Judicial¹⁷. Paraguay registra más de un feminicidio a la semana en lo que va del año, un total de 48 feminicidios¹⁸ hasta la fecha (octubre 2018), de los cuales 19 fueron de mujeres menores de 30 años, según el observatorio del Centro de Documentación y Estudios (CDE). Casi la mitad (43%) de las personas adolescentes y jóvenes privadas de libertad provienen de familias que forman parte de programas estatales de lucha contra la pobreza y el 90% no completó la educación primaria obligatoria (Estigarribia, 2016: 5-6).

¿Qué tiene que decirnos el sistema educativo y la escuela al respecto, cuando la mitad de las mujeres asesinadas estaban en edad de estar formándose en alguna institución educativa? ¿Qué tiene que decir el MEC, que sigue cediendo

15 Hoy, 24 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/abuso-sexual-26-casos-en-el-ambito-educativo-en-el-2018>; Última Hora, 12 de julio de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/senado-rechaza-que-maestros-prevengan-abusos-sexuales-n1304926.html>.

16 Última Hora, 31 de mayo de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/por-dia-6-ninos-y-adolescentes-fueron-victimas-abuso-sexual-el-2017-n1150394.html>.

17 La Nación, 22 de abril de 2018. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/2016/04/22/sacerdotes-con-casos-de-abusos-sexuales-ocultos-en-paraguay/>.

18 Observatorio de Violencia de género (CDE). Disponible en www.observaviolencia.org/2018/01/18/feminicidios2018/.

ante las presiones de la jerarquía eclesial para evitar que se imparta Educación Integral de la Sexualidad (EIS) en las instituciones educativas, siendo que la mayoría de los feminicidios se da en el marco de relaciones sexo-afectivas violentas? Desde el año pasado sigue vigente la resolución N.º 29.664 del 5 de octubre de 2017, en la que el MEC prohíbe “la difusión y utilización de materiales educativos referentes a la teoría y/o ideología de género” en las instituciones educativas públicas de todo el país¹⁹.

La educación es, ante todo, un proceso de subjetivación política, el proceso de socialización sobre cuáles son las pautas sociales establecidas para vivir los vínculos socio-afectivos. Al fundamentalismo religioso le importa la educación porque le importa mantener el poder y el control de los procesos de subjetivación política de los niños, niñas y adolescentes.

Así como la religión hoy se prende al control fundamentalista de los cuerpos (y aquí coloco en el mismo plano el velo obligatorio en el islam y la obsesión anti-abortista entre los cristianos) por razones que son de soberanía jurisdiccional, de control del rebaño y de exhibición de ese control, y no de orden teológico, moral o doctrinal” (Segato, 2014: 354).

Existe una tergiversación deliberada de la EIS estigmatizándola como una educación prematuramente sexualizadora de la infancia y centrada exclusivamente en la anticoncepción y en los órganos reproductivos. Sin embargo, la educación sexual tiene que ver con la conciencia del propio cuerpo, la capacidad de identificar el propio deseo, es decir, identificar qué comportamientos son o no abusivos, el respeto por la autonomía física y mental de cada persona y la construcción de relaciones humanas saludables y recíprocamente respetuosas.

El Ministerio cambió su nombre a Ministerio de Educación y Ciencias y el Estado se declara constitucionalmente laico. No obstante, sigue primando el criterio del dogma religioso para la elaboración y ejecución de la política educativa; el MEC no está incorporando los debates y descubrimientos científicos como base para la elaboración de las políticas educativas, y menos aún los criterios y principios del enfoque de derechos.

Según el neuropsicólogo James Prescott: “La probabilidad de que una sociedad que sea físicamente violenta, si esta está inclinada al afecto físico hacia sus infantes y es tolerante al comportamiento sexual premarital, es de 2 por ciento” (Prescott, 1975: 10-20). Vale preguntarnos: ¿Son nuestras escuelas espacios afectuosos y contenedores para los niños, niñas y adolescentes? ¿Son nuestras

19 ABC Color, 10 de octubre de 2017. Disponible en www.abc.com.py/nacionales/mec-prohibe-materiales-sobre-ideologia-de-genero-1639373.html.

escuelas espacios de tolerancia y aprendizaje sobre las necesidades físicas y psicológicas de los adolescentes y la exploración propia de su edad? En Paraguay, el 30% de los estudiantes secundarios inicia sus relaciones sexuales antes de culminar el bachillerato²⁰.

Estudios antropológicos y neuropsicológicos vinculan la privación afectiva, la represión del placer, la educación severa y poco afectiva de los niños, niñas y adolescentes, el uso pedagógico del castigo y la represión del sexo premarital a sociedades con alto índice de violencia física y crímenes personales, caracterizadas por tendencias a una alta estratificación de clases, a prácticas esclavistas y a una presencia alta del concepto de un dios castigador en la moralidad humana. Se examinó la influencia de los tabúes del sexo extramarital sobre la violencia y el crimen, los datos claramente indican que las actitudes represivo-punitivas hacia la sexualidad y el placer ocurren en sociedades que valoran la monogamia, enfatizan la gloria militar y la adoración a dioses agresivos (Prescott, 1975: 10-20).

No a la EIS, sí al Servicio Militar Obligatorio y a la educación para las empresas

Históricamente, la educación sintetiza dos mandatos contradictorios: transmitir el acervo cultural y cognitivo de la humanidad de generación en generación para “insertarnos” en la sociedad, y la necesidad de replantear y transformar las pautas culturales para la sociedad del futuro. Lo que se plantea como crisis educativa es el choque de intereses sobre las formas de resolver estos mandatos contradictorios que le son inherentes. Para el profesor Walter Fernández Val del Grupo de Reflexión Educativa de Uruguay (GRE):

Esta percepción general de “crisis educativa” ha sido en diferentes momentos explotada políticamente con fines reformistas por los sectores neoliberales y neoconservadores. Lo que se nos presenta como “crisis de la educación” suele estar asociado a los resultados de pruebas estandarizadas internacionales como PISA, y suele ligarse a la educación pública y sus educadores. Así, este relato de la crisis, a la vez que produce una explicación parcial y reduccionista de los problemas de la educación, en tanto relato, es funcional a (en rigor, es producido por) un determinado programa de reforma.²¹

20 MSPyBS (2017). *Encuesta Mundial de Salud Escolar (EMSE). I Paraguay 2017*. Disponible en www.mspbs.gov.py/dependencias/portal/adjunto/e1e76b-EncuestaGlobalGSHSvistaporpagina.pdf?fbclid=IwARtezlTSGSqa_c17i_lj5dQuCh3ObQlccbGSfOoq_NnLolvmVV7zj6rVqFc.

21 Nodal, 12 de octubre de 2018. Disponible en www.nodal.am/2018/10/educacion-dos-matrices-dialecticamente-antagonicas-por-walter-fernandez-val/.

En el contexto de cambio de gobierno y toma de mando de Mario Abdo Benítez como presidente, tras unas elecciones desarrolladas –conforme a la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE-UE)– “en un contexto de debilidad institucional, falta de confianza en las estructuras políticas e inercia judicial”²², reapareció con fuerza la propuesta del servicio militar obligatorio como salida educativa y laboral para los jóvenes excluidos del sistema. Ante la desigualdad y las injusticias sociales, así como la falta de oportunidades y la exclusión de casi un millón de jóvenes del sistema educativo, las autoridades proponen que los jóvenes integren la Unidad de Operaciones Tácticas Motorizadas (Grupo Lince), que regresen a los cuarteles y se restaure el Servicio Militar Obligatorio²³ o que se formen en las empresas con la modalidad de educación dual.

Desafortunadamente, lo que vemos en los noticieros es la soldadesca oriunda de las ranchadas pobres y no blancas, la leva reclutada por la persuasión, por la necesidad de los desposeídos o por la fuerza, para ser carne de cañón en la primera línea de fuego a la que son mandados los peones, los soldados rasos, de esa organización gigantesca que atraviesa todos los estratos y niveles económicos de la sociedad (Segato, 201: 356).

La educación dual

La formación dual profesional (o educación dual), se desarrolla como plan piloto en los bachilleratos en Mecatrónica en tres colegios: Eusebio Ayala de Villeta, Pedro P. Peña de Coronel Oviedo y el vocacional Carlos Antonio López de Asunción. Se realiza con el apoyo de la cooperación alemana (GIZ-Paraguay) desde el 2016²⁴. El objetivo es instalarlo como alianza público-privada. En este modelo, los jóvenes cobran el 60% del salario mínimo mientras trabajan seis horas al día hasta completar 1.600 horas anuales, y todo el tercero de la Media se desarrolla en las fábricas. El sistema consiste en el desarrollo de programas de formación profesional, con clases teóricas en los institutos en el equivalente al 20% de la carga horaria total, y con clases prácticas en las empresas, con aproximadamente un 80% de la carga horaria total. El financiamiento de este sistema es 50/50. El Estado financia la parte de teoría y la empresa, la parte de la práctica. Al final de la formación, en palabras textuales de sus promotores, “el beneficio neto es para la empresa formadora”²⁵.

22 DW, 24 de abril de 2018. Disponible en <https://www.dw.com/es/paraguay-oposici%C3%B3n-denuncia-fraude-electoral/a-43517327>.

23 Última Hora, 10 de abril de 2018. Disponible en www.ultimahora.com/para-marito-el-cuartel-puede-garantizar-educacion-y-disciplina-los-jovenes-n1142124.html.

24 Resolución MEC N.º 4591/16 por la cual se aprueba en carácter experimental la implementación del Plan de Formación Profesional Media en Mecatrónica, basada en competencias, en el sistema dual colegio - empresa, para la cohorte 2016-2017.

25 5 días, 21 de agosto de 2018. Disponible en 5dias.com.py/educacion-dual-parte-2/.

El proyecto se implementa a través de una alianza estratégica entre el sector educativo y el sector empresarial, reunidos ambos en un Comité de Gestión, conformado por el Ministerio de Educación y Ciencias, representantes de gremios empresariales –la Unión Industrial (UIP), la Cámara de Comercio e Industria Paraguayo Alemana (AHK)– y el Centro de Estudios Tecnológicos (CETUNA) de la Universidad Nacional de Asunción.

Las empresas que ya han firmado convenio con el MEC y tienen estudiantes secundarios trabajando en sus establecimientos son: Hilagro S.A., Bolpar S.A., Firma Hidráulica del Brasil S.A. Tabacalera Hernandarias S.A, Transformadores paraguayos (Trafopar) S.A., esta última empresa es de Eduardo Felippo, expresidente de la UIP, férreo opositor al reconocimiento del derecho de las madres trabajadoras al permiso de lactancia²⁶.

El sector productivo ha tenido siempre un interés en que la educación se adecue a lo que perciben como sus necesidades, lo que ha tenido distinta recepción según el momento histórico. Para esta propuesta que está avanzando tanto en Paraguay como en Latinoamérica –con serios cuestionamientos desde docentes, estudiantes e investigadores–, la educación es concebida meramente como educación para adquirir destrezas para el trabajo, adoctrinamiento y adaptación a las condiciones dadas de producción, que están lejos de ser las ideales.

Esta propuesta –que se presenta como neutral y distante de los debates y conflictos político-ideológicos– elimina del debate el rol igualador de la educación en el sentido de oportunidades de acceso y de construcción de un proyecto de vida autónomo y propio en un contexto social que requiere transformaciones profundas. Se trata de un cambio de paradigma disfrazado de “innovación”. Está orientado a la Educación Media Técnica pública, es decir, orientado a una población particular de jóvenes: hijos de familias trabajadoras del área metropolitana. El acceso al mercado laboral no es una condición suficiente para aceptar esta opción, aunque es importante que los jóvenes puedan acceder al trabajo, también es importante analizar a qué trabajos les permite acceder este tipo de educación, dónde se ubicarán en la estructura socioproductiva y cuáles serán sus oportunidades²⁷.

El punto de partida es un discurso mediático manipulador de los diagnósticos educativos, existe un consenso en que la educación paraguaya adolece de una formación meramente teórica, clases magistrales, falta de prácticas, falta de

26 La Nación, 29 de octubre de 2015. Disponible en www.lanacion.com.py/2015/10/29/felipo-sigue-amenazando-acerca-de-no-contratar-a-mujeres/.

27 Universidad de Costa Rica, 4 de julio de 2016. Disponible en <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2016/07/04/urge-debate-sobre-educacion-dual-en-costa-rica.html>.

pensamiento crítico. ¿Cuáles son las causas de esta situación? Esa es la pregunta clave cuya respuesta se plantea otras interrogantes. ¿Es causada meramente por la ineficiencia del sistema educativo público? ¿O tiene sus raíces en las condiciones de reproducción del capital y distribución de la riqueza que tenemos en Paraguay? Estas condiciones incluyen la precarización laboral de las familias donde crecen los niños, niñas y adolescentes, y la impunidad de las corporaciones para violar sistemáticamente los derechos humanos con aval del Estado (como derecho a la tierra, derechos ambientales, derecho a la salud de las comunidades, derecho a la libre organización sindical). ¿Cómo puede desarrollar el pensamiento abstracto un joven de una familia cuyas madres y padres trabajan más de ocho horas, pierden la mitad de la jornada en un transporte público caro e ineficiente, y al terminar la jornada tienen como única fuente de entretenimiento una televisión de aire plagada de contenidos violentos y misóginos?.

La formación de la persona en la etapa educativa es fundamental para la construcción de la personalidad y los vínculos tienen que ver con su espiritualidad, la capacidad de convivir con otros, la construcción de su subjetividad y la educación ambiental; se trata de una etapa clave para educar en la alteridad, en la capacidad de empatía que son claves en términos de prevención.

CONCLUSIONES

Conforme al Diseño de la Estrategia de Transformación Educativa del Paraguay 2030 (Ministerio de Hacienda, 2017: 19), el problema principal de nuestro sistema educativo es que las políticas y estrategias educativas están desactualizadas en cuanto a concertación y a su adecuación a los requerimientos y desafíos del siglo XXI. Últimamente se mencionan bastante estos desafíos, pero debemos aclarar que “las habilidades del siglo XXI fueron, al menos conceptualmente, definidas en el siglo anterior (y que) ayer y hoy enfrentamos la misma tentación: convertirlas en contenido de la enseñanza, lo cual, sabemos, tampoco aseguraría su logro” (Maggio, 2018: 50); sin embargo, “la habilidad que nos permite reconocer y comprender al otro tal vez sea la que nos permita llegar, como humanidad, al siglo siguiente” (Maggio, 2018: 50). Por ello, es clave que la denominada Transformación Educativa del Paraguay 2030 se constituya en la oportunidad de instalar en el centro de su debate la educación en derechos humanos, fundamentada precisamente en el reconocimiento de la dignidad humana (art. 1 de la Constitución Nacional). Es una decisión ética y político-pedagógica que hasta ahora no encuentra lugar en nuestro sistema educativo.

RECOMENDACIONES

- Implementar el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH), conforme a las estrategias prioritarias definidas en el Eje Estratégico II del Plan Nacional de Derechos Humanos. El PLANEDH debe constituirse como el marco orientador de los debates hacia la Transformación Educativa.
- Derogar la Resolución N.º 29.664 del 5 de octubre de 2017, en la que el MEC prohíbe “la difusión y utilización de materiales educativos referentes a la teoría y/o ideología de género” en las instituciones educativas públicas de todo el país. El Estado es responsable de garantizar el carácter laico de la educación pública, explícitamente formulado en los marcos internacionales y regionales de derechos humanos, a los cuales Paraguay se encuentra suscriptor.
- Asegurar que el diseño de la política educativa asuma un enfoque intersectorial que incluya el análisis de los efectos de la estructura productiva, la estructura y dinámica del mercado de trabajo, el modelo de distribución de la riqueza producida, el tipo de organización de la vida política y la forma de resolución de conflictos y convivencia en las posibilidades del disfrute pleno del derecho a la educación. La garantía de este derecho no es competencia única y exclusiva del Ministerio de Educación y Ciencias, sino de una política integral del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso, Melquiades (2018). *Hacia una transformación educativa: un proceso en disputa*. Revista *Acción*. N.º 388, septiembre. CEPAG. Asunción.
- Bentancur, Nicolás (2010). *Metas 2021: El “derecho a la educación” como nuevo concepto estelar de las políticas educativas en América Latina*. Buenos Aires: Congreso Iberoamericano de Educación. Disponible en: www.adeepra.org.ar/congresos/Congreso%20IBEROAMERICANO/METAS2021/R1327Bentancur.pdf.
- Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (2013). *Consulta sobre la educación para la paz, convivencia democrática y derechos humanos. Informe regional*. San Pablo, Brasil: CLADE.
- Estigarribia, Alejandra (2016). Políticas sociales vs. Políticas punitivas para adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal en Paraguay. Ponencia IX Taller: *Paraguay desde las Ciencias Sociales*. Asunción: Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay, Universidad Católica “Ntra. Sra. de la Asunción”. Disponible en grupoparaguay.org/P_Estigarribia2016.pdf.

- Glavinich, Nidia (2018). Equidad en educación. En *Rivarola, Milda (Coord.). Fiscalidad para la equidad social. Tomo 2*. Asunción: Decidamos/Cadep.
- Maggio, Mariana (2018). *Habilidades del siglo XXI. Cuando el futuro es hoy. Documento básico. XIII Foro Latinoamericano de Educación*. Buenos Aires: Fundación Santillana.
- Prescott, J. W. (1975). El placer corporal y el origen de la violencia. En *The Bulletin of the Atomic Scientists* (pp. 10-20).
- Prieto, Miriam; Manso, Jesús (2018). La calidad de la educación en los discursos de la OCDE y el Banco Mundial: usos y desusos. En *Calidad de la educación en Iberoamérica: discursos, políticas y prácticas. Héctor Monarca (coord.)*. Madrid: Editorial Dykinson.
- Segato, R. L. (2014). Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres. En *Sociedade e Estado* (29, pp. 341-371). Brasilia: Universidad de Brasilia.
- Serafini, Verónica; Zavattiero, Claudina (2018). Protección social: desigualdades, derechos y vulnerabilidad. En *Rivarola, Milda (Coord.). Fiscalidad para la equidad social. Tomo 1*. Decidamos/Cadep. Asunción.
- Thoilliez, Bianca (2018). El papel de los organismos internacionales (y de sus expertos, asesores y consultores) en la des-democratización de las políticas educativas. En *Calidad de la educación en Iberoamérica: discursos, políticas y prácticas, Héctor Monarca (coord.)*. Madrid: Editorial Dykinson.

EL GOBIERNO SALIENTE NO FUE CAPAZ DE ELABORAR Y PONER EN EJECUCIÓN UN PLAN DE LENGUAS

DERECHOS LINGÜÍSTICOS



El derecho de vivir en la lengua propia es un derecho humano fundamental, garantizado en la legislación nacional e internacional. En este artículo se aborda el nivel de cumplimiento de estos derechos en país y se presentan algunas recomendaciones al Estado paraguayo.

FUNDACIÓN YVY MARĀE'Y

INTRODUCCIÓN

En una década del devenir de este informe, como país hemos dado pasos muy importantes en la conquista de los derechos lingüísticos. Los ingentes avances han sido en el campo de las normativas y la creación de las instituciones responsables de las políticas lingüísticas. También se ha sancionado la Ley N.º 4251/10 de Lenguas y la Secretaría de Políticas Lingüísticas. En cuanto a la lengua guaraní, se ha logrado la creación de la Academia de la Lengua Guaraní. Empero, hemos avanzado muy poco en los procesos de normalización del uso de la lengua guaraní, así como en la garantía de sus hablantes de vivir en ella, como el derecho a recibir informaciones del Estado o ser alfabetizados en su lengua.

En este informe se presentan los avances y los obstáculos observados desde diciembre de 2017 hasta noviembre de 2018. Se espera que sirva como insumo a las autoridades de los tres poderes del Estado, departamentales y municipales, teniendo en cuenta que la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) proclamó el 2019 como el Año Internacional de las Lenguas Indígenas¹, a fin de llamar la atención sobre la grave pérdida de las lenguas indígenas y la urgente necesidad de conservarlas, revitalizarlas y promoverlas, y de adoptar nuevas medidas urgentes a nivel nacional e internacional.

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. Asimismo, reconoce que las lenguas indígenas, así como de las otras minorías, forman parte del patrimonio cultural de la nación. En artículo 77, a su vez, la Carta Magna 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.º 1264/98 “General de Educación”, que establece las acciones a encarar de manera a garantizar la enseñanza de y en guaraní. En su artículo 31 establece que la enseñanza se realizará en la lengua oficial materna del educando desde los comienzos del proceso escolar o desde el primer grado.

¹ Conforme a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, las naciones tienen el derecho de revitalizar, usar, fomentar y transmitir a las futuras generaciones sus lenguas, sus tradiciones, sus sistemas de escrituras y literaturas. Además, establece que los Estados dispongan medidas eficaces para la protección de este derecho, como también de construir sus sistemas educativos y medios de información en sus lenguas propias.

Por otra parte, la Ley N.º 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.º 4251/10 de Lenguas² es la normativa lingüística más importante del Paraguay. Establece la obligación del Estado de utilizar 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.

Paraguay también ha ratificado instrumentos internacionales que establece el marco para garantizar el derecho a vivir en la lengua propia: el Convenio N.º 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ley N.º 234/89; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada en el 2007 por la Asamblea General de las Naciones Unidas; y las recomendaciones del Comité para la Eliminación de Discriminación Racial (CERD) de las Naciones Unidas al Estado paraguay en el año 2011.

SITUACIÓN DEL DERECHO

En los últimos diez años, se ha avanzado mucho en cuanto a las normativas para garantizar los derechos lingüísticos. El marco jurídico es claro, sin embargo, “las normativas solas no hacen primavera”. No son suficientes las leyes, las recomendaciones, los acuerdos ratificados por los gobiernos, si no existen voluntades claras y decididas de parte de las autoridades, así como presupuestos adecuados para las instituciones responsables de la aplicación de las políticas

2 Secretaría de Políticas Lingüísticas. Disponible en http://www.spl.gov.py/es/application/files/6814/4724/2701/ley_de_lenguas.pdf.

lingüísticas. A pesar de los auspiciosos y plausibles avances jurídicos, una de las lenguas oficiales, el guaraní, sigue segregada, estigmatizada, lejos de la administración, y los derechos de sus hablantes son desatendidos y vulnerados.

A continuación, abordaremos resumidamente las acciones encaradas en los tres poderes del Estado, en el periodo comprendido en este informe.

El Poder Ejecutivo

Este poder del Estado cuenta con la Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL), que empezó a funcionar en septiembre de 2011. A juzgar por sus acciones e inacciones, el Poder Ejecutivo ha incorporado muy poco el asunto lingüístico en su plan de gobierno.

GOBIERNO DE HORACIO CARTES

En cinco años del gobierno de Horacio Cartes hubo escasos avances en las políticas lingüísticas en nuestro país. El Gobierno no fue capaz de elaborar y poner en ejecución un plan de Lenguas, como exige la Ley de Lenguas en su artículo 37, y como ha recomendado el Comité para la Eliminación de Discriminación Racial (CERD) de las Naciones Unidas, que ha pedido al Estado paraguayo que:

(...) implemente sin dilación la Ley de Lenguas N.º 4251, fijando un plan de concreción y un presupuesto adecuado, en especial lo relativo al uso de ambas lenguas oficiales en condiciones equitativas, incluyendo las áreas de la educación y la formación profesional y en la administración de la justicia.³

En estos cinco años de gestión, el gobierno saliente no ha sido capaz de elaborar ni el plan de lenguas, ni mejorar el presupuesto de la Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL).

En el primer año de vida institucional, en el 2011, a la Secretaría de Políticas Lingüísticas le ha sido adjudicado un presupuesto un poco mayor de 4.000.000.000 (cuatro mil millones) de guaraníes. Este presupuesto había sido casi duplicado para el segundo periodo (2012), casi alcanzando los 8.000.000.000 (ocho mil millones) de guaraníes. El monto asignado era todavía muy bajo para las múltiples funciones que le asigna la Ley 4251/10 a la SPL, pero, cuando se produjo el mal llamado juicio político que puso fin al gobierno de Fernando Lugo en el

3 Observatorio internacional. *Paraguay - Observación Comité Discriminación Racial* (2011). Disponible en <http://observatoriointernacional.com/?p=1029>.

2012, este presupuesto fue recortado por el gobierno de Federico Franco y dejado a menos de 5.000.000.000 (cinco mil millones de guaraníes). En el gobierno de Horacio Cartes, este presupuesto no ha sido mejorado. El presupuesto de la SPL para el presente año (2018) ha sido de 4.444.798.479 guaraníes. Casi la totalidad de este presupuesto se destina a pago de sueldos. Este presupuesto es un desaire para la diversidad lingüística paraguaya. Para cumplir con los objetivos misionales, la SPL necesita por lo menos de 30 a 40 mil millones de guaraníes anuales, como las demás secretarías de Estado.

Durante ese periodo de gobierno, la SPL sí llevó adelante el proyecto “Guarani Ñe’ë Jeporu Ñemombarete Tetã Remimoĩmbykuérape - Normalización del uso de la lengua guaraní en las instituciones públicas”, iniciado por la Dirección General de Planificación Lingüística en el 2014. En el Informe del año pasado (Cfr. Verón, 2017), ya se había señalado que, gracias a las acciones de la SPL, el 14 de febrero del 2017, el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto N.º 6797/17, que establece en su artículo 23 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.º 4251/10 de Lenguas.

La SPL organizó un encuentro de trabajo con referentes de las unidades de asuntos lingüísticos de los organismos y entidades del Estado, dependientes del Poder Ejecutivo, el 1 de noviembre del corriente año. El objetivo fue brindar informaciones sobre el alcance de la Ley N.º 4251/10 de Lenguas y del artículo 25 del Decreto N.º 6797/17, así como presentar los delineamientos generales para la instalación y funcionamiento de estas estructuras creadas en cada ente estatal. Este encuentro fue muy auspicioso: es prueba de que esta red para la normalización del uso del guaraní en las instituciones públicas seguirá funcionando en el actual gobierno, por lo menos formalmente.

Sin embargo, en las condiciones presupuestarias de la SPL, es difícil el funcionamiento de las unidades de asuntos lingüísticos. Esta cartera no cuenta con suficientes técnicos para responder a las exigencias cotidianas dentro de la institución. La Dirección General de Planificación Lingüística (DGPL), encargada de todo el proceso de planificación y desarrollo de acciones para la normalización del guaraní en el Estado y la planificación del uso de las otras lenguas, cuenta tan solo con siete funcionarios, entre ellos la directora y su asistente. A pesar de que son personas convencidas de las labores a realizar y con elevado nivel de formación académica, es imposible desplegar acciones para concretar

los objetivos de la Ley de Lenguas con esa cantidad de técnicos. Esta dirección necesita por lo menos 50 a 60 técnicos, altamente capacitados en política y planificación lingüística, en el uso oral y escrito de ambas lenguas oficiales. Así también, necesita recursos financieros y logísticos para el traslado al interior del país y para dentro de la capital. La DGPL debe coordinar acciones con todas las instituciones del Poder Ejecutivo, así también con las gobernaciones y municipios de manera a concretar los objetivos trazados en la Ley de Lenguas. Con siete funcionarios y un exiguo presupuesto, materialmente, es imposible el cumplimiento de sus objetivos misionales.

GOBIERNO DE MARIO ABDO BENÍTEZ

A un nuevo gobierno cabe dar tiempo para desplegar políticas y acciones de forma a garantizar los derechos y el cumplimiento de las normativas nacionales vigentes. Demostrar en la práctica las intenciones expresadas en los discursos lleva su tiempo. Empero, el actual gobierno ha dado signos no tan alentadores para las políticas lingüísticas. Hasta mediados de noviembre, a 90 días de haber asumido, Abdo Benítez no ha nombrado un nuevo ministro secretario de la SPL, tampoco ha confirmado en el cargo a la actual ministra. En todos los gobiernos, los nuevos ministros son nombrados o confirmados en las primeras semanas de gestión. El tratamiento de la SPL de parte del Gobierno ha salido de esos marcos generales.

Otro signo no tan alentador del nuevo gobierno es el contenido del Decreto N.º 300, aprobado en el mes de septiembre del presente año. Este decreto estableció como opcional el uso del logotipo del Gobierno Nacional en el idioma guaraní y castellano, disposición de la cual se desprende que las instituciones podrían dejar de usar los logotipos bilingües empleados en el gobierno anterior, y utilizarlos solamente en castellano, como eran usados anteriormente. La Academia de la Lengua Guaraní (ALG) había manifestado su disconformidad ante esta decisión, considerando inconstitucional el hecho y una discriminación hacia la lengua guaraní⁴.

La aplicación de las leyes no puede ser opcional. El artículo 3 de la Ley N.º 4251/10 es claro: “Las lenguas oficiales de la República tendrán vigencia y uso en los tres poderes del Estado y en todas las instituciones públicas”. Por otra parte, el uso de esos logos bilingües es más bien simbólico y testimonial, es apenas el inicio del proceso de la normalización del uso de las dos lenguas oficiales.

4 RDN, 28 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.rdn.com.py/2018/09/28/academia-de-lengua-considera-que-abdo-benitez-discrimina-el-guarani/>.

EL SISTEMA EDUCATIVO

Dentro del Poder Ejecutivo es preocupante la desatención que sigue teniendo la lengua guaraní en el sistema educativo. Las instituciones educativas siguen siendo ámbitos de sustitución compulsiva de la lengua guaraní por el castellano. El Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) sigue sin asumir el idioma guaraní como lengua de uso: en las oficinas de esta cartera funciona solamente el castellano; las supervisiones, escuelas, colegios y centros siguen utilizando únicamente el castellano como lengua de comunicación; el guaraní sigue rezañado como lengua enseñada y no como herramienta didáctica ni de comunicación de las instituciones.

Los niños, niñas y adolescentes monolingües guaraní que ingresan cada año en el primer ciclo de la Educación Escolar Básica son obligados a dejar su lengua y asumir el castellano como lengua escolar. Esta política de negación de la lengua propia viola el más mínimo derecho de estos estudiantes, y constituye una mordaza que, a la larga, les destinará al mutismo y la exclusión social. La alfabetización en la lengua del hogar de los guaraní hablantes sigue siendo negada por el MEC, que viola así el artículo 77 de la Constitución Nacional, hecho que se viene denunciando en los Informes de la Codehupy desde hace varios años.

El autor de este artículo ha visitado el jueves 17 de mayo del presente año la Escuela Básica N.º 7838 “26 de Febrero - La Victoria” de la ciudad de San Lorenzo, en su calidad de técnico de la Supervisión Pedagógica de la Región 2, Zona 1, para realizar un seguimiento en caso de enfermedades epidémicas. Constató que los alumnos del primer y segundo grados conversan entre sí en guaraní en el patio. Se aproximó a las aulas de estos alumnos para conocer la lengua empleada. En los dos grados, las pizarras tenían textos escritos en castellano y las docentes desarrollaban las clases en castellano. Si los estudiantes de esta escuela, ubicada a tan solo 11 kilómetros de Asunción, son de lengua materna guaraní y se expresan en esta lengua en los espacios de libertad, ¿En qué lengua se expresarán en los departamentos distantes de la Capital? La violación de los derechos lingüísticos de los niños y las niñas que ingresan en la Escuela Básica N.º 7838 “26 de Febrero - La Victoria” de la ciudad de San Lorenzo, es una genuina expresión de la violencia lingüística sufrida por los estudiantes guaraní hablantes en las instituciones educativas del país.

El Poder Judicial

El Poder Judicial cuenta con una Dirección de Políticas Lingüísticas Judiciales, creada en el 2012. Se está trabajando desde esta dirección, empero los resultados son escasos, dado que existen sonados episodios de exclusión del uso de la lengua guaraní del sistema judicial.

Por ejemplo, la Cámara de Apelaciones de la circunscripción judicial de Alto Paraná anuló una sentencia sobre abuso sexual de niños porque fue redactada en guaraní⁵. En un juicio oral y público que lo involucra, Virgilio Ramón Valdez Fernández declaró en lengua guaraní y solicitó que su declaración fuera redactada en la lengua que usó. Dado el pedido, los jueces de Sentencia Milcidades Ovelar, Herminio Montiel y Efrén Giménez Vázquez firmaron la sentencia en guaraní. La camarista Mirian Meza de López rechazó la sentencia porque –siempre según la fuente– “se necesita de traductores y un modelo de gestión que acompañe el proceso de redacción y traducción”.

Este caso representa claramente el trato del guaraní como lengua oficial del Estado en este poder.

Poder Legislativo

Las autoridades del Poder Legislativo están iniciando algunas acciones para incorporar el uso del guaraní. Este año se han desarrollado talleres de lengua guaraní para funcionarios del Poder Legislativo a través del Instituto Técnico Superior Legislativo. Los talleres tuvieron como objetivo la capacitación de los servidores públicos en el dominio oral y escrito de la lengua guaraní.

Por otra parte, este año, la Cámara de Senadores de la Nación firmó un Convenio de Cooperación con la Fundación Yvy Marãe'ỹ. Este convenio posibilitó que estudiantes de la carrera de Tecnicatura Superior en Traducción e Interpretación Guaraní-Castellano del Instituto Técnico Superior de Estudios Culturales y Lingüísticos Yvy Marãe'ỹ realizaran pasantías supervisadas en este poder del Estado. Tres alumnos, todos profesionales de la lengua, realizaron la pasantía y tradujeron al guaraní los diarios de sesiones y los materiales de publicación de la Cámara de Senadores. Este convenio será renovado a finales de este año.

5 Última Hora, 15 de mayo de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/camara-anula-un-fallo-redaccion-guarani-perjudica-al-sistema-n1147724.html>.

Las lenguas indígenas

En Paraguay se encuentran 19 pueblos indígenas con sus lenguas. Las lenguas de estos pueblos están siendo atendidas por la Secretaría de Políticas Lingüísticas y el Ministerio de Educación y Ciencias. A través de la Dirección General de Documentación y Promoción de Lenguas Indígenas, la SPL está trabajando con ellas, especialmente con las que están en peligro de extinción, como las lenguas guaná y manjui. En noviembre de este año la entidad presentó los resultados del proyecto “Rescate lingüístico del pueblo Lumnanas-Manjui”, consistente en un diagnóstico sociolingüístico del pueblo Manjui, Diccionario Bilingüe Castellano-Manjui y un documental, a través de la caracterización de sus aspectos gráficos, fonéticos y léxicos⁶.

El Ministerio de Educación y Ciencias está trabajando muy de cerca la educación indígena, y dentro de ella, el tratamiento de la lengua de los pueblos indígenas, a través de la Dirección General de Educación Escolar Indígena, creada por la Ley N.º 3231/07. El Lic. César González, su director, había presentado un panorama alentador acerca de la “Educación en lenguas indígenas: un derecho garantizado en Paraguay” en el Tercer Seminario Internacional sobre Traducción, Terminología y Lenguas Minorizadas *jarojera guarani ñe’ẽ*, organizado por la Fundación Yvy Marãe’ỹ, los días 19, 20 y 21 de julio de 2018 en la ciudad de San Lorenzo.

Las lenguas son habladas por personas y pueblos concretos, y no las podemos abordar en forma aislada y fuera del contexto general de la sociedad. La preocupación expresada desde informes similares de años anteriores, es la situación de las tierras de los pueblos indígenas. Varios atropellos, desalojos y asesinatos han sufrido los pueblos indígenas durante este año. Comunidades enteras han sido expulsadas de sus territorios por agentes del agronegocio, en complicidad con el Estado. Estas violaciones, además de vulnerar varias normativas nacionales e internacionales que garantizan los derechos de los pueblos indígenas de vivir en sus territorios, afectan negativamente a sus culturas y sus lenguas. Para los indígenas, es bien claro que sin tierra no hay *teko-ha*, sin este no hay *teko*, y sin *teko* no hay *ayvu*. Los procesos de revitalización, cultivo y normalización del uso de sus lenguas indígenas deben ser acompañados de políticas culturales, así como de políticas que les garanticen tierras y territorio. La planificación lingüística es una planificación social (Álvarez, Lugo, Fernández y Verón, 2017).

6 La Nación, 12 de noviembre de 2012. Disponible en: <https://www.lanacion.com.py/pais/2018/11/12/presentan-resultados-sobre-rescate-linguistico-del-pueblo-lumnanas/>.

La lengua de señas

Es de considerar que la Ley N.º 4251/10 de Lenguas ha sido elaborada para todas las lenguas, no solamente para la lengua guaraní. La lengua de señas también es considerada en esta normativa. El sistema de comunicación por señas es también una lengua, y sus usuarios, las personas sordas, tienen el derecho de ser atendidas por el Estado en su lengua. Según las personas afectadas, la Ley de Lenguas no es suficiente, y por ello están promoviendo un proyecto de ley específico para esta lengua, puesto que consideran que hasta ahora el Estado se ha ocupado poco para garantizarles sus derechos lingüísticos. En la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) se ha creado hace unos años el Centro de Relevó, que es un servicio gratuito de comunicación telefónica accesible para las personas sordas, que permite poner en contacto a personas sordas con oyentes, entidades o servicios que deseen⁷.

Según los usuarios, el empleo de este servicio tropieza con muchas limitaciones: la principal es la tecnológica, dado que deben tener una computadora para usar el servicio, y muchos no cuentan con esta herramienta.

RECOMENDACIONES

- Celebrar y promocionar el 2019, proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) como Año Internacional de las Lenguas Indígenas, con la participación del Estado y toda la sociedad.
- Elaborar y poner en marcha un Plan Nacional de Uso de Lenguas, así como planes específicos para la lengua guaraní y las lenguas de los pueblos originarios del país, desde la Secretaría de Políticas Lingüísticas.
- Dotar a la Secretaría de Políticas Lingüísticas de un presupuesto acorde con sus funciones. Que el actual gobierno recupere el presupuesto que se le ha arrebatado a esta institución en el 2012.
- Fortalecer las unidades lingüísticas especializadas en los organismos y entidades del Estado, creadas por el Decreto N.º 6797/17. Que la SPL desarrolle talleres y cursos de capacitación permanentes para la capacitación de los responsables de estas unidades, de manera que ellas puedan cumplir sus funciones.

7 La Nación, 27 de julio de 2016. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/2016/07/27/242885/>.

- Aumentar el presupuesto de la Academia de la Lengua Guaraní para que la institución pueda contar con un local, recursos humanos y herramientas para cumplir sus objetivos misionales.
- Generalizar en todas las instituciones públicas los cursos de lengua guaraní para el dominio oral y escrito de la lengua que ya se están desarrollando en algunas instituciones.
- Analizar profundamente la Reforma Educativa Bilingüe iniciada en 1994 para realizar las reformas necesarias para garantizar el uso de las dos lenguas oficiales como lenguas enseñadas y de enseñanza.
- Garantizar a los guaraní hablantes y a los pueblos indígenas en general el derecho a la tierra y a los territorios, ya que posibilitará la preservación de sus lenguas.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, Lugo, Fernández y Verón. (2017). *Compilar la terminología guaraní existente y elaborar nuevos términos en el ámbito de la informática e internet. Oñemyaty guarani ñe'ëndy oihaguéicha ha oñemoheñoí ñe'ëpyahu ojeoporúva informática ha ñandutipe*. Tomo 2. Asunción. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. (2018). Docstore.ohchr.org. Disponible en <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%zfPPRiCAqhKb7yhsot1NGNO>
- Spl.gov.py. Disponible en <http://www.spl.gov.py/es/application/files/681>.
- Última Hora, 5 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/abuchean-presidenta-del-indipor-no-hablar-guarani-n2749269.html>.
- Unicef (2009). *Atlas Sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina*. Ecuador: Imprenta Mariscal.
- UNOdocs.org. A/RES/71/178 - S. (2018). Disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/71/178>.
- Verón, Miguel Ángel. Algunos avances a pesar del escaso Presupuesto. Los derechos lingüísticos. En *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 247-260). Asunción, Codehupy.

LA BATALLA CULTURAL DEL PARAGUAY CONTEMPORÁNEO

DERECHOS CULTURALES



El periodo del informe se caracteriza por la persistencia de condiciones estructurales que impiden la garantía y el goce de los derechos culturales en el Paraguay. Es así que el país se encuentra actualmente inmerso en una verdadera batalla cultural. Los factores que delimitan esta contienda son la pobreza, el fraccionamiento de organismos e instituciones culturales, la desigualdad social, los fundamentalismos, el sistema clientelar y la hegemonía de las leyes del mercado relacionadas al campo cultural que no encuentran su contrapeso en el Estado paraguayo.

Vladimir Velázquez Moreira

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES DEL PARAGUAY (ICSO)

INTRODUCCIÓN

A 12 años de la promulgación de la Ley Nacional de Cultura N.º 3051/06, que establece un nuevo enfoque e instaura una nueva institucionalidad, el panorama de los derechos culturales es preocupante. Si bien hubo avances importantes en este periodo de tiempo, los retrocesos marcan el contexto contemporáneo.

El conservadurismo se ha acentuado en el gobierno de Horacio Cartes (2013-2018), en connivencia con movimientos fundamentalistas¹. La Resolución N.º 29664 “Por la cual se prohíbe la difusión y 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”, es el indicador por antonomasia de la recomposición conservadora. Todo parece indicar que el actual gobierno, presidido por Mario Abdo Benítez, seguirá el mismo camino.

Es así que la política cultural vive una gran paradoja en Paraguay. ¿Cómo pueden cumplirse los preceptos y objetivos de la Constitución Nacional, de la Ley Nacional de Cultura, otras leyes nacionales y de las convenciones internacionales de derechos humanos, ratificadas por el Estado paraguayo que garantizan la pluriculturalidad, la libertad de expresión, la diversidad cultural, entre otros derechos, cuando el gobierno asume una posición cultural reaccionaria?²

Las instituciones vinculadas con el campo cultural, como la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), están atrapadas en una contradicción que no pueden resolver.

Esta paradoja se suma a otras históricas, como la de ser el único país en el mundo cuya población mayoritaria no es indígena, pero habla y/o entiende una lengua de origen indígena: el guaraní. Un país donde los pueblos originarios presentan los peores indicadores de calidad de vida, duplicando o triplicando los del promedio nacional. El 73,7% de la población indígena de 0 a 17 años vive en situación de pobreza, tres veces más que la población de 0 a 17 años total del país (EPH, 2017).

Paraguay es signatario de las principales convenciones internacionales de derechos humanos, pero sigue siendo –otra de las paradojas– uno de los países más desiguales de la región (Cepal, 2016), por lo que el ejercicio de los derechos

1 Se emplea el término “fundamentalismo” para aludir a la acción de agentes que tienen un discurso que manipulan la religión, la cultura o la etnicidad para conseguir sus objetivos políticos. Se trata, esencialmente, de una manera de pensar basada en la intolerancia respecto de lo diferente (Bennoune, 2017).

2 Es una pregunta que es pertinente en el mundo contemporáneo, ya que la recomposición conservadora y el surgimiento de movimientos fundamentalistas son fenómenos globales.

enfrenta muchas dificultades para su realización³. Presentando el país una macroeconomía muy buena, con una tasa promedio del PIB en el orden del 4,6%, permanece lejos de los países de mayor Índice de Desarrollo Humano (IDH) de la región (Serafini Geoghegan, 2017).

Hubo un tiempo en que el desafío era liberar a la noción de cultura de las bellas artes y el folclore, de esa concepción restringida que la aprisionaba a una identidad nacional homogénea y homogeneizante (producto de la dictadura stronista). Si bien este desafío todavía persiste, la batalla cultural es aún más compleja.

Las políticas culturales deben superar la exacerbada dispersión institucional que caracteriza el nivel central; la desatención o el déficit de atención del campo por parte de las gobernaciones y las municipalidades (la debilidad del proceso de descentralización); y su desconexión de las políticas económicas, sociales, territoriales, urbanas, ambientales y comunicacionales.

El retorno de los fundamentalismos, la pobreza, la desigualdad social, la fragmentación de la sociedad civil –particularmente de las organizaciones del campo cultural–, el sistema clientelar que fagocita los esfuerzos de colectivos culturales y artistas, y la hegemonía de las leyes del mercado en el campo cultural sin contrapesos del Estado, son los factores que delinear esa batalla cultural, y condicionan el ejercicio de los derechos culturales en el Paraguay.

INVERSIÓN EN CULTURA Y LAS CONDICIONES PARA ARTICULAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA

Aún no existe en el país un sistema de registro de la inversión en cultura. La precedente administración de la Secretaría Nacional de Cultura, a cargo de Fernando Griffith (septiembre 2016-agosto 2018), no se ha planteado hacer un recuento de cuánto el Estado invierte en cultura (o no ha logrado dar pasos concretos hacia esa dirección), lo que implica –además de sumar los presupuestos de instituciones cuyas competencias tienen que ver directamente con esta dimensión (como las que aparecen en la tabla propuesta más adelante)– estimar los recursos movilizados en cuestiones culturales, por otras instituciones del Poder Ejecutivo (como el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de Relaciones Exteriores), así como de los gobiernos departamentales y los gobiernos municipales.

3 5 días, 30 de enero de 2017. Disponible en <https://www.5dias.com.py/la-desigualdad-del-paraguay-aument-segn-la-cepal/>.

La Secretaría Nacional de Cultura, en cuanto ente rector de las políticas culturales del país, requiere esa información –y el monitoreo consecuente– de modo que pueda orientar, vía cooperación o lineamientos establecidos en normativas, la sinergia institucional en torno a los objetivos del desarrollo nacional y los compromisos del Estado en cuanto a los derechos humanos, particularmente los derechos culturales, consignados en varias convenciones internacionales u otro tipo de instrumentos de las Naciones Unidas, el Sistema Interamericano u otras plataformas transnacionales⁴.

Evolución de recursos de algunas instituciones vinculadas al campo cultural en el Paraguay

Instituciones	2016	2017	2018
Secretaría Nacional de Cultura (SNC)	36.812.022.293	37.971.421.178	48.597.753.315
Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (Fondec)	8.361.264.208	8.361.264.208	7.968.608.715
Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL)	4.661.380.505	4.661.380.505	4.444.798.479
Centro Cultural de la República El Cabildo	21.518.804.575	21.518.804.575	20.043.414.575
Dirección Nacional de Propiedad Intelectual (Dinapi)	21.301.709.390	21.301.709.390	24.730.137.237
Instituto Paraguayo de Artesanía (IPA)	10.462.347.267	10.462.347.267	10.385.597.877
Secretaría Nacional de Turismo (Senatur)	41.240.934.511	53.039.442.844	58.895.001.402
Total	144.358.462.749	157.316.349.967	175.065.311.600

Fuente: Elaboración propia según fuentes consultadas en el Congreso Nacional y la página web del Ministerio de Hacienda.

Según esta tabla, la inversión en cultura ha aumentado levemente, en términos globales, del 2016 al 2018, particularmente por aumentos en el presupuesto de

4 Entre los instrumentos internacionales, del Sistema Universal de las Naciones Unidas deben destacarse el "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales"; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la "Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial"; la "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas"; el "Convenio N.º 169 sobre Pueblos Indígenas y tribales en países independientes"; la "Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad"; y los "Objetivos de desarrollo sostenible". En el marco de la Unesco, son fundamentales la "Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural"; la "Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado"; la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial"; y "la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales". En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos descolla el "Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", conocido como el "Protocolo de San Salvador".

la SNC y la DINAPI. Sin embargo, otras instituciones, como el Fondec y el IPA, han disminuido su asignación presupuestaria en el año 2018, respecto al 2017 y el 2016.

Si se tomara el total de recursos asignados a estas instituciones, 175.065.311.600 de guaraníes, los mismos representan el 0,2% del Presupuesto General de Gastos de la Nación, ejercicio 2018, muy lejos de lo que sugieren la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y la Unesco: que la inversión en cultura, cuanto menos, debe representar el 1% del presupuesto total anual del Estado.

Sin embargo, estas consideraciones son relativas cuando no existe un sistema de registro de la inversión de cultura. Es importante saber cuánto se invierte, pero tan o más importante es saber cómo se gestionan los recursos. ¿A cuánto aumentaría el porcentaje, si se sumaran programas de otras entidades del Poder Ejecutivo (como los que maneja el MOPC, responsable de las restauraciones de los patrimonios nacionales) y los recursos que asignan a la cultura los gobiernos departamentales y municipales?

Ese desconocimiento impide la ejecución de varias acciones clave, tanto desde el punto de vista del Estado como garante de derechos culturales, como por parte de la ciudadanía y los colectivos como sujetos de derechos y agentes de exigibilidad. En suma, se trata de un abordaje estratégico de la política cultural a nivel nacional.

Por lo tanto, siguen siendo pertinentes las preguntas, formuladas en el capítulo del Informe 2017⁵: ¿Cómo la Secretaría Nacional de Cultura puede cumplir sus funciones de órgano rector de las políticas culturales, promotora y articuladora de la sinergia entre entidades y políticas públicas en torno a los derechos culturales y transversalizadora de la dimensión cultural en las diferentes políticas públicas, si desconoce cuál es la inversión que el Estado globalmente, invierte en el campo cultural? ¿Cómo puede promover la gestión por resultados en el campo cultural, la subsidiaridad⁶ y la complementariedad entre los tres niveles de gobierno?

La dispersión institucional en el campo cultural y la acción descoordinada siguen siendo los grandes escollos para una actuación eficiente y eficaz. El Plan Nacional de Cultura no constituye aún un mecanismo efectivo para promover actuaciones articuladas y complementarias –evitando la duplicación y superpo-

5 Velázquez Moreira, Vladimir (2017). Los desafíos de Estado en materia de derechos culturales. En *Yvypóra Derêcho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 263-281). Asunción: Codehupy.

6 El principio de subsidiaridad, en su definición más amplia, dispone que un asunto debe ser resuelto por la autoridad (normativa, política o económica) más próxima al objeto del problema.

sición de acciones— entre las diferentes instituciones del nivel central, las gobernaciones y las municipalidades.

A todo ello, debe acotarse que el nuevo gobierno nacional, que asumió funciones el 15 de agosto del 2018, ha fusionado la Secretaría de Información y Comunicación (Sicom) con la Secretaría Nacional de Tecnologías de Información y Comunicación (Senatics), creando un nuevo ministerio: el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (Mitic).

Aquí son pertinentes dos digresiones. Por una parte, sigue habiendo un divorcio entre las políticas culturales y las políticas de comunicación. Salvo eventos o acciones puntuales, ambas se ignoran: la comunicación no asume el espesor cultural, ni la comunicación asume la dimensión cultural. Por otra parte, en términos de inversión de cultura, el presupuesto del novel ministerio, el Mitic, debe ser objeto del registro de la inversión en cultura.

EL DESAFÍO DEL CINE Y EL AUDIOVISUAL PARAGUAYOS

La promulgación y posterior ratificación por parte del Poder Ejecutivo de la Ley N.º 6106/18 “De Fomento al Audiovisual”⁷ es una de las conquistas más importantes en la agenda cultural del 2018 en materia de política pública. Su reglamentación se encuentra ahora en plena ejecución.

La nueva ley del audiovisual, una vez reglamentada, vendrá a crear el Instituto del Cine, y a instaurar el Fondo del Audiovisual, de modo a institucionalizar un mecanismo de apoyo a esta industria cultural, mecanismo transparente y basado en la igualdad de oportunidades, como lo es Programa Ibermedia⁸. Con la instauración de Fondo del Audiovisual se superará la limitación del Fondec, cuyos criterios generales no permiten atender la especificidad de cada campo, en este caso, el audiovisual; y, fundamentalmente, se podrán superar las fluctuaciones de las administraciones de turno o los condicionantes del sistema clientelar.

7 La promulgación de la Ley N.º 6106/18 fue fruto de la acción articulada de las organizaciones del sector audiovisual, a través de la Mesa Multisectorial del Audiovisual, que también incluye a instituciones públicas. Con su promulgación, Paraguay sigue los pasos de otros países, tanto de la región, como de otros continentes, que establecieron mecanismos institucionales de apoyo a la industria del audiovisual que, por su naturaleza, requiere condiciones especiales y subsidios por parte del Estado. Esta ley crea un Instituto del Cine y el Audiovisual, que estará a cargo de un consejo directivo, presidido por el ministro de Cultura; e instaura un Fondo Nacional del Cine, cuyo presupuesto debe provenir de erogaciones impositivas, entre otras fuentes, que deben ser precisadas en la reglamentación.

8 Paraguay es parte del Espacio Iberoamericano de Cultura. Gracias a la membresía que abona la SNC anualmente, el país participa de varios programas que plantean fondos concursables, redes de cooperación y circuitos de difusión.

El hito histórico de “Las Herederas”, ópera prima de Marcelo Martinessi, que ya se adjudicó más de 40 premios internacionales, es un ejemplo concreto del potencial del cine y del audiovisual paraguayos. A la vez de ser un ejemplo de cómo, desde el arte, puede hacerse contrapeso a la censura, la discriminación y la negación de la diferencia⁹.

OMISIONES, REZAGOS Y DESARTICULACIONES QUE INCREMENTAN LA VULNERABILIDAD DEL PATRIMONIO CULTURAL

A dos años de la promulgación de la Ley N.º 5621/16 “De protección del Patrimonio Cultural”, la SNC informa que su reglamentación aún se encuentra en proceso y que, en su marco, se encuentran en la Fiscalía siete denuncias por casos de violación al patrimonio, que involucran a diversos departamentos del país¹⁰ (el número da cuenta de un subregistro de hechos de violaciones contra el patrimonio cultural).

La omisión de esa reglamentación revela la incapacidad del estado –en particular de la administración precedente de la SNC, a cargo de Fernando Griffith– de asumir su rol de garante de los derechos culturales, particularmente de los derechos de proteger y acceder al patrimonio¹¹; pone al desnudo la desidia de la esfera pública en su función de regular el uso del espacio; deja la cancha libre al sector privado y fortalece la creencia –que permea a gran parte de colectivos de patrimonialistas de la sociedad civil– de que el patrimonio debe o puede conservarse al margen de políticas económicas, sociales, ambientales y urbanas.

Pero la agenda legislativa –y, por extensión, las políticas públicas en el campo patrimonial– adquiere aún mayor gravedad con la promulgación de la Ley 5894/18 que crea la Comisión Nacional de Puesta en valor del Patrimonio Cultural Material. Esta Comisión funciona en el seno del Parlamento y es monitoreada desde el Centro Cultural de la República El Cabildo. Es una ley que colisiona totalmente con la institucionalidad y la normativa vigentes, mina los esfuerzos de fortalecer la institucionalidad cultural, incrementado el desorden de los

9 La película “Las Herederas” aborda la historia de una pareja de mujeres maduras, asumiendo la relación lésbica en el país, cuyas vicisitudes tienen como telón de fondo la reproducción de los valores dominantes, pese al deterioro de las condiciones de vida de su origen social de clase.

10 Secretaría Nacional de Cultura, Expediente S.G. N.º 0414/18. El informe de la SNC no otorga detalles acerca de los casos.

11 Un ejemplo es la situación de Acosta Ñu, campo de batalla de la Guerra Grande, declarado Patrimonio Nacional del Paraguay y Sitio de Memoria. Sin embargo, se encuentra en una grave situación de deterioro. La empresa que se encuentra operando allí desconoce que un organismo del Estado encargado del cumplimiento de la Ley de Protección del Patrimonio Cultural puede ingresar al campo para realizar trabajos de arqueología. Al respecto, la SNC reiteró la denuncia al Ministerio Público con la esperanza de un eco favorable. Consejo Nacional de Cultura (Concultura). Acta 05 de abril de 2018.

entes de cultura. Esta ley es desacertada, por una parte, porque se superpone con la anterior normativa citada, la Ley N.º 5621/16 “De Protección del Patrimonio Cultural”, la cual plantea –de ejecutarse– la instauración de un Sistema Nacional del Patrimonio Cultural del Paraguay, involucrando activamente a las gobernaciones y municipalidades; y, por la otra, porque no le corresponde al Poder Legislativo asumir funciones de otro Poder del Estado.

Dos temas que están en agenda desde hace años –y que no logran cerrar el ciclo de su adecuada formulación– son la Ley del Libro y la revisión/modificación de la Ley 4199/10 que establece el seguro social para músicos, autores, compositores y cultores del arte en general sin relación de dependencia. La SNC, junto a las instituciones correspondientes, debe presentar avances concretos al respecto, ya que cercenan o violan derechos culturales varios.

SOBRE EL LIBRO Y LA LECTURA

La vigente Ley del Libro (de 1991) es anacrónica y el actual Plan Nacional de Lectura ni siquiera cuenta con presupuesto. Las acciones promovidas por el Estado son puntuales y están centralizadas en la capital. Predomina la desarticulación, con baja o nula incidencia en los procesos de circulación. Fuera de Asunción, solo un par de ciudades cuenta con librerías, ferias del libro y actividades literarias. De hecho, los libros paraguayos apenas circulan en circuitos nacionales y no lo hacen en circuitos regionales e internacionales. Para colmo, los escritores y las escritoras paraguayas no pueden ejercer sus derechos de autor, pues no existe una sociedad de gestión y control exclusiva de estos derechos¹².

El escenario se vuelve aún más complejo con el Sistema Educativo en crisis: 6 de cada 10 niñas y niños se ven forzados a abandonar la escuela (Unicef, 2018¹³). El promedio de estudios del Paraguay es de 9 años. En el país, 33.000 niños y niñas de 5 años de edad no asisten a una institución educativa. La exclusión alcanza a 15.000 personas, entre niños y adolescentes de 6 a 12 años de edad, mientras que, entre 13 a 17 años de edad, la situación llega a niveles de emergencia: 106.000 adolescentes están fuera del sistema educativo (EPH, 2017)¹⁴.

12 Basado en Ocampos, Sebastián (2018). *Informe preliminar de conclusiones del primer Foro Internacional del Libro de Asunción*. Asunción: inédito. Mesa de conclusiones disponible en <http://foroasuncion.org/>.

13 Unicef Paraguay (2018). Disponible en https://www.unicef.org/paraguay/spanish/32252_38234.html.

14 DGECC (2018). Disponible en <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Resultados%20EPH/PRINCIPALES%20RESULTADOS%20EPH%202017.pdf>.

DERECHOS LINGÜÍSTICOS

Las lenguas indígenas amenazadas de extinción

Persiste la discriminación a los pueblos indígenas por el desconocimiento de sus lenguas y ausencia o desatención de políticas públicas. Indígenas que no hablan el guaraní o el castellano no pueden acceder a los servicios públicos por las barreras de comunicación o la dependencia –sino escasez– de intérpretes¹⁵.

Pero el principal problema reside en la desatención de la alfabetización en lengua materna, que el Estado no logra superar. Si la alfabetización con el guaraní presenta magros resultados, los resultados son menos auspiciosos respecto a la alfabetización en lenguas indígenas. “[El MEC] apenas lo está logrando con el guaraní”, refirió la propia ministra de la Secretaría de Políticas Lingüísticas del Paraguay (Alcaraz, 2018)¹⁶. Los resultados son aún menos alentadores con las lenguas indígenas en el contexto de las escuelas indígenas.

De hecho, la situación lingüística de los pueblos indígenas es la expresión del etnocidio que aún no se ha revertido en el país.

El 40% de las niñas, los niños y los adolescentes indígenas vive en una situación de pobreza extrema. En promedio, los niños indígenas permanecen en la escuela hasta el tercer grado, cuando el promedio nacional es de 9 años; el 28,9% de la población indígena de 10 a 19 años no sabe leer y escribir; el 4,2% de la población de niños, niñas y adolescentes sufre desnutrición, cuando el promedio país es del 1,3%; el 50% de los hogares indígenas no tiene acceso a agua mejorada; el 48,9% de niños y niñas indígenas de 0 y 4 años no está inscripto en el Registro Civil, cuando el promedio nacional –elevado, por cierto– en la misma franja etaria es del 20% (EPH, 2017)¹⁷.

Según Marciano Chevugi, coordinador de la Federación Nativa Aché del Paraguay (Fenap) y representante de los pueblos indígenas ante el Consejo Nacional de Cultura (Concultura), instancia consultiva de la Secretaría Nacional de Cultura, los derechos culturales de los pueblos originarios no son respetados desde el momento en que el Estado no ha cumplido con su obligación de restituir los territorios. Al respecto, Maricano Chevugi expresa taxativamente: “Cultura es igual a territorio. Si no hay territorio, no hay cultura, no hay educación, no hay vida digna.” (Chevugui, 2018)¹⁸.

¹⁵ El intérprete generalmente es alguien de la familia, el maestro o alguien de la comunidad que maneja una o las dos lenguas oficiales del país.

¹⁶ Entrevista realizada por José Guerrero a la ministra de Políticas Lingüísticas el 17 de octubre de 2018.

¹⁷ Op. Cit.

¹⁸ Entrevista realizada por Vladimir Velázquez el 17 de octubre de 2018.

El derecho al territorio, con servicios básicos como caminos, salud y educación, sigue siendo el principal motivo de lucha de los pueblos indígenas. Una nota de prensa del 2018 informaba que, en ocasión del Día Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, que se conmemoró el 8 de agosto del 2018:

líderes indígenas hablaron sobre la falta de voluntad política que existe para resolver problemas que afectan a las diferentes comunidades. Como ejemplo, citaron los casos resueltos hace años por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de las comunidades Yakye Axa y Sawhoyamaya del pueblo Enxet. De 36 medidas que deben ser adoptadas, de acuerdo con la sentencia, el Estado paraguayo apenas cumplió 6.¹⁹

En el 2017, la Secretaría de Políticas Lingüísticas informaba que 5 lenguas se encontraban en peligro de extinción: lengua, manjuí, guana²⁰, sanapaná y tomaraho. La situación empeoró un año después, porque a la lista se adiciona la lengua ava guaraní. Tampoco la gestión ha variado mucho, ya que solo las tres primeras están siendo atendidas a través de acciones de investigación y documentación. Y el plan de trabajo previsto para el 2018 no pudo ser ejecutado por falta de recursos. Al respecto, la ministra indicó que “el trabajo con los pueblos indígenas tiene un costo, demanda un presupuesto, una inversión mayor que trabajar con lengua guaraní.” (Alcaraz, 2018)²¹.

Sobre este punto, resulta auspicioso saber que está en proceso la elaboración de la Política Nacional Indígena, de la cual participa la Secretaría Nacional de Cultura²².

Sobre la lengua guaraní

Si bien persisten los prejuicios respecto a la lengua guaraní y, en rigor, a los hablantes de dicha lengua²³ (Alcaraz, 2018)²⁴, es importante destacar como hecho positivo los avances hacia la normalización del uso obligatorio de la lengua guaraní en las instituciones públicas. Según una resolución, “el plazo será el 22

19 Última Hora, 10 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/el-derecho-la-tierra-es-el-principal-reclamo-indigenas-n2700748.html>.

20 La lengua guana está en estado crítico en Paraguay, donde solo hay cuatro ancianas hablantes de esa lengua.

21 Guerrero, Op. Cit.

22 Secretaría Nacional de Cultura, Expediente S.C. N.º 0414/h8.

23 En rigor, la diglosia que se vive en el Paraguay es el correlato de una desigualdad social que encuentra en la lengua un modo de expresión. Quienes son guaraní parlantes son objeto de prejuicio porque se encuentran en un lugar jerárquicamente inferior del espacio social considerado como legítimo.

24 Guerrero, Op.Cit.

de junio de 2021 para la obligatoriedad del uso escrito del guaraní en las instituciones públicas” (Alcaraz, 2018)²⁵.

Aprobado el alfabeto, en el 2015; la gramática en el 2018, el siguiente paso, 3 años después, es la vigencia de la obligatoriedad del uso del guaraní, junto con el castellano, en todas las instituciones públicas.

Lengua de señas

En el marco de la comisión de trabajo al interior de la Comisión Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conadis)²⁶, se ha elaborado el anteproyecto de ley que aprueba la Lengua Paraguaya de Señas²⁷. Se está esperando que, en el marco del actual gobierno, la presidencia de la Conadis convoque a una reunión del consejo para su presentación y, por consiguiente, se habiliten los pasos siguientes.

En el país, se calculan que existen alrededor de 30.000 personas sordas, las cuales constituyen una comunidad cultural que ha configurado una identidad propia y que ha sufrido –y viene sufriendo– una histórica exclusión. El reconocimiento y la oficialización de la lengua de señas es un paso importante, así como la ampliación de la cobertura y la permanencia en el sistema educativo. En ese sentido, cabe destacar el “Pronunciamento que fija la posición de la comunidad sorda del Paraguay respecto a la educación inclusiva en el nivel inicial y el nivel escolar básico”.

Este documento no solamente expresa la posición de las principales organizaciones de personas sordas del Paraguay, sino también comporta la aspiración de viejas generaciones de personas sordas que han padecido la exclusión del sistema educativo, así como la negación de la especificidad cultural, planteando directrices muy claras al Estado para la atención del derecho a la educación inicial y la educación escolar básica. Es decir, para las nuevas generaciones de niños y niñas sordas. Aquí no se observa únicamente un planteamiento referido al derecho a la educación, sino también –y fundamentalmente– el derecho cultural de reconocimiento de una identidad.

25 Íbid.

26 La Conadis es la instancia colegiada que formula y monitorea las políticas públicas por los derechos de las personas con discapacidad en el Paraguay. Sus deliberaciones tienen carácter vinculante. Está integrada por representantes de instituciones públicas y organizaciones de personas con discapacidad, relacionadas a los 5 tipos de discapacidad. Está presidida por la Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (Senadis).

27 La STP y el MEC han publicado en el 2018 el “Signario Digital de Lengua de Señas” del Paraguay. “Es lo único que estamos teniendo, como sería nuestro diccionario, sería el repositorio de señas del Paraguay, donde se trató de trabajar incluso esas variantes regionales, ellos han documentado, está en formato audiovisual.” (Alcaraz, 2018), Guerrero, Op. Cit.

Las organizaciones de personas sordas del Paraguay han dado señales de esperanza; han mostrado el camino sobre cómo el Estado, a través de sus instituciones, puede abordar políticas específicas en torno a las personas con discapacidad. Un dato es elocuente de la exclusión educativa y cultural. El 92,4% de niños, niñas y adolescentes con discapacidad de 0-17 años está excluido del sistema educativo (EPH, 2016).

Derecho de las personas no videntes

El 27 de junio de 2013 se aprobó el Tratado de Marrakech, conocido oficialmente como «Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso». Es un tratado multilateral impulsado por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), que fue firmado en Marrakech, Marruecos, el 28 de junio de 2013. Paraguay lo ratificó en el 2014, a través de la Ley 5362/14²⁸.

Al respecto, dos procesos deben ser destacados. Por una parte, la Secretaría de Políticas Lingüísticas y la Dirección Nacional de Propiedad Intelectual (Dinapi) han instaurado una mesa de trabajo para definir y ejecutar de forma coordinada las acciones relacionadas con la propiedad intelectual, mientras que, por la otra, el Ministerio de Educación y Ciencias tomó la decisión de que, en todas sus licitaciones de producción de materiales, los oferentes entreguen en formato digital “para que sea tratado con el sistema Braille”.

Las demás instituciones públicas deben hacer lo mismo, de cara al cumplimiento con el Tratado de Marrakech. Sin embargo, luego de 4 años de su ratificación, el país ha dado nopocos, sino nulos avances, negando los derechos culturales de las personas no videntes.

28 Ley 5362/14. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4565/aprueba-el-tratado-de-marrakech-para-facilitar-el-acceso-a-las-obras-publicadas-a-las-personas-ciegas-con-discapacidad-visual-o-con-otras-dificultades-para-acceder-al-texto-impreso>.

RECOMENDACIONES

Sobre inversión y el fortalecimiento de la institucionalidad cultural

- **REALIZAR UN ESTUDIO SOBRE INVERSIÓN EN CULTURA Y FORTALECIMIENTO DE LA ACCIÓN COORDINADA.** La Secretaría Nacional de Cultura debe realizar un estudio—previa definición metodológica—sobre inversión en cultura, de modo que, con dicha información, pueda fortalecer sus acciones de órgano rector y articulador de las diferentes políticas públicas y los diferentes niveles de gobierno en torno a los derechos culturales, los compromisos de Estado sobre la materia y los desafíos y objetivos nacionales. El dato sobre la inversión anual en cultura, desagregada por instituciones, debe traducirse en mecanismos y estrategias que promuevan la sinergia y la cooperación entre las instituciones, la atención del principio de subsidiariedad y una división del trabajo entre los niveles centrales de gobierno. El Plan Nacional de Cultura—que ahora está en evaluación—debería ser uno de los marcos de esta acción sinérgica o de la reversión de la dispersión institucional.

- **REDIRECCIONAR Y FORTALECER EL ROL ESTRATÉGICO DEL ÓRGANO RECTOR.** La actual administración de la SNC tiene el desafío de reanudar el fortalecimiento institucional en cuanto órgano rector, proceso debilitado en la precedente administración, a cargo de Fernando Griffith, quien priorizó la organización de eventos, evitando el robustecimiento—si es que no los anuló—de varios programas nacionales²⁹. Uno de los aprendizajes de la política pública en general y, en particular, de las políticas culturales, es que el nivel central de gobierno debe tener un rol estratégico. Su rol fundamental es establecer regulaciones, incentivos, mecanismos y condiciones para que los actores de la sociedad civil “produzcan cultura”. La organización de eventos no es su función central, salvo que sea componente de una estrategia más amplia. ¿De qué sirven eventos, si no se cambian las condiciones sociales e institucionales, urbanas, ambientales y territoriales; si persiste la inseguridad; si no existen fondos de cultura concursables; si no hay divulgación de obras ni pedagogía para la formación de públicos; si no se fomenta el mejoramiento de los espacios públicos; si se revierte la práctica endémica del repliegue al mundo privado, con el correlato del declive y la decadencia del espacio público, el aumento de la pobreza y la desigualdad social, vertebrados por la efervescencia del ecosistema comunicacional y de las nuevas tecnologías de la mano de un mercado globalizado?

²⁹ Dos ejemplos de programas cancelados durante su administración: Plan Maestro del Centro Histórico de Asunción (PlanCHA) y el Programa “Más allá de la Guerra”, una iniciativa regional, que involucra a los ministerios de Cultura del Mercosur en torno a los 150 años de la Guerra Guasú.

- **REACTIVAR EL SISTEMA DE INFORMACIÓN CULTURAL DEL PARAGUAY.** Muy relacionado con los dos puntos anteriores, aparece, la necesidad de reactivar el Sistema de Información Cultural del Paraguay (Sicpy), que favorezca la producción de datos sobre los distintos procesos culturales.³⁰
- **REPENSAR LAS FUNCIONES DEL CENTRO CULTURAL DE LA REPÚBLICA EL CABILDO.** Y hacerlo, tanto como órgano del Poder Legislativo, como desde el concepto de Centro Cultural. Su práctica de asumir funciones que corresponden al Poder Ejecutivo fortalece la dispersión en la institucionalidad cultural.

Sobre el cine y el audiovisual

- **REGLAMENTAR LA LEY DEL CINE Y EL AUDIOVISUAL.** Es importante que la reglamentación de esta ley se realice a través de un proceso amplio y participativo. La sugerencia de la Unión de Actores del Paraguay que Concultura sea el marco para este cometido, es pertinente y perspicaz.

Sobre la Protección del Patrimonio Cultural

- **REGLAMENTAR LA LEY DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO.** Es imperioso que la actual administración de la SNC finalice esta reglamentación.
- **DEROGAR LEY INCONGRUENTE.** Derogar la Ley 5894/18 que crea la Comisión Nacional de Puesta en valor del Patrimonio Cultural Material. Sobre la promoción del libro y la lectura, y la articulación entre educación y cultura
- **ESTABLECER UNA AGENDA CONJUNTA ENTRE EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA Y LA SECRETARÍA NACIONAL DE CULTURA.** Salvo acciones puntuales y discontinuas, no existe una agenda de trabajo sistemática entre el MEC y la SNC. Dicha omisión afecta el ejercicio de los derechos educativos y los derechos culturales. Hay comunidades y grupos que requieren políticas educativas específicas, que únicamente pueden concebirse desde la perspectiva de la diversidad cultural.

³⁰ La Secretaría Nacional de Cultura instauró el Sistema de Información Cultural del Paraguay (Sicpy) en el 2011, el cual se vio interrumpido durante el gobierno acaecido luego del golpe parlamentario. Fue reanudado en el 2013, pero vuelto a interrumpir en el 2016, bajo la administración de Fernando Griffith. La actual administración tiene el desafío de reactivarlo.

- **DAR PASOS PARA CREAR UNA NUEVA LEY Y ACTIVAR EL SECTOR.** La SNC promulgó la Resolución N.º 119/18 por la cual se aprueba el “Protocolo de Relaciónamiento entre la Secretaría Nacional de Cultura con las Organizaciones y/o Asociaciones del Libro y de las Artes Escénicas”. Es una medida que debe ser dinamizada y aprovechada para superar los rezagos en la materia y formular un nuevo Plan Nacional de Lectura que aborde tanto el sistema educativo como los procesos de circulación y acceso a la producción bibliográfica y literaria, tanto a nivel nacional, como internacional.

Sobre los derechos lingüísticos

- **REGLAMENTAR LA LEY DE LENGUAS.** Hay una necesidad de reglamentar la Ley de Lenguas en lo que respecta a las lenguas indígenas.
- **CREAR UN PLAN DE CONTINGENCIA EN TORNO A LENGUAS INDÍGENAS.** Es imperiosa una focalización de recursos y acciones para viabilizar y fortalecer el plan de trabajo de contingencia en relación a las lenguas indígenas en peligro de extinción. Hay un plan de trabajo que en el 2018 no pudo ser ejecutado, así como varias iniciativas que, por carencia de recursos o dilación burocrática, no logran ejecución (Ejemplo: el primer diccionario bilingüe manjui-castellano). Esa focalización de recursos no solamente debe permitir viabilizar las acciones planificadas, sino atender –de forma urgente– a las lenguas sanapaná, tomaraho y ava guaraní. El plan de contingencia debe inscribirse en la política nacional indígena que está siendo formulada.
- **ARTICULAR EL TRABAJO CONJUNTO ENTRE LA SNC Y LA SPL.** La SNC debe apoyar a la SPL en la organización del plan de trabajo en torno a las lenguas indígenas, particularmente con la interlocución con el MEC que, por su complejidad, tiene serias dificultades para formular y ejecutar políticas específicas, es decir, dirigidas a grupos específicos que requieren una atención diferenciada, pese a que cuenta con la Dirección General de Educación Inclusiva, la Dirección General de Educación Indígena y el Consejo Nacional de Educación Indígena. Y que, en el 2013, el país promulgó la Ley de Educación Inclusiva. Es el trabajo articulado entre estas instituciones lo que podrá evitar que las lenguas indígenas en peligro de extinción desaparezcan. Esa articulación permitirá que Paraguay realice pasos certeros y concretos, no meramente declarativos, en el 2019, Año Internacional de las Lenguas Indígenas.

- **CREAR LA UNIDAD DE ASUNTOS LINGÜÍSTICOS Y PREPARAR EL PROCESO DE NORMALIZACIÓN DEL GUARANÍ.** Según el Decreto N.º 6797/17, todas las instituciones públicas dependientes del Poder Ejecutivo deben crear la Unidad de Asuntos Lingüísticos. Los trabajos de preparación para la normalización del uso obligatorio de la lengua guaraní requerirán, por una parte, que las instituciones que aún no la crearon, lo hagan; y, por la otra, que estas unidades trabajen articuladamente bajo la dirección de la SPL para ejecutar los trabajos preparatorios para la normalización del uso obligatorio del guaraní en las instituciones públicas.
- **ATENDER LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS SORDAS.** Las instituciones competentes, particularmente el MEC, deben atender de forma especial el “Pronunciamiento que fija la posición de la comunidad sorda del Paraguay respecto a la educación inclusiva en el nivel inicial y el nivel escolar básico”. La Senadis, la Conadis y la SPL deben acelerar el proceso de presentación del anteproyecto de Ley de Señas del Paraguay. La SNC, en aras de su obligación de transversalizar la política cultural, debería hacer las gestiones para integrar la Conadis y el Consejo Nacional de Educación Indígena.
- **EJECUTAR EL TRATADO DE MARRAKECH.** La Conadis debe priorizar la aplicación del Tratado de Marrakech, involucrando a otras instituciones del Poder Ejecutivo, entre ellas, la SNC, la SPL y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (Mitic).

Sobre los derechos de los y las artistas

- **GARANTIZAR LA SEGURIDAD SOCIAL DEL Y DE LA ARTISTA.** Retomar la revisión/modificación de la Ley del Seguro Social del Artista.

BIBLIOGRAFÍA

- Bennoune, Karima (2017). *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos culturales. A/72/155, Asamblea General de las Naciones Unidas. 17 de julio 2017*. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/216/97/PDF/N1721697.pdf?OpenElement>.
- Cepal (2016). *Panorama Social de América Latina*. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41598-panorama-social-america-latina-2016>.
- Concultura (2018). Acta 05 de abril de 2018.
- DGEEC (2010). *Programa de Monitoreo y Evaluación de la Alfabetización (LAMP)*. Disponible en https://www.mec.gov.py/planificacion/source/INFORME_LAMP_2do.pdf.
- DGEEC (2018). *Encuesta Permanente de Hogares (2017)*. Disponible en <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Resultados%20EPH/PRINCIPALES%20RESULTADOS%20EPH%202017.pdf>.
- Ocampos, Sebastián (2018). *Informe preliminar de conclusiones del primer Foro Internacional del Libro de Asunción*. Asunción: inédito.
- Presidencia de la República. Honorable Congreso de la Nación (2014). *Ley 5362/14 (2014). Que aprueba el Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso*. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4565/aprueba-el-tratado-de-marrakech-para-facilitar-el-acceso-a-las-obras-publicadas-a-las-personas-ciegas-con-discapacidad-visual-o-con-otras-dificultades-para-acceder-al-texto-impreso>.
- Secretaría Nacional de Cultura (2018). Expediente S.G. N.° 0414/18.
- Serafini Geoghegan, Verónica (2017). *Paraguay: Inversión en protección social no contributiva. Desafíos para el diseño y la medición de la política*. Asunción: CADEP-Paraguay Debate-Unión Europea.
- Unicef Paraguay (2018). Disponible en https://www.unicef.org/paraguay/spanish/32252_38234.html.

LA TENDENCIA A REDUCIR LOS DERECHOS LABORALES

SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE
LIBERTAD SINDICAL EN PARAGUAY



Al igual que en los últimos cinco años, en el año 2018, no se registraron cambios: en Paraguay continúan los incumplimientos de los derechos sindicales. Los principales son: la falta de libertad de organización, la persecución y discriminación sindical, el ineficiente sistema de inspección laboral, la flexibilidad de leyes laborales, despidos y trabajo en condiciones precarias y bajo nivel salarial.

Raúl Monte Domecq

GESTIÓN LOCAL

INTRODUCCIÓN

En el último año de gobierno del expresidente Horacio Cartes (HC), continuó la sistemática violación de los principales derechos sindicales de los trabajadores en el Paraguay, así como a lo largo de los cinco años que duró su gobierno (2013-2018). En muchos aspectos ha empeorado, tales como la persistencia del trabajo forzoso de los indígenas en el Chaco o de adolescentes en una empresa de cal en Concepción, y la constatación de que –en algunas actividades de sectores económicos en auge– no existe libertad de asociación y organización en sindicatos de trabajadores para la defensa de sus derechos laborales, como las grandes cadenas de supermercados, farmacias, estaciones de servicios, industrias maquiladoras, el empleo doméstico y otros.

Además de la libertad sindical, institución esencial de un sistema democrático que debe buscar desarrollar una relación de equidad y justicia entre el capital y el trabajo, se incumplen importantes derechos laborales como las ocho horas de trabajo, el salario mínimo legal, la discriminación hacia la mujer trabajadora por recibir menor remuneración en comparación con el trabajador varón, despidos en casos de embarazos, y otras prácticas de precarización laboral. En el caso de trabajadoras y trabajadores urbanos, es el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) la institución estatal que se encarga de reproducir y encubrir las violaciones de los derechos sindicales.

La violación de los derechos sindicales es un problema estructural en el Paraguay, ocurre desde hace varias décadas, tanto en los 35 años de dictadura como en la etapa democrática, en los sectores urbano y rural. Si bien este artículo se focaliza en los trabajadores urbanos, se debe mencionar que la situación de incumplimiento de derechos de los trabajadores en el sector rural es posiblemente peor a raíz de la mayor ausencia del Estado en su territorio y la pérdida de soberanía en regiones fronterizas, con expansión de la agricultura mecanizada del agronegocio y la consolidación de “brasiguayos” (colonos de origen brasileño radicados en Paraguay). En algunos municipios y municipalidades prevalece el idioma portugués y cultura brasileña, que va desplazando a la cultura paraguaya. Las principales reivindicaciones son la lucha por el acceso a la tierra, la reforma agraria y una ley de la Agricultura Familiar Campesina, entre otros, situación que da como respuesta la quema de ranchos y el desalojo violento de ocupaciones por parte de la Policía Nacional y en otros casos por “guardias privados” tipo paramilitares de los propios brasiguayos. En el caso rural, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) es una de las entidades públicas responsable por la burocratización, indefinición y criminalización de

trabajadores rurales que tratan de ejercer su derecho a la libertad de asociación y organización para la defensa de sus reivindicaciones laborales.

MARCO JURÍDICO

Tal como se ha referido en el informe anterior (Monte Domecq, 2017), la Constitución Nacional de la República del Paraguay reconoce el derecho al trabajo, seguridad social y libertad sindical, en su capítulo VIII (arts. 86 a 106). El plexo normativo internacional se configura a partir del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, arts. 6 a 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, arts. 6 a 9).

Dado el énfasis del presente artículo, los derechos sindicales son reconocidos en el artículo 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 (arts. 283 a 324).

Evaluación de organizaciones sindicales

El presidente de la Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A), Bernardo Rojas, califica al fenecido gobierno de HC como el peor de todos por la persecución antisindical, y por los recortes de derechos consagrados en la Constitución Nacional y el Código Laboral. Con la asunción de Mario Abdo Benítez, se perciben moderadas esperanzas que la relación entre el Gobierno y los sindicatos pueda comenzar a mejorar. Esto se basa en la apertura al diálogo por parte de las nuevas autoridades del MTESS, la regularización del registro sindical de algunas organizaciones que estaban congeladas, entre otras manifestaciones de intentos por mejorar el desempeño de este ministerio, el cual posee graves y viejos problemas estructurales que facilitaron su inoperancia y prácticas de corrupción que pueden obstaculizar su deseo de institucionalización.

Esta deteriorada situación de la vigencia de los derechos sindicales y la precarización de sus instituciones públicas, como el MTESS y otras organizaciones y empresas del Estado, a poco de cumplir los primeros 30 años de vida democrática del Paraguay, generan un descrédito de los trabajadores hacia la clase política encargada de administrar los poderes del Estado y, por lo tanto, de la democracia como sistema de vida y de organización de la sociedad. Al respecto, la investigación de Lachi y Rojas, muestra que en un poco más de dos décadas de periodo democrático, las experiencias de diálogo social, contratación colectiva y tripartismo efectivamente no funcionaron en Paraguay:

Ninguno de los gobiernos que se sucedieron en estas dos últimas décadas ha demostrado en los hechos concretos una actitud verdadera de buscar resolver los problemas sociales y económicos del país a través del diálogo, la concertación y la búsqueda de acuerdos compartidos entre diferentes actores políticos y sociales.¹

Lo señalado precedentemente se puede apreciar en un posicionamiento público de organizaciones sindicales y gremiales que coincidieron en el siguiente diagnóstico:

La transición democrática produjo en más de veinte años una profunda decepción hacia la democracia política, y sobre todo hacia la democracia electoral, casi todos los partidos políticos han sido copados por grupos económicos que buscan el poder para incrementar sus ganancias ilícitas, producto de esta situación son el orden jurídico que sigue al servicio de los grupos económicos de poder, ganaderos, sojeros, y grupos de mafiosos que detentan el poder fáctico de la Nación. El problema por el que atravesamos es estructural, producto de un modelo que opera como una democracia para ricos, que quita las tierras, el trabajo y la educación al pueblo, en beneficio de las grandes transnacionales y en perjuicio de las grandes mayorías empobrecidas. La desidia, la inacción y la ineficiencia de los sectores retardatarios de nuestra política criolla ha imposibilitado un avance más positivo para la implementación de la JUSTICIA SOCIAL.²

Sobre los tres poderes del Estado, la citada fuente agrega:

El anterior gobierno encabezado por Horacio Cartes y su entorno corrupto hizo tabla rasa de los elementales derechos del pueblo. Instauró un gobierno sin legitimidad ni honestidad, atropellando las instituciones del Estado, promoviendo en forma permanente la violación de la Constitución Nacional, y su desprecio a los tra-

1 Lachi, M., Rojas, R. (2016). Diálogo social, contratación colectiva y tripartismo en Paraguay. En *Colección Novápolis* (pp. 211). Asunción: Arandurá.

2 CUT-A (2018). *Documento de discusión de construcción de alianzas, sindical, campesinos, estudiantil y social* - Asunción, 9 de noviembre de 2018 (p. 2). Asunción: CUT-A, con apoyo de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

bajadores del campo y la ciudad, así como a los estudiantes y sectores sociales, que luchan por un país mejor. Decimos no al continuismo, este nuevo gobierno tiene la imperiosa obligación de efectuar cambios estructurales con el fin de combatir radicalmente la pobreza y la exclusión social de nuestro pueblo. Manifestamos que **el Congreso**, con honrosas excepciones, sigue siendo el muestrario más calamitoso de la degradación moral y política, reuniendo en su seno a quienes no representan la voluntad popular, sino a abyectos capos mafiosos que se burlan de la población paraguaya. **El Poder Judicial** sigue siendo el brazo represor jurídico de sectores opulentos y corruptos, la justicia no existe para los trabajadores, campesinos, indígenas, ni para los pobres y excluidos, dejando impunes a los delincuentes, narcotraficantes y ladrones públicos, responsables de la miseria que aflige a millones de paraguayos y sume a este poder del Estado en el más profundo descreimiento.³

La percepción de los dirigentes sindicales es corroborada por la persistencia del incumplimiento de los derechos sindicales, observados durante los años 2017 y 2018 que a continuación se presentan en forma resumida.

La libertad sindical

El instrumento que continúa utilizando el Estado para abortar o desestimular el derecho a la libertad de asociación, es el sistema de Registro de organizaciones sindicales. El Código del Trabajo, en su artículo 300, establece que luego de presentar los documentos para el reconocimiento de un sindicato, la Autoridad Administrativa del Trabajo pondrá a la vista por 30 días para recibir objeciones de partes interesadas y luego, si no las hubiere, la inscripción debe ser automática. Cuando se dilatan estos plazos es cuando se producen los despidos de trabajadores que acaban de organizarse en sindicatos, porque están en desprotección a raíz de que aún no tienen el reconocimiento legal por parte de dicho ministerio. El congelamiento del plazo puede sobrepasar el año.

- **EMPRESAS PRIVADAS SIN ORGANIZACIONES SINDICALES.** Existen varios casos de empresas del sector privado que niegan el derecho a la organización sindical, con la complicidad activa o pasiva del MTESS, y cuya constatación se da en el hecho de que **nunca existieron organizaciones sindicales**. Algunos ejemplos son: empresas productoras de carne y lácteos en el Chaco, cuyas patronales son principalmente menonitas, quienes venden al mercado interno y exportan a otros países; las grandes cadenas de supermercados en expansión en todo el territorio nacional; las redes de farmacias (venta de medicamentos y cosméticos) que en algunos casos llegan

³ Íbid., p. 3.

a tener cerca de 100 sucursales; las estaciones de servicios y provisión de combustibles para autovehículos. Las industrias maquiladoras –que suman 160 empresas– poseen un régimen especial de liberación de impuestos y reciben otros subsidios, desconociendo las condiciones de trabajo en sus unidades y en las proveedoras de insumos subcontratadas o tercerizadas por las maquiladoras. En todas estas empresas citadas como ejemplo, **no existen ni existieron organizaciones sindicales** de sus trabajadores.

- **PERSECUCIÓN Y DISCRIMINACIÓN SINDICAL.** En la relación de los sindicatos con el Gobierno –y en muchos casos con las patronales privadas– continuaron siendo la constante la persecución y la discriminación sindical. Esto se manifiesta en despidos de trabajadores y trabajadoras por causas injustificadas, incumplimiento de fallos de la Justicia que obligan a una patronal a volver a incorporar a una persona despedida, despidos por intentos de ejercer el derecho a la huelga, buscando dar ejemplo para las demás personas trabajadoras, y otros casos.
- **EL SISTEMA DE INSPECCIÓN LABORAL.** Es ineficaz, se presta a la corrupción y estimula la impunidad en las violaciones de los derechos laborales. Prueba de esto, es el reconocimiento del propio viceministro de Trabajo, Luis Orué, de que solo existen 26 fiscalizadores laborales para todo el país, que deben encargarse de controlar las denuncias por incumplimientos laborales en todo el territorio nacional.⁴ Esta situación revela que este ministerio nunca tuvo la intención de encarar con seriedad su rol de inspección de las empresas y verificar las denuncias de violaciones de leyes laborales.
- **LA FLEXIBILIZACIÓN DE LEYES LABORALES.** A través de proyectos de leyes específicas se viene intentando reducir o eliminar los derechos sindicales y beneficios laborales establecidos en la Constitución Nacional y en el Código del Trabajo, producto de décadas de luchas reivindicativas de los trabajadores. Algunos casos se citan como ejemplo:
 - El congelamiento salarial para trabajadores del sector público con la **Ley N.º 5098/13 “De Responsabilidad fiscal”**, que plantea restricciones a los rubros sociales y ancla el reajuste salarial de empleados públicos con el reajuste del salario mínimo para el sector privado.

⁴ ABC Color, 12 de noviembre de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/en-todo-el-pais-hay-solo-26-fiscalizadores-1758792.html>.

- La eliminación del salario mínimo legal y otros derechos, a través de la **Ley N.º 4951/13 “De inserción al empleo juvenil”**, sancionada el 20 de junio de 2013, y los proyectos de leyes: **“De Fomento al primer empleo y emprendedurismo juvenil”**, Expediente: D-1432860, con fecha de ingreso: 27/11/2014; y que modifica y amplía la **Ley N.º 1980/02 “De primer empleo”**, Expediente D-1016709, con fecha de ingreso: 29/04/2010.⁵
- Otro intento fue el rechazado **proyecto de ley que crea la Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones**, cuyo principal temor fue la apropiación de fondos jubilatorios para otorgar operaciones al mercado financiero, que fuera finalmente archivado.
- El **proyecto de ley que regula el empleo a tiempo parcial**, que fuera presentado el 15 de marzo de 2018, fue girado a las comisiones de Legislación, de Hacienda, y Cuentas y Control de la Administración Financiera del Estado, para su dictamen correspondiente. Durante una audiencia pública realizada en el Congreso Nacional, varios actores sindicales y trabajadores sociales señalaron que la propuesta legislativa lo que hará es precarizar aún más la situación del trabajador. Indicaron que ni el Código del Trabajo se respeta en su totalidad por parte de muchas patronales y de las autoridades administrativas del Estado, por lo que no confían en que el plan que regula el empleo a tiempo parcial pueda ser una solución para mejorar la situación laboral de los asalariados. Este proyecto cuenta con el apoyo de la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (Feprinco), la Asociación Rural del Paraguay (ARP), la Cámara Paraguaya de Supermercados (Capasu) y las centrales de trabajadores Primera Central Democrática de los Trabajadores del Paraguay (CNT), la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). Fue presentado ante el Senado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), pocos días antes de la culminación del mandato de Horacio Cartes como presidente de la República. Sin embargo, la Central Unitaria de Trabajadores Auténtica del Paraguay (CUT-A) es uno de los gremios de trabajadores que se oponen a esta propuesta legislativa.⁶ En este caso, se pueden apreciar dirigentes sindicales que poseen opiniones diferentes sobre este tema.

5 Disponibles en www.silpy.congreso.gov.py; <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas>.

6 ABC Color, 20 de octubre de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/no-quieren-el-empleo-parcial-1751633.html>.

Denuncia de despidos y trabajo en condiciones precarias

Existieron varios casos de trabajo en condiciones precarias, incluyendo trabajos forzosos de indígenas en el Chaco.⁷ El periódico británico *The Guardian* publicó una investigación que hace referencia a la deforestación ilegal y el trabajo esclavo entre la población indígena en el Chaco. Citó el caso de la Estancia Ruroka, en el departamento de Boquerón, cerca de la frontera con Bolivia, donde inspectores gubernamentales encontraron a 35 personas del pueblo Aché trabajando y viviendo en condiciones inhumanas, en la producción de carbón vegetal y a cerca de 1.000 km de su comunidad.

La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) recibió una denuncia sobre el masivo despido de operarios de la Calera Guyrati, en el departamento de Concepción. La fábrica cerró el 1 de octubre de 2018, el dueño desapareció y dejó en la calle a 140 operarios, entre ellos 23 indígenas. Los indígenas afectados por el cierre de la calera son de la etnia Angaité y viven en la comunidad San Carlos. Los nativos provienen del Chaco, pero la fábrica en cuestión se encuentra a la vera del río Paraguay del lado de la región Oriental.⁸

El derecho a un salario mínimo

En los últimos 29 años de democracia, estudios técnicos han demostrado que el salario mínimo establecido por el Gobierno, siempre ha acumulado un déficit en su poder adquisitivo entre el 25% y el 30% con respecto a la tasa oficial de inflación del Banco Central del Paraguay. Bernardo Rojas, titular de la CUT-A afirmó que el monto correcto del aumento en el año 2018 debía ser de 508.000 guaraníes. “El Banco Central del Paraguay amaña sus estudios y estructura de estudio para hacer el cálculo”, dijo con respecto al aumento del 3,5% aprobado a partir del mes de julio de 2018 por el Poder Ejecutivo.⁹ Además de la discusión sobre su bajo valor monetario actual, otro grave problema que se plantea es que una parte importante de la fuerza laboral del sector formal de la economía no tiene acceso a este salario mínimo.

7 *The Guardian*, 18 de septiembre de 2018. *Trabajo forzado en Paraguay: la oscuridad en el fondo de la cadena de suministro global. Los expertos creen que se necesita con urgencia una acción para exponer las horribles condiciones laborales en la región del Chaco de Paraguay*. Londres: *The Guardian*. Disponible en <https://www.theguardian.com/environment/2018/sep/18/forced-labour-in-paraguay-the-darkness-at-the-bottom-of-the-global-supply-chain>.

8 Última Hora, 13 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/codehupy-ampliara-denuncia-explotacion-laboral-n2773240.html>.

9 Nanduti Diario Digital, 26 de junio de 2018. Disponible en <http://www.nanduti.com.py/2018/06/26/ reajuste-del-salario-minimo-debia-del-307-segun-la-cut/>.

RECOMENDACIONES

- Respetar la libertad sindical y el derecho a la organización de los trabajadores. Incluso, estimular al sector privado que lo practique porque todos ganan en una mejor democracia, la paz social y mayor eficiencia en las relaciones de trabajo.
- Reorganizar la estructura y la gestión pública del MTESS, una reingeniería institucional que le permita cumplir con su misión, con un fuerte cambio en su cultura de gestión pública, eliminando mecanismos que estimulan la corrupción, con una mayor calidad y cantidad de servidores públicos (no solo funcionarios pasivos y displicentes) al servicio de trabajadores y empresas.
- Implementar políticas de empleo y trabajo liderando un proceso participativo y transparente de las partes interesadas, que incluya la revisión de la matriz productiva del Paraguay, generadora de un sostenido crecimiento económico, pero insustentable por bajo nivel de empleo y alto pasivo socioambiental que deja a la sociedad.
- Rediseñar la política salarial, así como fortalecer la práctica del contrato colectivo de condiciones de trabajo e instaurar la figura del sindicato nacional por sectores o rama de actividad económica.

BIBLIOGRAFÍA

- Bedoya Silva-Santisteban, A. y Bedoya Garland, E. (2005). *Servidumbre por Deudas y Marginación en el Chaco de Paraguay*. Oficina Internacional del Trabajo. Documento de trabajo. Ginebra. Declaration/WP/45/2005. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_081941.pdf.
- Congreso Nacional (2013). Ley N.º 4951/13 “De inserción al empleo juvenil”, sancionada el 20 de junio de 2013. Proyecto de ley: “De Fomento al primer empleo y emprendedurismo juvenil” (Expediente: D-1432860). Fecha de ingreso: 27/11/2014. Proyecto de ley que modifica y amplía la Ley N.º 1980/02 “De primer empleo” (Expediente D-1016709), fecha de ingreso: 29/04/2010.
- CUT-A (2018). *Documento de discusión de construcción de alianzas, sindical, campesinos, estudiantil y social - Asunción, 9 de noviembre de 2018*. Asunción: CUT-A, con apoyo de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- CUT-A. Propuesta política para una buena gobernabilidad. En *Organización y Acción N.º 12. Febrero 2018*. Asunción: CUT-A.

Lachi, Marcello y Rojas Scheffer, Raquel (2016). El diálogo social tripartito en Paraguay, 25 años de intentos y pocos éxitos. En *Revista Novapolis. Universidad Nacional de Pilar / CEEP Germinal*. Asunción: Arandurã.

Monte Domecq, Raúl (2017). El país del doble discurso y de las leyes que no se aplican. En *Yvypóra Derecho Paraguái - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 283-292). Asunción: Codehupy.

The Guardian, 18 de septiembre de 2018. Trabajo forzoso en Paraguay: la oscuridad en el fondo de la cadena de suministro global. Los expertos creen que se necesita con urgencia una acción para exponer las horribles condiciones laborales en la región del Chaco de Paraguay. Londres: The Guardian. Disponible en

<https://www.theguardian.com/environment/2018/sep/18/forced-labour-in-paraguay-the-darkness-at-the-bottom-of-the-global-supply-chain>.

LOS DERECHOS A LA VIVIENDA DIGNA Y A VIVIR EN LA CIUDAD SE CONQUISTAN EN EL PARAGUAY

DERECHO A LA VIVIENDA Y DERECHO A LA CIUDAD



En las zonas periurbanas de los distintos distritos del Paraguay existen inmensas extensiones de tierras que están en disputa entre los sectores populares que reclaman el justo derecho a acceder a un pedazo de tierra, frente a los mega proyectos en ejecución por parte del sector público que no tienen en cuenta el desarrollo humano de las personas que viven en las zonas afectadas y el negocio inmobiliario que busca continuar lucrando de forma desmedida e irracional, haciéndose valer de reglas del mercado y de negociados con tierras municipales o en litigios.

Rodrigo Rojas y José Galeano

ENFOQUE TERRITORIAL

Natalia Rodríguez y Ángel Domínguez

SERPAJ-PY

INTRODUCCIÓN

“¡Y también el aire!, porque ya en China se vende aire envasado para respirar”, expresan las voces de los participantes en varios espacios de debate en torno a la problemática del acceso a la tierra en la ciudad y el derecho a la vivienda digna, cuando la reflexión apunta a que: “¡si pudieran vender el aire, también lo harían!”. Mientras tanto, periódicos digitales relatan que “fabricantes y vendedores de mascarillas, purificadores y medidores experimentan incrementos explosivos en sus negocios cuando la contaminación se dispara”¹.

La mercantilización de los derechos humanos ocurre en Pekín, Asunción y cualquier parte del mundo; es una realidad en nuestros tiempos.

Para plantear algún horizonte que recupere concretamente el derecho a la tierra, debemos buscar primero, recuperarlo subjetivamente. Así, el desafío es el de retornar colectivamente a nociones ancestrales que nos recuerden que, mientras las fuentes de vida con las que nutre el planeta tierra a todos los seres vivos, continúan siendo concebidas como mercancía, o crecerá la exclusión y marginalización territorial, o el drama del acceso a la tierra y vivienda será solucionado de forma superficial y temporal hasta que la mercancía (tierra) vuelva a negar y expulsar de manera interminable a las poblaciones vulnerables que componen este drama.

Paraguay continúa siendo el país más desigual del mundo en cuanto a la distribución de la tierra (Banco Mundial, 2018), y las cifras son alarmantes. El 2,5% de la población es propietaria del 85% de las tierras, mientras que 600 latifundistas concentran más de 12.654.000 hectáreas y que 300.000 familias se encuentran sin tierra (Guereña y Rojas, 2016).

Desde el año 1954 al 2003 se distribuyeron 7.851.295 hectáreas a 1.000 personas (Comisión de Verdad y Justicia, 2008), lo que representa el 20% del total del territorio paraguayo. Esta situación lamentable acarreó y sigue acarreando para la mayoría de la población paraguaya, sufridas consecuencias sociales, económicas y políticas en la realidad nacional.

Esta realidad genera una expulsión rural masiva: 9.000 familias por año salen del campo para asentarse en zonas urbanas y periurbanas, lo que produjo una reversión en la proporción de habitantes en el campo y la ciudad, pasando este

¹ El Confidencial, 23 de febrero de 2016. Disponible en <https://www.elconfidencial.com/mundo/2016/02/23/se-vende-aire-limpio-el-nuevo-nicho-de-consumo-de-la-clase-media-de-china/>1156509/.

segundo a albergar hoy a más del 65% de la población, mientras que en los años '50 la población urbana apenas alcanzaba a un 35% (Galeano Monti, 2014:31).

Esto desencadena en que hoy existan más de 50.000 familias viviendo en asentamientos en el departamento Central, lo que configura un universo muy significativo por su volumen, aunque poco atendido por las políticas públicas y poco estudiado por las ciencias sociales².

MARCO JURÍDICO

La Constitución Nacional establece en su artículo 100 el derecho a una vivienda digna. Concretamente, expresa que:

todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna. El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho, y promoverá planes de vivienda de interés social, especialmente las destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuados.

De esto se desprende que es el Estado el responsable de dar las condiciones para que este derecho se haga realidad. ¿Qué es lo primero que hay que garantizar para “dar esas condiciones”? Un lugar para construir esa vivienda, un lugar físico, la tierra. Además, el artículo es claro en decir que debería existir un interés privilegiado para las familias con escasos recursos.

Además de lo anterior, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (ratificado por Ley 4/92), señala en su artículo N.º 11 que los Estados “reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”. La Observación general número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) desarrolla más este derecho a la vivienda. Entre otras cosas, señala que debe garantizarse este derecho sin ninguna forma de discriminación, por lo que es independiente a la edad, situación económica, afiliación, conformación familiar, etc. También aclara, perfectamente, que la vivienda no es tener un techo sobre la cabeza, sino se refiere a garantizar condiciones de seguridad, paz y dignidad.

Los elementos esenciales para que una vivienda sea considerada adecuada y que resultan de obligatoria aplicación de las autoridades estatales son:

2 Galeano Monti, 2017.

1. la seguridad jurídica en la tenencia, en el que se señala como obligación para el Estado que adopte medidas de protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados;
2. disponibilidad de servicios materiales e infraestructura que garanticen la salud, educación, el agua potable, instalaciones sanitarias, eliminación de desechos entre otros;
3. gastos soportables en el que el Estado debe crear subsidios y niveles de financiación de vivienda para quienes no pueden costearse una;
4. habitabilidad, en el que el espacio debe ser adecuado para proteger a los ocupantes y garantizar su seguridad física;
5. accesibilidad, consistente en garantizar un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluyendo el acceso a la tierra como derecho;
6. lugar, que permita el acceso a opciones de empleo, servicios de salud, y otros servicios sociales, y
7. adecuación cultural, de manera a proteger la expresión de la identidad cultural y la diversidad de quienes deben acceder a la vivienda digna.

Por otra parte, se incorpora el creciente desarrollo conceptual del derecho a la ciudad, que en nuestro contexto actual y nuestra dinámica poblacional de crecimiento urbano, resulta esencial no dejar de lado. Este señala que todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminación alguna y que se debe apuntar a un usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social³.

CASOS

Asunción, capital del país, y el departamento Central representan el 0,63% del territorio paraguayo.⁴ En este espacio vive el 37,4% de la población paraguaya⁵. Este dato se suma a los indicadores de desigualdad existentes, y demuestra la falta de organización y de planificación territorial.

3 Esto se encuentra mayormente desarrollado en el informe de Derechos Humanos de la Codehupy del año 2016.

4 Ferreira Gubetich, 2002.

5 DGECC, 2018a; 2018b.

Como se viene indicando en artículos anteriores de la Codehupy (2017:299-312), este crecimiento demográfico es expresión de la falta de oferta pública de insertar a la ciudad a sus pobladores que vienen migrando desde el campo, lo que desenlaza en la improvisación de los nuevos barrios y las nuevas viviendas por parte de las personas desplazadas, que desde los años '50 y hasta la década de los '90 se materializó en la conformación de los bañados de Asunción y en la actualidad se configura en la generación de los asentamientos urbanos y rurales del departamento Central y del país.

En los bañados en Asunción

AUSENCIA DE ELECCIONES PRESIDENCIALES DEMUESTRA QUE PARA LAS Y LOS POLÍTICOS, EL BAÑADO NO EXISTE

Finalizando el primer cuatrimestre del año 2018 y cerca de celebrarse las elecciones generales en el país para el periodo de gobierno 2018-2023, la situación de las poblaciones afectadas por la construcción de la Avda. Costanera en su segunda etapa (zona calle San Estanislao), no se resolvió de una manera favorable hacia las personas que habitan ese territorio. Y como en este contexto persiste una clara preocupación de los y las bañadenses, respecto al modo de abordaje que las próximas autoridades harán de la problemática, el 20 de marzo pasado, la Coordinadora General de Organizaciones Sociales y Comunitarias de los Bañados de Asunción (Cobañados) organizó un debate de propuestas con el fin de que sus inquietudes sean oídas. A este debate se invitó atentamente a los candidatos presidenciales Mario Abdo Benítez de la ANR y Efraín Alegre de la Alianza GANAR, quienes no se presentaron para corresponder la invitación. Una vez más se percibe un mensaje claro: los sectores vulnerables son invisibles, o no existen para quienes tomarán las riendas públicas con decisiones que afectan los derechos de ciudadanos y ciudadanas, cambiando la realidad cotidiana de muchas familias y personas. Además de la ausencia de políticas de Estado que puedan dar una contundente respuesta inmediata a esta gran necesidad social, se añaden las ausencias que en los candidatos presidenciales dicen: “El Bañado no existe”.

Es justamente que en este contexto, a finales de abril de 2018, se proclama ganador de las elecciones generales al candidato del partido colorado, Mario Abdo Benítez; figura fuertemente ligada al régimen de la dictadura, pues su padre –el homónimo Mario Abdo Benítez– fue secretario privado del Gral. Alfredo

Stroessner. La madre del citado candidato electo es Ruth Benítez Perrier, sobrina de un influyente militar stronista.

Hoy, esta situación mucho no ha cambiado pues –volviendo a lo que se vive en el territorio del Bañado– se suman las evidentes condiciones inhumanas en que están construidos los refugios. Además, en vistas a los meses venideros de inundaciones, los pronósticos son nada favorables para la población.

Sin embargo, el gobierno del presidente Horacio Cartes, saliente en el mes de agosto de 2018, sí tuvo tiempo de inaugurar, antes de que las obras finalizaran en su totalidad, el tramo de la Avda. Costanera Norte que culminaba en lo que respecta a la vía asfaltada, pero sin señalización en la zona de la escuela Caacupemí, de la entidad Fe y Alegría, debido al apuro en mostrar resultados de su gestión. En dicha zona, los niños, niñas y adolescentes escolarizados deben cruzar la ruta intentando esquivar a los vehículos sin que la vía esté señalizada, poniendo en peligro su vida e integridad física⁶.

DEL ATROPELLADO DERECHO A LA VIVIENDA Y A UN ENTORNO DE VIDA DIGNA

El 4 de abril de 2018, en una reunión del equipo técnico del Servicio Paz y Justicia (Serpaj-Py) con Codeco y pobladores/as del Bañado Norte, un poblador de la zona de Ex Azteca II, relató las prohibiciones que el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) impuso a las familias que están acogidas en el refugio de la zona de ex-Hierropar⁷. Dijo que la decisión administrativa se basó en la razón de colocar un guardia de seguridad que custodie los portones del predio donde se encuentran los refugios; pero que estos personales utilizan la fuerza o amenazas directas contra la vida o la integridad de las familias refugiadas en el cumplimiento de sus roles, introduciendo violencia en sus entornos de vida de manera absolutamente innecesaria y arbitraria.

Posteriormente, luego de un largo proceso de reuniones con representantes del MOPC asignados al trabajo en territorio, a pedido de la organización Codeco y los reclamos de pobladores y pobladoras de la zona, el ente estatal aclaró de manera verbal a la comunidad que no ha autorizado tales prohibiciones⁸.

6 Entrevista con María García, representante de la Coordinadora de Defensa Comunitaria (Codeco) del Bañado Norte, en fecha 30 de agosto de 2018.

7 El terreno es conocido popularmente como "Ex-Hierropar" porque pertenecía a dicha empresa privada anteriormente.

8 Entrevista de los pobladores con la asesora jurídica de Serpaj-Py de la misma fecha.

POCA CONTINUIDAD DE LOS PROCESOS DE RESOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA BAÑADENSE

Con muchas expectativas, durante el último semestre del año 2017, la Coordinadora General de Organizaciones Sociales y Comunitarias de los Bañados de Asunción (Cobañados), apoyada por otras organizaciones de la sociedad civil, entre ellas Serpaj-Py, llevó adelante una mesa de diálogo interinstitucional, conformada por la Municipalidad de Asunción⁹.

La última reunión de esta mesa fue el 18 de diciembre de 2017; muchos temas quedaron pendientes por tratar, como la definición territorial. Sin embargo, a pesar de las promesas de las autoridades municipales sobre reactivar el espacio de diálogo, otorgándole carácter de prioridad debido a la extrema afectación de la calidad de vida de miles de asuncenos y asuncenas, dicho proceso se reactivó muy tardíamente, esto es, recién en el mes de julio del año en curso, puesto que los actores públicos estaban más concentrados en prioridades electorales que en sus propias funciones o responsabilidades.

Es oportuno mencionar que este fue el principal contexto del 2018, puesto que la propia mesa de diálogo interinstitucional recién fue reactivada habiendo transcurrido ya la mitad del año, hecho que plasma realmente que a las autoridades estatales poco les importa el Bañado.

DENUNCIA ANTE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO POR LA FALTA DE RESPUESTAS SOBRE LAS TIERRAS

En el Bañado Norte, las familias desplazadas por la afectación que les ha causado la construcción de la Avda. Costanera Norte - II Etapa, resisten por una vivienda digna, en un refugio levantado por el MOPC en la zona denominada Ex-Hierropar.

Esto ocurre desde octubre del 2017, y son unas 15 familias las afectadas por la construcción de la Avda. Costanera Norte en su segundo tramo, ellas han hecho la opción de una vivienda digna en el territorio. Al mudarse, han entablado un acuerdo firmado con el MOPC sobre las condiciones en las cuales se trasladan a este lugar. La principal consiste en la construcción de viviendas dignas dentro

⁹ Entre varias reivindicaciones específicas, la Cobañados expresó a la Municipalidad de Asunción su reclamo de territorios libres de inundación, con desarrollo comunitario (relocalización) para las familias bañadenses dentro del lugar de su arraigo, y se plantea como la mejor opción, la construcción de una defensa costera, entre las principales alternativas que den una solución definitiva a esta problemática recurrente año tras año que las somete a daños y desplazamientos sistemáticos desde antaño.

del territorio del Bañado Norte, con el fin de hacer efectivo el respeto al arraigo en el territorio donde han construido sus vidas y familias.

Sin embargo, se cumplirá un año de haberse asentado en este refugio y han denunciado la no concreción de la principal reivindicación de contar con una vivienda digna dentro del territorio. Ante esta situación, estas familias –que ya se encuentran organizadas en una comisión denominada “Comisión La Esperanza”– han denunciado en distintas instancias y por distintos medios: ante los medios de prensa, con la instalación de una carpa y, con apoyo de la Codeco, se ha impulsado una denuncia ante la Defensoría del Pueblo.

La denuncia ante la Defensoría del Pueblo fue presentada en junio de este año, y se centró en el pedido de verificación de la situación de las familias, que enfrentan muchas dificultades en torno a la vivencia y el goce pleno de sus derechos humanos básicos como el acceso a una información clara, precisa y oportuna sobre el proceso para la construcción de viviendas, el derecho al libre tránsito, condiciones de sanidad adecuadas, acceso al agua potable suficiente, entre otros¹⁰.

Ante esta denuncia, la Defensoría del Pueblo ha solicitado informes a las instituciones responsables: Municipalidad de Asunción, ex Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat) –actual Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH)–, y el MOPC, además de conformar una comisión para verificar las situaciones reportadas en tal denuncia.

Es así que en fecha 1 de agosto de 2018¹¹, representantes de la Defensoría han visitado y conversado con las personas que viven en el refugio, relevando y confirmando las situaciones señaladas.

Una vez más, la presión de las organizaciones de base ha resultado en la renovación del compromiso y se espera que estas familias obtengan las viviendas dignas en el tiempo y forma requeridas, a la mayor brevedad posible y con la protección y garantía de todos sus derechos.

CASO DE LA RESERVA ECOLÓGICA DEL BANCO SAN MIGUEL

A pesar de que existen alrededor de 130 familias que habitan el Banco San Miguel desde hace medio siglo o más, algunas cuyos miembros incluso se desem-

10 Expediente N.º 775 de fecha 19 de junio de 2018, obrante ante la Defensoría del Pueblo, caratulado como: “Denuncia s/ violación del derecho de acceso a la vivienda y otros”.

11 Serpaj-Py, 1 de agosto de 2018. Disponible en <http://www.serpajpy.org.py/defensoria-del-pueblo-visita-a-familias-afectadas-por-la-costanera-norte/>.

peñaron como empleados del club Mbiguá –uno de los más tradicionales en la sociedad asuncena–, en el año 2005 se sancionó la Ley N.º 2715/05, que declara a la zona del Banco San Miguel y a la Bahía de Asunción como “reserva ecológica”, cuyo plan de manejo fue propuesto nuevamente en el año 2017¹². Esto último en contraposición de que en la letra de la propia ley se establecía que dicho plan sería elaborado inmediatamente dentro de un año de la sanción de la misma.

A continuación, transcribimos algunos artículos de dicha Ley N.º 2715: “Que declara como área silvestre protegida con la categoría de Manejo Reserva ecológica al Banco San Miguel y la Bahía de Asunción”:

Artículo 1º.- Declárase como Área Silvestre Protegida, con la categoría de Manejo Reserva Ecológica, al Banco San Miguel y la Bahía de Asunción y sus lechos y álveos, quedando sujeta el área a las disposiciones de la Ley N.º 352/94 “De áreas Silvestres Protegidas” y sus reglamentaciones.

Artículo 2º.- Esta declaración afecta a:

- a. una superficie de 300 hectáreas en la extensión denominada Banco San Miguel, teniendo como límites al norte y al este el río Paraguay, al sur la Bahía de Asunción y al oeste la calle San Estanislao hasta su desvío hacia el Club Mbiguá y de allí una línea imaginaria recta en dirección norte hasta el río Paraguay;
- b. las áreas que son bienes del dominio público del Estado, conforme lo establecido por el Artículo 1898 de la Ley N.º 1183/85 “CÓDIGO CIVIL” y sus modificaciones, excepto las instalaciones portuarias y/o ancladeros, pero abarcando las tierras que las aguas cubren en sus crecidas estacionales situadas en, o adyacentes a la Bahía de Asunción.

Artículo 3º.- El Plan de Manejo de la Reserva Ecológica Banco San Miguel y Bahía de Asunción será elaborado en un plazo no mayor a los trescientos sesenta días¹³, a partir de la publicación de la presente Ley y será finalizado en un plazo no mayor a los ciento ochenta días desde el inicio.

12 El plan de manejo para el Banco San Miguel y la Bahía de Asunción se propuso por un documento oficial en el año 2017 por la Municipalidad de Asunción; tiene antecedentes desde el año 2010, y no se cumplió lo que dice la ley al respecto del plazo de 1 año. Disponible en <http://archivo.seam.gov.py/content/preparan-el-contenido-de-la-propuesta-del-plan-de-manejo-del-banco-san-miguel>.

13 Según publicaciones en algunos medios de prensa, las inspecciones de funcionarios de la Ex-SEAM, hoy MADES la Municipalidad y otros organismos, se constituyeron en la zona recién a partir de los años 2016-2017, a los efectos de realizar los trabajos preparatorios para el plan de manejo, esto es, hacia los 11 años después de la sanción de la ley de reserva del Banco San Miguel. Cfr. Última Hora, 29 de marzo de 2017. Disponible en <https://www.ultimahora.com/inspeccionan-banco-san-miguel-elaborar-plan-manejo-m1073947.html>.

Finaliza el artículo 3, disponiendo que:

La Secretaría del Ambiente y la Municipalidad de Asunción coordinarán de manera conjunta la realización del Plan de Manejo, que incluirá entre otras acciones, las actividades contempladas en el Plan Operativo de la reserva ecológica del Programa de Desarrollo de la Franja Costera de Asunción.

Sin embargo, en todo el desarrollo de lo que preceptúa la citada ley, que consta de 11 artículos, no existe una sola mención de las personas que allí habitan como sujetos de derecho, ni se incorpora a los pobladores y pobladoras en el aterrizaje de la ley, de su puesta en aplicación, o en el propio diseño de los mecanismos que compatibilicen la habitación humana de dicho territorio con la preservación ambiental necesaria. Esto es así, a pesar de que la ley de áreas silvestres protegidas que también integra la defensa del Banco San Miguel, habla de los individuos, propietarios y emprendimientos que están en las zonas de amortiguamiento; puesto que de modo alguno el Poder Legislativo tuvo en cuenta el drama humano que allí se vive y que tiene razón de ser en la pobreza, en la precarización de las condiciones materiales de vida y en la imperiosa necesidad de procurarse un lugar de vida digno para existir.

No se incluyeron normas sobre la necesidad de construir viviendas dignas, ni tampoco hubo mención de la necesidad del mejoramiento de las ya existentes y construidas por los habitantes, ni mucho menos se elaboraron participativamente programas de gestión ambiental que pudieran involucrar a los pobladores y pobladoras como directos interesados y sujetos de derecho en condiciones de conciliar sus medios y entornos de vida con las áreas silvestres.

El marco legislativo jamás tuvo en cuenta el proceso con la gente; no se convocó a la población para las audiencias públicas ni se les consultó, mucho menos se les informó que la citada ley sería sancionada, en aquel 2005. Posteriormente, las capacitaciones en pautas de manejo ambiental fueron dispersas y no masificadas: no han llegado a la mayoría de la población involucrada.

Al contrario, como se ve con bastante claridad, es como si fuera que las humildes familias compuestas por los y las bañadenses de la comunidad de Banco San Miguel no existieran, pero sí los emprendimientos del gran capital, tales como el club social y los astilleros que allí están explotando el territorio por ellos ocupado y realizando sus actividades lucrativas literalmente sin ninguna interrupción.

Justamente, a raíz de esta problemática descripta sucintamente, y debido a la puesta como un tema relevante ante la mesa interinstitucional que fuera impulsada entre la Cobañados y la Municipalidad de la ciudad de Asunción, la Dirección de Gestión Ambiental citó en este año 2018 a los astilleros y otras actividades empresariales de la zona, a fin de esclarecer cuestiones que hacen al uso del suelo y la posible sanción con multas, proceso de cuyo resultado las y los pobladores aún no fueron informados a la fecha de la elaboración del presente informe¹⁴.

Cabe destacar que, en ese caso, estamos hablando de esfuerzos administrativos de orden municipal, pero no de una solución de fondo vista desde el órgano público nacional, que ponga fin al pretendido conflicto de contraposición entre los intereses de preservar la biodiversidad y hacer que la población pueda vivir dignamente (conflicto que en el fondo no existe), en el propio territorio donde se asienta; y con derecho a vivir en la ciudad.

CASO DE LA LEY N.º 5389/15 PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA AVDA. COSTANERA SEGUNDA ETAPA

Lilian Brítez, de 37 años, junto con su esposo y sus tres hijos menores de edad, es una conocida pobladora del Barrio San Miguel Guerrero, desde hace muchos años. Con mucho esfuerzo, su marido maneja un camión realizando servicios de flete dentro del país, y juntos lograron levantar una casa de material, con todas las comodidades necesarias para el confort de sus hijos y propio. Asimismo, pudieron montar un almacén bien surtido que proveía de varios artículos de consumo al barrio, equipado con amplio mostrador y heladeras. Cabe resaltar que su vivienda poseía el espacio suficiente para estacionar vehículos dentro de su predio¹⁵.

Pero, al estar trazada encima la vía principal de la Avenida Costanera sobre la vivienda familiar, fueron trasladados al espacio conocido como el refugio en el terreno de “Ex-Hierropar”, donde se les había prometido a unas 15 familias que inmediatamente se comenzarían las obras para el refulado¹⁶ de las viviendas definitivas, sin que ello importe pérdida del arraigo en la zona.

Sin embargo, pese a esas promesas –ya realizadas en el año 2017–, en el 2018 aún no se ha concretado formalmente el plan para la construcción de las viviendas

14 Esta información fue comunicada por la Dirección General de Gestión Ambiental y el Arq. José Ávalos en la reunión de la mesa interinstitucional.

15 El caso fue tratado mediante un amparo judicial interpuesto por la Asesoría jurídica de Serpaj- Py, a pedido de la Codeco. El amparo judicial donde se solicitaba la interrupción de la obra como medida cautelar fue rechazado por el Juzgado Civil y Comercial del Tercer Turno de Asunción, por A.I. N.º 1489 de fecha 20/09/17.

16 Refulado: Es el proceso mediante el cual se extrae arena del río, y se la deposita sobre las playas u otros terrenos, a fin de aumentar sus dimensiones.

definitivas. Es así que la familia de Lilian ha sufrido importantes pérdidas y menoscabo en el trance de traspaso hacia el refugio. No fue posible para la misma seguir realizando su actividad comercial normalmente, por la falta de espacio en las casillas hechas de madera terciada y techadas con chapas que de ninguna manera ofrecieron un espacio confortable a las familias refugiadas. No pudo montar el almacén porque las casillas estaban hechas a muy poco espacio entre sí, tampoco se acondicionaron para poder modificarlas de manera tal que quepa la familia con las mínimas comodidades como las que contaban.

Lilian Brítez empezó entonces a solicitar de manera sistemática a los representantes del MOPC y la Senavitat que tuvieran en cuenta sus necesidades y asimismo pudieran realizar las modificaciones necesarias para montar nuevamente su negocio que es medio de vida de su familia, ya que ni las heladeras cabían a causa de la escasa altura de los techos precarios de las casillas armadas como “refugio”. Igualmente, cabe mencionar que la zona de los refugios es una zona inundable, por estar a la altura donde siempre ingresa el río con las lluvias o crecidas.

Tal es así, que tuvieron que darle curso a su pedido, y la colocaron en un tinglado, que en principio no estaba destinado a ser habitado por una familia, sino que se mencionaba como un requisito a favor de las familias trasladadas al refugio como espacio de encuentro comunitario.

Todas estas prácticas revelan, concretamente, la falta de adecuación de los actos administrativos de los órganos encargados a las necesidades de la población. Además, la desidia, falta de garantías y una alta improvisación de las soluciones que finalmente son “parches”. Finalmente, todos estos factores se convierten en un caldo de cultivo para el descontento de la población, que de esta manera ve sus derechos vulnerados y sufre ese tratamiento indigno al que es sometida.

En los asentamientos del departamento Central

OCUPACIONES Y ASENTAMIENTOS

En las últimas décadas, se suscitaron ocupaciones de tierra en todos los distritos del departamento Central. Varias de estas ocupaciones fueron desalojadas, varias se convirtieron en asentamientos precarios, muy pocas están con la situación jurídica de la tierra en forma regular, y aún menos son los que fueron beneficiados con viviendas sociales.

Estas ocupaciones son –en su mayoría– la expresión de la necesidad de una muy significativa proporción de la población y también reflejan de forma nítida, la crisis habitacional en la que se ve sumergida el país, principalmente el departamento Central. En el día de hoy, nuevas ocupaciones se siguen realizando y la tendencia en el futuro es que continúen.

Muchas de estas son ocupaciones espontáneas, otras vinculadas a la actividad política prebendaria en tiempos electoral de algunos candidatos. En otras situaciones, se padece la corrupción de sus dirigentes y por último, existen casos que buscan inscribirse en el marco de la lucha por el acceso a la tierra en la ciudad y a la vivienda digna como una causa nacional, desde una perspectiva ética y transparente.

EL CASO DEL CUARTEL DE “LA VICTORIA” Y EL ASENTAMIENTO “PATRIA NUEVA II”

El 23 de marzo de 2018, más de 1.000 familias aglutinadas en la Coordinadora por la Vivienda Digna ocuparon parte de las 70 hectáreas ubicadas en la zona de Reducto (San Lorenzo), pertenecientes al Ministerio de Defensa, las cuales fueron destinadas para usufructo de los veteranos de la Guerra del Chaco (1932-1935). A la fecha de la ocupación, la mayor parte del predio se constituía en una mezcla de bosque y baldío, sin cumplir función social alguna, siquiera tampoco una función espiritual para rendir homenaje a los veteranos de la Guerra del Chaco, el cual se constituyó en el argumento más utilizado por los medios de prensa y los sectores conservadores, como puede observarse en las publicaciones de la prensa escrita. Al menos 65 hectáreas de las 70 son un latifundio urbano de tierras ociosas y bien podrían estar al servicio de la mitigación de la gran crisis habitacional antes mencionada.

El 7 de abril, tras 15 días de ocupación, las 1.266 familias se trasladaron a la Plaza de Armas ubicada frente al edificio del Congreso Nacional tras rechazar las tierras de Villeta e Itauguá que fueron ofrecidas por la Secretaría de Acción Social (SAS) por considerarlas inhabitables, indignas y apartarse de varios criterios de habitabilidad y elementos esenciales para que una vivienda sea considerada digna, consagrados en las Observaciones generales N.º 4 del CDESC.

El 1 de mayo, al menos 900 familias se trasladaron a una tierra expropiada por el Estado en el año 2002 ubicado en Itauguá, desde donde se empezó a construir el Asentamiento “Patria Nueva”. Como las dimensiones de las tierras no alcan-

zaban para tantas familias que estaban ubicadas en parcelas de 3 x 4 metros cada una, el 6 de julio, unas 300 familias se trasladaron a lo que sería más tarde conocido como el Asentamiento “Patria Nueva II”, de casi 16 hectáreas, también en Itauguá, ubicado aproximadamente a 5 kilómetros del primero.

Estudiando los antecedentes de estas tierras, la Coordinadora por la Vivienda Digna constata que están ligadas a actos de corrupción y de negociados ilícitos consumados entre algunas autoridades de las Fuerzas Armadas de la Nación y una inmobiliaria privada.

Otro dato relevante es que en un área significativa de estas tierras de Itauguá se encontraban cultivando la tierra más de 50 familias de horticultoras nucleadas en el “Comité de Mujeres Kuña Guapa”, incluso con el antecedente de un convenio de cooperación entre la Dirección de Servicio Agropecuario (Diseragro) de la FF.AA. y la Intendencia Municipal de Itauguá. Días antes de la ocupación del 6 de julio de 2018, los tractores de la inmobiliaria ya empezaron a atropellar los cultivos de estas humildes familias y a amedrentar y hostigar a las mismas con que desalojen el predio en donde están hace más de 15 años.

Ya las organizaciones sociales que están luchando por recuperar estas tierras formularon la denuncia correspondiente al Ministerio Público por “presuntos hechos punibles de estafa, lesión de confianza y peculado por celebración indebida de negocios jurídicos”, además de mandar notas y pedidos de informes a numerosas instituciones, entre ellas: la Cámara de Senadores, Cámara de Diputados, Municipalidad de Itauguá, Fuerzas Armadas de la Nación, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República. Muchas de estas gestiones resultaron infructuosas, mientras otras sí receptionaron las denuncias y se están realizando los seguimientos pertinentes.

RECOMENDACIONES

La Secretaría Técnica de Planificación debe:

→ elaborar censos y producir información acerca de:

- Cantidad de asentamientos irregulares en zonas urbanas y periurbanas.
- Situación jurídica de las tierras de las mismas.

- Situación social de las familias que habitan.
- Situación de la gestión de viviendas.
- Población con problemas de vivienda:

 - En situación de alquiler.
 - En situación de hacinamiento.

El Poder Legislativo debe:

- promover leyes que limiten o regulen la especulación inmobiliaria con latifundios urbanos (más de 1 hectárea en zonas urbanas o periurbanas) a través de:
 - aumento de impuestos.
 - expropiaciones.

El Poder Ejecutivo debe:

- establecer un banco de tierras públicas con precios accesibles para los sectores populares.

El Ministerio del Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) debe promover:

- formas dignas y autogestionadas de acceder a la vivienda que se alejen del asistencialismo burocrático, vacío y tardío que se implementa a través del Fondo Nacional de la Vivienda Social (Fonavis);
- el cooperativismo, la ayuda mutua y el ejercicio de la democracia cívica para la construcción de viviendas, servicios y de territorios sociales; y
- créditos flexibles y accesibles para la vivienda asociativa.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial (2018). *Paraguay. Notas de política 2018*. Asunción: Banco Mundial.

Comisión de Verdad y Justicia (2008). *Informe final: tierras malhabidas, tomo IV*. Asunción: Comisión de Verdad y Justicia.

DGEEC (2018a). Asunción. *Proyección de la Población por Sexo y Edad, 2018*. Disponible en http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Proyecciones%2odepartamentos/00_Asuncion_Calculo_Triptico2018.pdf.

DGEEC (2018a). *Central. Proyección de la Población por Sexo y Edad, 2018*. Disponible en http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Proyecciones%2odepartamentos/11_Central_Calculo_Triptico2018.pdf.

Ferreira Gubetic, Hugo (2002). *Lo mejor de la geografía del Paraguay*. Asunción: El Lector.

Galeano Monti, José (2014). *Exclusión social y pobreza urbana: experiencias y análisis desde el Bañado Sur*. Asunción: Arandurã.

Galeano Monti, José (2017). *Territorios de exclusión*. Asunción, Arandurã.

Guereña, Arantxa y Luis Rojas (2016). *Yvy jára. Los dueños de la tierra en Paraguay*. Asunción: Oxfam.

LA GOBERNANZA DE LA TENENCIA DE LA TIERRA: NUDO CRÍTICO PARA LOS DERECHOS HUMANOS EN EL PARAGUAY

REFORMA AGRARIA



La agudización de los conflictos sociales relacionados con la tenencia de la tierra, y la intensificación de la violencia contra comunidades campesinas y comunidades indígenas, motivada por dichos conflictos, han sido las características centrales del periodo bajo análisis.

Milena Pereira Fukuoka¹

¹ La autora agradece a Teodolina Villalba y Marcial Gómez de la Federación Nacional Campesina (FNC) y a Gaspar Florenciano y Diosnel Sachelaridí de la Organización de Lucha por la Tierra (OLT), por las informaciones proporcionadas para la elaboración de este artículo.

INTRODUCCIÓN

En marzo de 2018 fue asesinada María Ester Riveros, integrante de la Comisión Sin Tierra “Mujer Paraguaya San Juan Poty”, en Puente Kyjhá, Canindeyú. Desde septiembre de 2018, Isidoro Barrios, indígena avá guaraní, se encuentra desaparecido y existen indicios de que habría sido ejecutado en el marco de un conflicto de tierras existente entre la comunidad indígena Tacuara’i y administradores de una estancia empleada para la producción de soja, en la zona de Corpus Christi, Canindeyú. A su vez, se ha evidenciado el grado de corrupción y descontrol jurídicos en la ejecución de desalojos forzosos contra comunidades rurales, haciéndose pública la denuncia de productores de soja de Guahory relativa a la “contratación” del director de la Policía departamental de Caaguazú, comisario William Giménez Barboza, para efectuar un desalojo de familias campesinas a cambio de 50 mil dólares. Al mismo tiempo, la inseguridad jurídica que sufren las personas sujetas de la reforma agraria en el país se torna cada vez mayor, pues incluso en colonias totalmente regularizadas, como es el caso de Crescencio González, en San Pedro, aparecen nuevos dueños reclamando la titularidad de tierras que ya fueron adquiridas de otros particulares por el Estado. En este contexto de caos jurídico, corrupción sistémica, conflictos y violencia creciente, apelar al derecho y exigir un sistema de gobernanza responsable de la tenencia de la tierra en el país se torna imperativo.

MARCO JURÍDICO²

La gobernanza de la tenencia de la tierra abarca el conjunto de instituciones, normas y procesos a través de los cuales se gestiona el modo de acceso a la tierra, las condiciones para su utilización y las formas de solución de conflictos de intereses en torno a su control.

La gobernanza de la tierra está relacionada fundamentalmente con el poder y la economía política de la tierra. ¿Quién se beneficia del actual marco legal, institucional y normativo para la tierra? ¿Cómo se relaciona este marco con las autoridades tradicionales y sistemas informales? ¿Qué estructuras de incentivos y qué limitaciones tienen las diversas partes interesadas en la tierra? ¿Quién ejerce qué grado de influencia en la forma en la que se adoptan las decisiones relativas a la tierra? ¿Quién se beneficia y cómo? ¿Cómo se imponen las decisio-

2 Con relación a la descripción de las normas constitucionales, estatutarias y legales que conforman el derecho de la reforma agraria, se remite al informe anterior (Pereira Fukuoka, 2017).

nes? ¿Qué recursos existen para gestionar las reclamaciones? (Palmer, Friccka y Wehrmann, 2009, p. 11)

Para los Estados, una gobernanza responsable implica la existencia de las normas, las instituciones, los procedimientos administrativos y judiciales, los sistemas de información necesarios, así como el adecuado funcionamiento institucional y la efectiva aplicación normativa, que permitan ordenar y regular: a) los derechos y responsabilidades relacionados con la tenencia de la tierra; b) las condiciones para ser titular de esos derechos y deberes; c) los modos de transferencias de derechos y deberes de tenencia; d) todo lo relativo a la administración de la tenencia (registros, tributación, ordenamiento territorial); e) los modos de solución de controversias sobre derechos de tenencia, incluyendo la previsión de respuestas ante situaciones de emergencia, como los conflictos sociales relacionados a la tenencia de la tierra³.

En el caso de Paraguay, la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra demanda el funcionamiento de un sistema particularmente complejo, por tres razones centrales.

La primera es que el Estado ha asumido –legalmente desde 1936-1940 y constitucionalmente desde 1967– la obligación de implementar una política de reforma agraria. Esta reforma agraria debería lograrse a través de mecanismos que desalienten la concentración fundiaria y estrategias que faciliten el acceso de las familias campesinas a la tierra. La obligación de promover la reforma de la estructura de tenencia de la tierra implica que la política estatal se apartará de su natural rol mediador, sesgado hacia la reproducción de los sistemas de dominación social, y asumirá un rol infraestructural, orientado al interés general, mejorando la posición del conjunto de los miembros de la sociedad con relación al recurso tierra y, de modo especial, mejorando la situación relativa de sectores menos privilegiados, como el sector campesino. Esta acción política presupone la voluntad de democratización del sistema de relaciones sociales y el compromiso real de fortalecer la garantía de los derechos humanos en el país.

En su dimensión de gestión, esta reforma agraria redistributiva requiere la implementación de un sistema institucional que regule y articule –conforme con los principios constitucionales vigentes– los regímenes jurídicos de titularidad y uso de la tierra civil, indígena, agrario (incluyendo dentro del régimen agrario todo el subrégimen correspondiente al derecho de la reforma agraria), y el orde-

3 Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas (2012). *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*. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>.

namiento de las reservas ambientales. Dicho sistema no existe en la actualidad y no se ha evidenciado voluntad política desde los poderes estatales de avanzar en su constitución.

La segunda razón que acentúa la complejidad emana de la forma histórica en la que el Estado paraguayo procedió a implementar la política agraria. La reforma agraria se redujo a la colonización, y esta colonización promovida estatalmente no fue la planificada, sino la “espontánea”. Salvo contadas excepciones, el Estado ha procedido a la habilitación de colonias campesinas únicamente tras la ocupación de latifundios por familias sin tierra (Galeano y Barrios, 1990). La vigencia de normas jurídicas que establecen el derecho de las familias campesinas a acceder a la tierra, y la práctica histórica estatal de promover con su accionar la ocupación de latifundios como mecanismo para el reconocimiento formal de los derechos de tenencia, dotan de fuerte legitimidad a la posesión campesina de tierras, aun en los casos en que su derecho no se encuentre formalizado a través de un título.

La tercera razón es la persistencia y agravamiento del esquema de corrupción sistémica que ha atravesado la política estatal de tierras desde hace décadas. Dicho esquema institucional fraudulento dio origen a las tierras mal habidas, siendo definido por la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ) como grave violación de derechos humanos perpetrada por el régimen dictatorial stronista, persistente durante los gobiernos posteriores, como se describe detalladamente en el Informe final de la CVJ que abarca hasta el año 2003.

Desde la década de 1990 se han acrecentado los procesos de acaparamiento de tierra, privatización de los recursos naturales y violencia contra las comunidades campesinas e indígenas, a escala global. En el Paraguay, esas dinámicas mercantilizantes y concentradoras, y los conflictos que generan ante las resistencias campesinas e indígenas, son favorecidas por la intersección de los tres factores expuestos.

La falta de implementación del marco jurídico constitucional, la corrupción sistémica, la debilidad del sistema institucional y el caos jurídico existente en la actualidad en materia de tenencia de la tierra, solo favorece a los detentadores de tierras mal habidas⁴ y, en general, a los grupos sociales con más poder económico y capacidad de imponer la fuerza.

4 Se incluyen en esta categoría a los detentadores individualizados en el Informe final de la CVJ y a quienes, sin estar identificados en dicha nómina, también se han apoderado de tierras destinadas a la reforma agraria de forma ilegal.

En razón de lo expuesto, se considera que las Directrices de tenencia⁵ constituyen un instrumento de particular importancia para el Paraguay. A su vez, el próximo reconocimiento del derecho humano a la tierra en el derecho internacional positivo, establecido en la Declaración sobre los derechos de las campesinas y los campesinos, puede fortalecer la exigencia social de un sistema de gobernanza responsable de la tenencia de la tierra en el país.

Cabe mencionar que la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales”⁶ ha sido aprobada por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 28 de septiembre de 2018. En octubre fue presentado el informe del Consejo a la Tercera comisión de la Asamblea General de la ONU, y se espera que en el mes de noviembre los Estados miembros voten y aprueben la Declaración⁷. La normativa establece en su artículo 17 el derecho a la tierra, que incluye la protección de la tenencia legítima, la protección contra desalojos o desplazamientos arbitrarios o ilegales, y la restitución o indemnización adecuada en el caso de haberlos sufrido.

SITUACIÓN DEL DERECHO

La agudización de los conflictos sociales relacionados con la tenencia de la tierra y la intensificación de la violencia contra comunidades campesinas y comunidades indígenas, motivada por dichos conflictos, han sido las características centrales del periodo bajo análisis. Algunos de los principales conflictos, así como el patrón de corrupción y descontrol jurídicos en torno a los desalojos forzosos contra comunidades rurales, se expondrán en el apartado de casos resaltantes.

Intensificación de la violencia contra defensoras y defensores del derecho a la tierra y el territorio

Desde 1989, más de 120 campesinos han sido asesinados en el Paraguay en el contexto de lucha por su derecho a la tierra. La última víctima de este tipo de atentados fue María Ester Riveros, integrante de la Comisión Sin Tierra “Mujer

5 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.

6 Originada en la Declaración aprobada por La Vía Campesina en 2008.

7 La Vía Campesina (2018). Disponible en <https://viacampesina.org/es/la-via-campesina-el-consejo-de-derechos-humanos-de-las-naciones-unidas-aprueba-la-resolucion-relativa-a-la-declaracion-sobre-los-derechos-de-las-y-los-campesinxs-en-ginebra/> y en <https://viacampesina.org/es/declaracion-de-los-derechos-de-lxs-campesinxs-es-presentada-ante-la-asamblea-general-de-la-onu-al-campo-con-derechos/>.

Paraguaya San Juan Poty”, en Puente Kyjhá, Canindeyú. El 10 de marzo de 2018 fue asesinada por sicarios con tres disparos, mientras tomaba tereré frente a su casa. Su prima, la lideresa campesina María Máxima Segovia, venía recibiendo amenazas de que les enviarían a policías para desalojarlas de los lotes que a través de la lucha organizada habían conseguido recuperar de detentadores ilegales, vinculados al poder político de la zona. Tras el desalojo sufrido en 2016, 27 familias campesinas habían conformado la Comisión “Mujer Paraguaya San Juan Poty”, obteniendo en marzo de 2017 la adjudicación por parte del Indert de 8 de los 30 lotes reclamados. La titularidad de los lotes restantes no ha sido resuelta, situación que genera zozobra y alienta las amenazas y la violencia criminal para disuadir a las mujeres cabeza de hogar de permanecer en el asentamiento y expulsarlas del lugar (Cfr. Rodríguez, 2018 y Sanz, 2018).

Sujetos de la reforma agraria afectados por inseguridad jurídica creciente

La inseguridad jurídica que sufren personas sujetas de la reforma agraria en el país se torna cada vez mayor. Inclusive en colonias totalmente regularizadas, aparecen nuevos dueños reclamando la titularidad de tierras que ya fueron adquiridas por el Estado de otros particulares.

Este es el caso del asentamiento Crescencio González (distrito de San Vicente, departamento de San Pedro), fruto de una conquista muy sufrida de la lucha campesina. En noviembre de 1999, familias campesinas sin tierra organizadas en la Federación Nacional Campesina (FNC) ocuparon parte de un latifundio de más de 33.000 hectáreas, propiedad del empresario brasileño Evaldo de Araújo. En el primer desalojo fue asesinado Crescencio González, más de 100 personas resultaron heridas y hubo numerosos detenidos. El 8 de enero de 2000 se logró la reocupación, pero antes de 24 horas se produjo el segundo desalojo en el que perdieron la vida Huber Duré, Justo Villanueva y Felipe Osorio, 200 personas fueron detenidas y unas 50 resultaron gravemente heridas. Luego de una movilización nacional, la FNC preparaba la tercera ocupación. El gobierno envió 1.000 efectivos militares a la zona y se habrían movilizado fuerzas militares también en la frontera brasileña. En ese escenario, el gobierno retrocedió, presionó a Araújo, quien vendió al Indert unas 5.000 hectáreas. El Estado pagó por las tierras casi 7.000 millones de guaraníes al contado.

En el año 2007, Diosnel Mujica Gauto promovió una demanda judicial contra el Indert⁸, reclamando como suya la tierra que había sido adquirida para la cons-

8 Nulidad de acto jurídico, cancelación y levantamiento de inscripción.

titución del asentamiento Crescencio González. Mujica ganó en primera y segunda instancias, el expediente pasó a la Corte Suprema de Justicia (CSJ), la cual anuló el título de propiedad del Indert y confirió la titularidad al accionante, a quien medios de prensa señalan como presunto testaferro del ministro de la CSJ, Víctor Núñez.⁹ Además, el Indert habría tenido un desempeño deficiente en el litigio. En la actualidad, Mujica estaría exigiendo que el Estado pague de nuevo por la tierra. Un pedido de expropiación fue presentado en la Cámara de Diputados donde recibió media sanción, y aunque el Senado lo rechazó, se volvería a insistir con el proyecto de expropiación en favor de Mujica Gauto. Crescencio González es una comunidad próspera en la que viven 260 familias campesinas, cuenta con 4 escuelas primarias y un colegio técnico.

Principales medidas de política pública

Proyecto de ley de restauración y promoción de la agricultura familiar campesina. Este proyecto, presentado por la bancada del Partido Colorado liderada por Mario Abdo Benítez, tuvo entrada en la Cámara de Senadores el 9 de agosto de 2017. Por consenso entre los senadores y las senadoras proyectistas, este proyecto se unificó con el proyecto de ley de fortalecimiento de la agricultura familiar campesina e indígena (presentado el 22 de octubre de 2015), el proyecto de ley que crea el Sistema nacional de la agricultura familiar campesina (presentado el 7 de julio de 2016), y el proyecto de ley de creación del Ministerio de Desarrollo de la agricultura familiar campesina (presentado el 7 de julio de 2016)¹⁰. El proyecto de ley unificado obtuvo media sanción en el Senado el 7 de junio de 2018.

Dicho proyecto –a través del Consejo Interinstitucional de la Agricultura Familiar Campesina– establecía un mecanismo de participación de las organizaciones campesinas en el proceso de toma de decisiones, y creaba el Viceministerio de Agricultura Familiar Campesina como autoridad de aplicación de la ley. En fecha 20 de septiembre de 2018, el proyecto de ley fue aprobado en la Cámara de Diputados con modificaciones: eliminó la creación del Viceministerio de Agricultura Familiar Campesina y del Consejo Interinstitucional de la Agricultura Familiar Campesina.

9 ABC Color, 17 de junio de 2010. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/policiales/indert-no-renunciara-a-las-tierras-del-asentamiento-crescencio-gonzalez-118341.html>; ABC Color, 20 de marzo de 2010. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/policiales/maniobra-de-despojo-al-indert-salpica-a-miembro-de-la-corte-81080.html>; Proyecto de Democratización de la Información. Disponible en: <http://demoinfo.com.py/tag/asentamiento-crescencio-gonzalez>.

10 Exp. S-171378. Sistema de Información Legislativa. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/110348>.

El aspecto más controvertido del proyecto de ley original era la creación del Fondo Solidario de Reserva de Tierras. En la Cámara de Diputados se mantuvo dicha creación, modificándose la denominación a “Banco de Tierras para la Agricultura Familiar Campesina”. Cabe recordar que en 2009, desde la sociedad civil ya se había expuesto la necesidad de “creación de un fondo de tierras a disposición del Indert, utilizando mecanismos tales como: recuperación de excedentes fiscales, desafectación de propiedades del Estado, recuperación de tierras mal adjudicadas, expropiación, etcétera”, de modo a avanzar en respuestas a las familias campesinas sin tierra (Palau, 2013, p. 34).

Sin embargo, en la propuesta legal en trámite, el Banco de Tierras sería creado en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y sería gestionado por esta institución. No se estaría observando la Ley N.º 2419/04¹¹ que establece que es el Indert la institución competente para la implementación de la política de reforma agraria y para la formulación e implementación de la política de colonización agraria del Estado. Asimismo, define al Indert como la autoridad administrativa de aplicación del Estatuto agrario (arts. 4 y 8). Se estaría contravirtiendo, además, lo dispuesto por el Estatuto agrario, normativa que define y regla el régimen de la propiedad rural, reglamenta la política de reforma agraria establecida constitucionalmente, identifica a los sujetos beneficiarios de dicha política, reglamenta el régimen de adjudicación de tierras y el orden de preferencia para dichas adjudicaciones.¹²

Más que un avance hacia la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la creación de un Banco de Tierras en el ámbito y bajo la gestión del MAG distorsionaría aún más la política pública en la materia, y afectaría a las personas beneficiarias del Estatuto agrario que han seguido los trámites reglamentarios del Indert para la solicitud de acceso a tierra y se encuentran pendientes de respuesta estatal.

Proyecto de ley para gravar la exportación de soja. Varios proyectos de ley fueron presentados desde el año 2004 con el objetivo de crear un impuesto a la exportación de soja. A mediados de noviembre de 2018 se tratará en el Senado un proyecto de ley que pretende aplicar un gravamen del 10% a la exportación de granos de soja en estado natural, presentado por la bancada del Frente Guasú.

El proyecto había sido aprobado, en general, el 22 de junio de 2017, postergándose desde entonces su tratamiento en particular.¹³

11 Que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra.

12 Ley N.º 1863/02 Que establece el Estatuto agrario y sus modificatorias, Ley N.º 2002/02 y Ley N.º 2531/04.

13 Última Hora, 01 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/senado-aprueba-tratar-15-dias-impuesto-la-exportacion-soja-n2776895.html>.

Respuestas institucionales a la crisis campesina: Comisión y Mesa interinstitucional. El 2 de noviembre de 2018, a través del Decreto N.º 572, el Poder Ejecutivo creó la “Comisión interinstitucional para coordinar acciones e iniciativas en la búsqueda de soluciones para la problemática del sector campesino”. La Comisión está integrada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Hacienda y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, bajo la coordinación del MAG.¹⁴

A su vez, el 7 de noviembre se instaló en la Cámara de Senadores una Mesa interinstitucional para abordar la crisis campesina, coordinada por la Comisión de Defensa de los Recursos Naturales (Conaderna) y la Comisión de Reforma Agraria y Bienestar Rural. Conforme a lo publicado, la Mesa apunta a elaborar un protocolo de procedimiento coordinado para intervenir en zonas de producción agrícola donde ocurran casos de vulneración del derecho a la vida y al ambiente saludable, consagrados en la Constitución Nacional.¹⁵

Oposición del Senave a normativas municipales de defensa de la producción campesina. Como señala Areco (2018), desde el año 2009 varios municipios del interior del país vienen sancionando Ordenanzas y Resoluciones que reglamentan la explotación de sus recursos naturales, zonifican la producción agrícola y condicionan la utilización o manipulación de agrotóxicos y semillas transgénicas en sus territorios.

El 3 de mayo de 2018, el presidente del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (Senave), Ing. Agr. Oscar Esteban Cabrera Narváez, en base al Dictamen de la Dirección de Asesoría Jurídica 369/18, mediante Resolución N.º 282/18 resolvió:

(...) autorizar a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, a través del Departamento de Causas Judiciales, a iniciar Acción de Inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia contra la Ordenanza Municipal 04/2017 de fecha 27 de abril de 2017, dictada por la Municipalidad de Loreto; contra la Resolución IM 185/2017, dictada por la Municipalidad de Capiibary; contra la Ordenanza Municipal 1/2016, dictada por la Municipalidad de Villa Oliva; y contra cualquier otra disposición, resolución u ordenanza que se dicte pretendiendo regular cuestiones de competencia exclusiva del Senave, a tenor de lo que dispone la Ley 2459/04.

Según el Senave, las Ordenanzas y Resoluciones municipales que regulan el uso de cultivos transgénicos y agrotóxicos usurpan funciones propias del Servicio,

14 Presidencia de la República. Ministerio de Agricultura y Ganadería. Disponible en https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO572_mxa7ml6a.pdf.

15 Honorable Cámara de Senadores. Disponible en <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/2089-se-conformo-mesa-interinstitucional-para-analizar-problematika-de-tierras-2018-11-07-09-02-16>.

por lo cual serían inconstitucionales. Sin embargo, el abogado Abel Areco ha señalado que esta intención del Senave carece de sustento lógico y jurídico, ya que la Secretaría pretende imponerse sobre los Municipios en asuntos donde la propia Carta Magna y la Ley Orgánica Municipal les otorgan autonomía, sosteniendo que “el Senave no puede pretender imponerse por sobre la voluntad de los vecinos y vecinas en sus propios territorios, sin tener siquiera capacidad para controlar el respeto a la normativa ambiental vigente en esos lugares”. Explicó, además, que las regulaciones ambientales y de ordenamiento territorial por parte de los municipios, se ajustan perfectamente a las normas legales vigentes en el país¹⁶. Tras el anuncio del Senave, se han activado numerosos procesos de debate y organización en distintas localidades, con el objetivo de defender las normativas municipales dictadas para la protección del ambiente saludable, la producción campesina y la calidad de vida de las personas.

Algunos casos resaltantes - Patrones de actuación

CONFLICTOS POR RECUPERACIÓN DE LOTES Y RESISTENCIAS A LA SOJIZACIÓN Y AL USO DE AGROTÓXICOS. Se han dado conflictos en colonias campesinas por la recuperación de lotes destinados a la reforma agraria ilegalmente detentados y por resistencias a la sojización y al uso de agrotóxicos en perjuicio de las comunidades.

- **Guahory (Tembiporá).** Ante la incapacidad del Indert como autoridad de aplicación del Estatuto agrario de controlar y hacer cumplir el régimen especial de titularidad y uso de los lotes destinados a la reforma agraria, familias campesinas organizadas procedieron a la ocupación de lotes irregularmente utilizados en esta colonia. El Indert readjudicó unos 30 lotes a sujetos de la reforma agraria, pero respecto de las demás tierras en conflicto no se ha logrado la regularización, al rechazarse un pedido de expropiación en 2017 y no plantearse alternativas de solución desde el sector público.

Según las denuncias de la Federación Nacional Campesina, colonos brasileños habían hecho construir una comisaría en la colonia y eran quienes mantenían al personal policial; asimismo, habrían contratado a civiles armados que actuarían amedrentando a las familias campesinas. En junio de 2018, un contingente de 500 policías se hizo presente en la colonia con el objetivo de desalojar a más de cien familias, operativo que se reiteró en el

¹⁶ Base Investigaciones Sociales (2018). *SENAVE pretende imponerse sobre autonomía municipal para favorecer a sojeros*. Disponible en <http://www.baseis.org.py/senave-pretende-imponerse-sobre-autonomia-municipal-para-favorecer-a-sojeros/>.

mes de julio. La Jefatura departamental había convocado a los policías para acompañar a la Subcomisaría de Guahory en un operativo en el terreno, sin exhibir ningún tipo de orden judicial que justifique dichas acciones. La FNC presentó denuncia del hecho ante la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y ante el ministro del Interior, solicitando aclaración respecto de los operativos efectuados sin orden judicial. La resistencia en la comunidad y la constatación en la Dirección de Derechos Humanos de la falta de sustento legal de los operativos lograron detener el desalojo forzoso. En la retirada de las fuerzas policiales, se atentó contra cinco viviendas campesinas y se destruyeron unas diez hectáreas de chacras con tractores. Como en 2017, la comunidad presentó denuncia de estos hechos ante la Fiscalía de Caaguazú, sin que se conozcan acciones de investigación promovidas desde la institución.

Luego del atentado de civiles armados contra personas campesinas, ocurrido en Pindo'i, Tembiaporá, fue designado como nuevo Director de Policía Departamental de Caaguazú el comisario Oscar Rafael Pereira Aguilar. Colonos brasileños habrían exigido a las nuevas autoridades que se proceda al desalojo de familias campesinas en Guahory por el que afirmaban haber pagado 50 mil dólares al comisario William Giménez Barboza, y que se hallaba pendiente de cumplimiento. Presentaron como prueba un video de la entrega del dinero. Giménez Barboza fue promovido como Director General de Justicia Policial y su nombre sonaba como candidato a ocupar la Comandancia de la Policía Nacional. El mismo promovió un amparo para evitar que el video se divulgue, aunque no logró impedirlo; en tanto, el Crio. Matías Morel, quien informó sobre el video a sus superiores, estaría recibiendo amenazas¹⁷. Otros colonos brasileños han dado entrevistas a medios de prensa donde afirman haber entregado dinero a policías para el desalojo en Guahory¹⁸. La Federación Nacional Campesina exigió al ministro del Interior un posicionamiento público sobre el caso, afirmando que queda en evidencia que "las instituciones del Estado están secuestradas por la mafia"¹⁹.

- **Pindo'i (Tembiaporá).** Ante la inacción de las autoridades públicas competentes, familias campesinas procedieron a la ocupación de lotes destinados a la reforma agraria ilegalmente usufructuados en una de las líneas del

17 ABC Color, 26 de octubre de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/jefe-policial-habria-sido-filmado-recibiendo-coima-1753646.html>; Ídem. Disponible en <http://m.abc.com.py/nacionales/coima-queda-al-descubierto-1753814.html>.

18 Caaguazú Noticias Digital, "Pagué 50 millones al asesor de la Policía para que hagan el desalojo. Daniel Fuhermann, colono brasileño de Guahory nos cuenta cómo fue que pagaron altas sumas de dinero (...) También Delmir Bernardon pide la rápida actuación de la justicia, ya que tiene que ir a trabajar en tierras alquiladas (...)", videos disponibles en https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=621165028281140&id=335761276821518.

19 Última Hora, 29 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/fnc-exige-posicionamiento-del-ministro-del-interior-el-caso-guahory-n2776255.html>.

asentamiento Pindo'i, en el distrito de Tembiaporá. Con el mismo patrón de actuación que en la colonia Guahory, colonos brasileños habrían logrado la movilización policial para el desalojo, pero ante la resistencia de las familias y la falta de orden judicial, las fuerzas policiales no actuaron. Luego del repliegue policial, el 2 de octubre de 2018 se produjo un atropello por parte de colonos armados, filmado y divulgado en medios de prensa, quemando los campamentos e hiriendo a dos campesinos.²⁰

- **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 comunidad ha venido denunciando la presencia de civiles armados que cumplen funciones de amedrentamiento. En 2017, un joven sin tierra de la FNC había recibido disparos en el marco de una manifestación. En marzo de 2018 fue asesinada María Ester Riveros y persisten las amenazas a líderes de la Comisión Sin Tierra “Mujer Paraguaya San Juan Poty”, como ya se ha señalado en este mismo artículo. Ante la intensificación de la violencia y la inacción de las fuerzas policiales para proteger a las familias campesinas, la FNC efectuó una denuncia ante la Fiscalía de Salto del Guairá, sin que se tengan noticias de avances. Por el contrario, dos dirigentes de la FNC luchadores por la tierra del asentamiento San Juan, Sonia Acevedo y Alcides Ruíz Díaz, han sido procesados penalmente, llegándose a librar órdenes de captura contra los mismos, en una causa originada a partir de denuncias de colonos brasileños por “intentos de homicidio” y otros supuestos hechos punibles. Pese a las adversas condiciones, la comunidad de San Juan ha logrado recuperar su capacidad productiva, proveyendo de alimentos a la población de Puente Kyha, así como llegando a los mercados de Katuete, La Paloma y Salto del Guairá.
- **R.I. Sur/ R.I. 14 (O’Leary).** Se trata de una colonia del Indert ubicada en la ciudad de Juan E. O’Leary, departamento de Alto Paraná. Al interior de la colonia existen conflictos entre familias campesinas que se oponen al avance del monocultivo de soja y colonos brasileños. El 22 de octubre de 2018 cuatro campesinos fueron heridos con machetes, tras haber sido atacados por peones que se presume responderían a los productores de soja²¹.

20 Última Hora, 02 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/colonos-brasilenos-desalojan-tiros-campesinos-tembiapora-n2748656.html>.

21 Radio Fe y Alegría, 23 de octubre de 2018. Disponible en <http://radiofeyalegriapy.org/w1/?p=2379>; Última Hora, 24 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/frente-guasú-pide-al-gobierno-intervenir-ataque-oleary-n2775292.html>.

- **6.ª Línea Mariscal López (Capiibary).** Continúa la resistencia a la sojización y a las fumigaciones con agrotóxicos por parte de la comunidad campesina Mariscal López. A principios de noviembre de 2018, estudiantes y pobladores de la zona se movilizaron para denunciar el atropello por parte de sojeros, acompañados por patrulleras y grupos civiles armados del distrito de Yhú, en el marco de la nueva temporada de siembra de soja. Desde la Organización de Lucha por la Tierra (OLT) se ha explicado que la tierra en conflicto pertenece al Indert y que es responsabilidad de esta institución buscar una solución, ya que todavía se trata de una derecha, pero se encuentra siendo alquilada a un extranjero para el cultivo de soja.²²

CONFLICTOS POR FALTA DE PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS DERECHOS TERRITORIALES DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS FRENTE AL AGRONEGOCIO.

La violencia física contra comunidades indígenas también se ha acentuado en el país. Desalojos forzosos de sus territorios, amenazas de desalojos, amedrentamientos y una persona indígena desaparecida en el contexto de un conflicto sobre tierras.

- **Comunidad Takuara'í (Corpus Christi).** Desde septiembre de 2018, Isidoro Barrios, indígena avá guaraní, se encuentra desaparecido y existen indicios de que habría sido ejecutado en el marco de un conflicto de tierras existente entre la comunidad indígena de Tacuara'í y una estancia empleada para la producción de soja por colonos brasileños, en la zona de Corpus Christi, Canindeyú. Derlis López, líder de la comunidad, ha denunciado los hostigamientos que sufren, incluyendo la incursión de pistoleros en el territorio comunitario, con quema de viviendas y motos de las familias indígenas, además de la desprotección en la que se encuentran por la falta de actuación de las autoridades públicas competentes. Sin embargo, según publicaciones, a principios del mes de noviembre, el fiscal de Salto del Guairá, Israel Villalba, habría imputado a miembros de la comunidad por supuesta amenaza de muerte a un supervisor indígena, hecho que es negado por la comunidad.²³
- **Comunidad Makutinga (San Rafael del Paraná).** La comunidad indígena Makutinga, ubicada en San Rafael del Paraná, departamento de Itapúa,

22 CLOC - Vía Campesina Paraguay, 09 de noviembre de 2018. Disponible en <https://clocvparaguay.wordpress.com/2018/11/09/en-san-pedro-la-olt-rechaza-la-siembra-de-soja-que-perjudica-a-la-poblacion-campesina/#more-2711>.

23 Codehupy, 02 de octubre de 2018. Disponible en: <http://codehupy.org.py/el-indigena-desaparecido-en-canindeyu-habria-entrado-a-las-tierras-en-conflicto-a-rescatar-a-una-mujer-de-su-comunidad/>; Última Hora, 07 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/conflicto-indigenas-y-colonos-corpus-christi-n2706032.html>; Extra, 30 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.extra.com.py/actualidad/indigenas-denuncian-que-pistoleros-les-carrieron-y-quemaron-sus-casas-n2776455.html>; Radio Fe y Alegría, 08 de noviembre de 2018. Disponible en <http://radiofeyalegriapy.org/w1/?p=2405>.

estaría sufriendo la invasión de parte de su territorio. El 7 de noviembre de 2018, unos 80 policías habrían acompañado a sojeros brasileños para amedrentar a las familias de la comunidad indígena. Aunque el territorio comunitario actual se encuentra titulado y reconocido por el Instituto Paraguayo del Indígena, empresarios pretenderían apoderarse de parte de las tierras a través de maniobras fraudulentas.²⁴

RECUPERACIÓN DE TIERRAS MAL HABIDAS. No se registran avances en la recuperación de tierras mal habidas, como se puede constatar en el siguiente caso.

- **1.º de marzo (Ybyrarobaná).** Continúa la lucha de 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 S.A.M.I. en permuta por un avión. Aunque la intención de la empresa de declarar reserva privada a las tierras no prosperó, tampoco se lograron avances en favor de las familias campesinas a través de los canales institucionales correspondientes. Ante las movilizaciones de la Organización de Lucha por la Tierra (OLT), el Indert abrió una Mesa de Diálogo con la empresa Perfecta. El dueño de la empresa se resistió a vender al Estado las tierras en las que actualmente viven y producen 330 familias campesinas. Tampoco se habría evidenciado un interés real del Indert en buscar una solución al conflicto.

RECOMENDACIONES

- Activar los mecanismos de derechos humanos existentes a nivel nacional e internacional para brindar respuestas adecuadas a la situación de emergencia derivada de los cada vez más graves, numerosos y recurrentes conflictos sociales en torno a la tierra agraria. Estos conflictos se intensifican en tiempos de siembra de monocultivos para exportación, fomentados por la falta de regulación efectiva de las condiciones de tenencia en el país, la corrupción sistémica, y la consecuente desprotección de la posesión y de las formas de vida y producción campesina e indígena. Ante la inexistencia de un régimen de derecho, como el propugnado hace 70 años en la Declaración Universal de Derechos Humanos, los actores de poder apelan libremente a la violencia, generándose un patrón de uso ilegal de la fuerza contra dichas comunidades, mediante la actuación de policías y de civiles armados, de los cuales resultan lesiones contra la vida, la integridad física y el patrimonio de las personas campesinas e indígenas.

²⁴ Base Investigaciones Sociales (2018). *El recuento de la violencia en el campo*. Disponible en <http://www.baseis.org.py/el-recuento-de-la-violencia-en-el-campo/>; <http://demoinfo.com.py/tag/makutinga/>.

- Fortalecer la exigencia social de un sistema de gobernanza responsable de la tenencia de la tierra en el país, como prioridad para la defensa, protección y realización de los derechos humanos de la población, en particular, para la garantía de los derechos fundamentales del sector campesino y de los pueblos indígenas.
- 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.
- Promover acciones de inconstitucionalidad contra 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. Además, en la mayoría de los casos, se trata de la aplicación indebida del tipo penal de invasión de inmueble ajeno.
- Exigir que el Estado garantice el derecho –establecido constitucionalmente– a la participación de las organizaciones campesinas en las políticas de reforma agraria.

BIBLIOGRAFÍA

- Areco, Abel (2018). Análisis sobre la Postura del Senave acerca de las Disposiciones Locales (Ordenanzas y Resoluciones). En *Informes Especiales N.º 16*. Asunción: Base Investigaciones Sociales.
- Base Investigaciones Sociales (2018). *El recuento de la violencia en el campo*. Disponible en <http://www.baseis.org.py/el-recuento-de-la-violencia-en-el-campo/>.
- Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas (2012). *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*.
- FIAN Internacional (2015). *Vigilando la gobernanza de la tierra, la pesca y los bosques. Herramienta de monitoreo basada en las Directrices sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques*. Heidelberg: FIAN.

- Galeano, Luis y Barrios, Federico (1990). Colonización durante el régimen autoritario. En Borda, Dionisio (comp.) *Estado y políticas públicas: aportes para una reforma agraria*. Asunción: CEPAG-NEIKE.
- Palau, Tomás (2013). "La cuestión agraria. Principal espacio de acumulación del capital en el Paraguay", en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, *Obstáculos institucionales y jurídicos para el acceso a la tierra y su regularización por parte de la población campesina*. Asunción: Codehupy.
- Palmer, David, Fricska, Szilard y Wehrmann, Babette (2009). *Hacia una mejor gobernanza de la tierra*. FAO. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-ak999s.pdf>.
- Pereira Fukuoka, Milena (2017). Derecho a la reforma agraria. ¿Quién ejerce su defensa jurídica? En *Yvypóra Derêcho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 309-328). Asunción: Codehupy.
- Rodríguez, Fátima E. (2018). *Mujeres en lucha, mujeres en peligro*. Disponible en <http://revistabravas.org/article/244/mujeres-en-lucha-mujeres-en-peligro>.
- Sanz, María (2018). *Una superviviente en la lucha por la tierra en Paraguay*. Disponible en <http://www.pikaramagazine.com/2018/07/tierra-paraguay/>.

CAPÍTULO 3

DERECHO A LA **LIBERTAD**



LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE NIÑAS Y ADOLESCENTES. TRAS LAS HUELLAS DE LOS EXPLOTADORES Y EL DESAFÍO DE ROMPER EL SILENCIO

TRATA DE PERSONAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN
SEXUAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES



En general las vejaciones sexuales a niñas, niños y adolescentes y a las mujeres, es un tema poco explorado en el Paraguay, apenas se realiza, menos de una investigación por año. Por su parte, los datos oficiales son incompletos y hay mucho subregistro, además del problema de la no denuncia por vergüenza de familiares, porque no se les cree a las víctimas y, sobre todo, por las amenazas de sus explotadores.

Luis Caputo

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

Los agentes de seguridad y judiciales tienen mucha confusión y fingimiento con respecto a la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes (NNA). Particularmente, en el ámbito de la justicia se la confunde con “fuga de personas menores de edad del hogar”, “meras aventuras” y, en algunos casos, con “abuso intrafamiliar”. Esto da lugar a la impunidad, pues se pone la mirada culpabilizadora en la víctima que ha sido ultrajada. La explotación sexual de NNA y la trata de personas con fines de explotación sexual son crímenes aberrantes, cometidos por individuos y, en general, por redes mafiosas locales, nacionales e internacionales que usufructúan materialmente del consumo de cuerpos para la satisfacción sexual, en un momento vital donde la persona se encuentra en desarrollo y crecimiento.

Téngase en cuenta que ya en el siglo XXI existe un alto consenso mundial sobre el hecho de que, tanto la trata como la explotación sexual de personas jóvenes imposibilitan “el derecho del niño, de la niña o adolescente a tener una infancia saludable y una vida productiva, satisfactoria y con dignidad. Los niños, niñas y adolescentes víctimas de trata son dominados y abusados físicamente por los perpetradores, tratantes, empleadores, proxenetas y clientes” (IPU/Unicef, 2005: 16).

Para un primer acercamiento, son imprescindibles las declaraciones de los Congresos Mundiales contra la Explotación Sexual Comercial (Estocolmo, 1996 y Yokohama, 2012), pues han permitido un avance relevante en el plano de la conciencia mundial y a nivel político de lo que significa la explotación sexual comercial de personas menores de edad. Para sus documentos resultantes, la Explotación Sexual Comercial Infantil (ESCI, también conocido como ECI, ESCNNA o ESNNA) es, a todas luces, una práctica criminal de agresión a los derechos humanos esenciales de NNA, siendo un tipo de explotación de los cuerpos de personas de menos de 18 años, producida en el mercado sexual, afectando gravemente a la dignidad. Más precisamente, la Declaración de Estocolmo considera a la ESCI como:

una forma de coerción y violencia contra los niños [que] equivale al trabajo forzoso y a una forma contemporánea de esclavitud.” [En tanto] “el explotador sexual es quien se beneficia de cierto desequilibrio de poder entre él mismo y una persona menor de 18 años, con la intención de explotarla sexualmente a esa persona, ya sea para sacar provecho o por placer personal.

El principio rector [es] que ninguna persona puede “consentir” su propia explotación.

La **trata de personas** es una violación fundamental a los derechos de la niñez y adolescencia, organizada o no. Es caracterizada por:

reclutamiento y traslado con fines ilícitos de niños, niñas y adolescentes, de un país a otro (internacional) y de una región a otra en un mismo país (nacional), **con o sin su consentimiento** o el de su familia, pudiendo mediar el engaño o la coerción, para ser utilizados como mercancía sexual exótica o de bajo costo, en otros países o regiones, en prostitución o pornografía (Fundación Paniamor, 1996: 39).

En esta situación, siempre existe la obtención de ventajas a partir de dicho ultraje. Paraguay ha adoptado la perspectiva que el consentimiento no constituirá ninguna causal para justificar a los explotadores o llamados clientes que pretenden alquilar o comprar cuerpos como objetos complacientes de deseos sexuales. 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 (2000) plantea que la explotación de NNA con fines sexuales y la trata son violaciones fundamentales de sus derechos, concretadas en varias formas de esclavitud y violencias. En el Paraguay, las prácticas delictuales para captar niñas, adolescentes y mujeres para explotarlas sexualmente y recibir ganancias. Se viene instalando y arraigando en múltiples escenarios que se caracterizan por sistemas institucionales de cuidado y control excesivamente laxos.

Desde Unicef en Paraguay, se designan las siguientes características del concepto ESCI, para delimitar el ámbito de investigaciones e intervenciones:

“[la explotación sexual comercial infantil] se refiere a la utilización de personas menores de 18 años en actividades sexuales, a cambio de un pago en dinero o especies para el niño, niña, adolescente o para otra persona. La explotación sexual infantil es un delito cometido por explotadores, proxenetas y consumidores que tienen como víctimas a la niñez. Por ello es una violación de sus derechos fundamentales” (Unicef, 2014: 59).

En esta definición, vale la pena destacar que el beneficio material puede estar orientado a “otra persona” que no sea la víctima, convertida así en un mero objeto de goce sexual. También queda claro que los explotadores y mediadores forman parte del grupo de autores del crimen, en cuyas circunstancias se profundiza la desigualdad entre las mujeres y hombres-adultos.

Por su parte, desde los trabajos de ECPAT Internacional (End Child Prostitution Child Pornography and Trafficking of Children for sexual purposes) se plantean distinciones y falencias:

Existe una clara diferencia entre trata y explotación. Si bien en la trata de personas, la explotación en cualquiera de sus modalidades es la finalidad de los verbos rectores (captar, trasladar, recibir, acoger), se entiende la trata como la práctica criminal que abastece mercados de explotación; no todos los casos de explotación (en cualquiera de sus formas) constituye trata. Lo anterior representa limitantes en la aplicación de las normas en países que contemplan la ESCNNA como una forma de trata, ya que dentro de las tradiciones jurídicas positivistas, si se presenta un caso en que se haya efectuado (o haya habido la tentativa de) la explotación sexual, pero no se haya presentado ninguno de los verbos rectores, a la luz de estas leyes no existiría delito. Esta es una falencia que aún persiste en otros países de la región (ECPAT International: Rebecca Rittenhouse, 2016: 1).

Así entonces resaltamos –desde la perspectiva de la protección integral de NNA, concebidos como sujetos de pleno derecho– que la Explotación Sexual Comercial Infantil:

Es una violación de los derechos humanos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes. No es un trabajo ni una actividad voluntaria de libre elección. Las personas menores de edad que desarrollan estas actividades no están ahí porque quieren o porque les gusta; son víctimas de una forma moderna de esclavitud. Aun aquellos que en apariencia desarrollan sus actividades de venta de sexo en forma autónoma están incluidos en relaciones asimétricas y condicionados en sus decisiones lo que permite afirmar que aun en esa aparente autonomía son víctimas de situaciones de explotación (Dilacio, Giogi y Varela: 2012: 182).

MARCO JURÍDICO

Sintéticamente se enfatiza el marco normativo internacional y el nacional que abarca un conjunto de compromisos asumidos por el Estado paraguayo para el reconocimiento y resguardo de los derechos y libertades asociadas a NNA como sujetos de derecho (Cuadro 1).

Cuadro 1. Instrumentos internacionales y marco legal y político del Paraguay

Instrumentos internacionales
Declaración Universal de los Derechos Humanos -1948
Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) -1979
Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) - 1989
Convenio 189 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil - 1999
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relacionado con la venta de niños, prostitución y pornografía infantil - 2000
Protocolo de Palermo - 2000
Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre -1948
Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) - 1969, entrada en vigor en 1978
Convención Interamericana sobre el tráfico internacional de menores - 1994
Observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
Marco legal y de políticas en Paraguay
Constitución Nacional - 1994 (artículos: 4, 9, 10, 54, 60)
Ley N.º 4788/13: Ley Integral contra la Trata de Personas
Ley N.º 1680/01: Código de la Niñez y Adolescencia
Política Nacional para la prevención y combate de la Trata de Personas (art. 48 de la Ley 4788/13)
Programa Nacional de Prevención Combate y Atención a Víctimas de Trata de Personas (art. 49 de la Ley N.º 4788/13)
Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia (POLNA 2014- 2024)
Plan Nacional de Niñez y Adolescencia (PNA 2014-2018)
Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes en Paraguay (2012-2017)

Fuente: elaboración propia.

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) –particularmente sus artículos 6, 20, 34, 35, 36 y 37– define la explotación sexual y la trata de NNA, y estipula las obligaciones de los Estados en materia de prevención de dichos flagelos, insinuando a emprender medidas para impedir toda forma de explotación y violencias de las personas menores de edad. Asimismo, en concordancia con la CDN, desde el ámbito del Sistema Interamericano, varios artículos de la Convención Americana y el artículo VII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, se considera a los NNA como todo ser humano, como sujetos titulares de derechos, reconociendo su especificidad y, por tanto, estableciendo un sistema de protección especial.

Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. (Artículo 19, Convención Americana).

Toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tiene derecho a protección, cuidados y ayudas especiales. (Artículo VII, Declaración Americana).

Al respecto, además de las funciones que posee el Comité de los Derechos del Niño para expresar preocupaciones y recomendaciones a los Estados parte acerca de la aplicación de la CDN¹, resultan de suma importancia la jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), órganos principales de la Organización de los Estados Americanos (OEA); especialmente, el monitoreo y el instrumento de las “Observaciones generales” del Comité de Derechos del Niño y pronunciamientos de la CIDH respecto a las condiciones de vigencia de los derechos de NNA en países del hemisferio, así como sus informes sobre la violencia y vulneraciones a los derechos de las que son víctimas ante grupos violentos o dedicados a actividades mafiosas como la explotación sexual y la trata de personas.

En distintos comunicados de prensa de la CIDH de los últimos años, la misma urge a que los Estados incrementen políticas públicas para atender las elevadas tasas de embarazo infantil (que como se sabe, en buena parte, son producto de la explotación sexual), así como acciones específicas para neutralizar y prevenir toda forma de violencias contra niñas, adolescentes y mujeres.

1 El Comité de los Derechos del Niño supervisa la aplicación de la CDN y sus protocolos facultativos mediante “Observaciones generales” y “Observaciones finales”.

Por ejemplo, la CIDH observa que la violencia sexual, particularmente contra las niñas y las adolescentes, es una grave forma de violencia que se encuentra ampliamente extendida en el hemisferio contando con varios Estados con algunas de las tasas más elevadas a nivel mundial. Asimismo, el embarazo infantil es un serio problema siendo esta la única región en el mundo donde los partos en niñas menores de 15 años van en aumento, con cerca de 10 millones de embarazos al año, y la segunda región con mayor número de embarazos en adolescentes entre 15 y 19 años.²

Además del compromiso tácito que asumió el Paraguay con la suscripción de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos en los campos de la niñez, la mujer y la trata de personas, la Ley 1680/01 “Código de la Niñez y Adolescencia”, por el cual se crea el Sistema de Protección y Promoción Integral de la Niñez y Adolescencia, y la llamada “Ley Integral contra la Trata de Personas” (Ley N.º 4788/13), representan, sin duda, un marco normativo de avanzada, orientado a llevar adelante políticas concertadas para hacer respetar y defender los derechos humanos de las nuevas generaciones y generar respuestas para proteger, restituir y reparar sus derechos.

El Plan Nacional de Niñez y Adolescencia, que también tiene al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia como responsable, establece metas específicas en relación con la ESCI y trata: “Elaborar y poner en marcha la Estrategia Nacional de Erradicación de la Explotación Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes” (4.1.6).

Entre varios de los méritos de la Ley Integral contra la Trata de Personas:

Introduce como agravantes las modalidades utilizadas para cometer el hecho punible de la trata de personas, como ser la fuerza, el engaño, abuso de poder o concesión de pagos (...) También son agravantes el hecho de que la víctima sea menor de edad (entre 14 y 17 años de edad), **que el autor sea funcionario público** (...) Se introducen también agravantes especiales, como ser entre otras cosas que la víctima tenga hasta 13 años de edad, que como consecuencia de la trata se produzcan lesiones a la salud de la víctima, que el autor sea pariente, excónyuge, concubino o exconcubino, tutor, curador, encargado de la educación de la víctima, ministro de culto reconocido o no (INECIP, 2013: 142-3).

Cabe recordar que la Ley N.º 4788/13 adopta la “Política Nacional para la prevención y combate a la Trata de Personas en la República del Paraguay 2010 - 2019”, la cual se constituye en el marco referencial y legal para que gobernaciones, municipios y/o mesas locales de Trata elaboren sus respectivos Planes. Asimismo,

2 CIDH. *Comunicado de prensa N.º 047/16* de abril de 2016. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/047.asp>.

plantea la creación del **Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de la Trata de Personas** (art. 49), a ser elaborado y aprobado por “la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas en la República del Paraguay”, cuya ejecución fue encomendada a la **Secretaría Operativa**. En forma transitoria, se le encomienda al Ministerio de la Mujer la facultad de ejecutar dicho Programa (Universidad Nacional de Villa María/ CDIA, 2017:15-17).

Sin embargo, como se viene constatando en los distintos informes de Codehupy (2012, 2014, 2015), los instrumentos jurídicos y pronunciamientos internacionales, el marco jurídico nacional y los supuestos planes en marcha, no están logrando por sí mismos garantizar el cumplimiento de los derechos. Es más, como se verá a continuación, los objetivos de fiscalización laboral y prevención de la mercantilización de los cuerpos de NNA y mujeres no están en el horizonte de varios ámbitos del mundo laboral-privado ni en la labor de todos los agentes penitenciarios, policiales, como los que son parte de las Fuerzas Armadas, poniendo en evidencia una vez más lo lejos que se está en el Paraguay del pleno respeto a los derechos de las mujeres y NNA.

SITUACIÓN DEL DERECHO

Niñas, adolescentes y mujeres en procesos de explotación

Evidentemente, los contextos y las formas de violencia, explotación sexual y trata son muy variados en circunstancias y ambientes inimaginables. A 70 años de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y casi tres décadas de la CDN, donde se contrajeron garantías internacionales con la libertad humana para superar los horrores de los enfrentamientos entre los poderes de los países, y se sancionan formas específicas de discriminación hacia las infancias, la historia del Paraguay avanza rápidamente, pero la persistencia de grupos mafiosos da lugar a que se reproduzcan violaciones contra la seguridad humana y la libertad humana de las nuevas generaciones, lo cual deja en evidencia que aún no existen estructuras estatales que garanticen los derechos de la niñez, de la adolescencia y las mujeres. Entre algunos contextos de explotación sexual muy arraigados y extensos grupos sociales a los cuales atraviesa esta deleznable realidad, este informe se detiene en dos grandes ámbitos, los institucionales y el signado por el extractivismo fluvial.

TRAS LOS EXPLOTADORES Y CONSUMIDORES EN INSTITUCIONES MILITARES Y CARCELARIAS

EXPLOTACIÓN FORZADA DE UNA NIÑA CON RETRASO COGNITIVO EN UNA UNIDAD MILITAR. Desde la perspectiva de derechos –y el paradigma de seguridad ciudadana o democrática–, a instituciones como las Fuerzas Armadas le competiría la doble función de incorporar esfuerzos de proveer seguridad humana, tal como la prevención, así como desplegar acciones de rescate de víctimas para contribuir a restituir derechos cuando estos han sido ultrajados. Estas pueden y deben identificar situaciones de riesgo de explotación y trata que atraviesan niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres en general en sus zonas de influencia o competencia, como son las zonas portuarias y entornos fluviales. Si bien esto debería ser así, la novedad durante el 2018 en materia de explotación sexual ha sido el ultraje sexual a una niña de 13 años durante la noche del lunes 6 al martes 7 de agosto en instalaciones del Arsenal de la Armada Nacional, situada en barrio Sajonia de Asunción, cuya víctima se enfrentó a una unidad militar con 25 suboficiales y marinos.³

Además de las difíciles condiciones sociofamiliares de la niña, claro está, que por ser una niña de tan solo 13 años, aunque se aludió que su (supuesto) novio uniformado participó esta deleznable explotación sexual colectiva conocida bajo la figura penal de “abuso sexual, coacción sexual y violación en niños”, no solamente estaba por debajo de la edad para dar su consentimiento, sino que, además, la misma no se encontraba en condiciones de comprender, tamaño situación frente a personas uniformadas, totalmente desconocidas para la persona victimizada.

El hecho que está siendo investigado consistió en un engaño a una niña –con antecedentes de depresión y problemas de aprendizaje– por la vía de mensajes de textos, mediante la intimidación psíquica de personal con uniforme militar. Ella se encontraba en estado de indefensión frente a un “grupo” de adultos-militares. Ello implicó manipulación, extorsión, utilizando la coerción masculina y militar, y bajo condiciones forzadas, la niña fue objeto de una múltiple explotación sexual, combinada con otras formas de agresión sexual, de parte de un grupo de uniformados. Lo cierto es que la explotación delictiva de 13 a 25 uniformados de la Armada trajo el repudio e indignación de gran parte de la sociedad, despertando a muchos sectores sociales por la gravedad de tamaño violación a una niña indefensa por parte de agentes del Estado, consternando a la opinión pública por varios días. Además, estos hechos implicaron un cam-

3 Cámara de Diputados, 9 de mayo de 2018. Disponible en http://www.diputados.gov.py/www/index.php/noticias/presidenta-de-derechos-humanos-repudio-abuso-sexual-en-la-marina?ccm_paging_p=7.

bio en la cúpula de la Armada Nacional. Obviamente, ser obligada a ponerse a merced y gratificar sexualmente a la banda de explotadores trajo secuelas sobre la salud mental, emocional y física de la niña, así como complejas consecuencias neurológicas, lesiones que, sin dudas, serán prolongadas, pudiendo perder oportunidades de desarrollo en los próximos años. Ciertamente, según el apoyo que reciba para tratar la *demolición psíquica* producida en la niña por sus perpetradores y para restituir sus derechos, los costos y consecuencias incommensurables que repercutirán en su *Ser* y en su desempeño social son difíciles de evaluar.

Por dicho crimen colectivo, al menos se imputó a 13 integrantes de la Armada Paraguaya (7 suboficiales y 6 marineros conscriptos) que habrían sido participantes directos de abominable hecho, quienes al principio fueron sumariados administrativamente bajo la asesoría jurídica de la Armada. Afortunadamente, la fiscalía Alejandra Savorgnan los imputó por abuso sexual, coacción sexual y violación en niños, a cuya víctima previamente se la alcoholizó⁴. En tanto, a dos de los uniformados los imputó por pornografía relativa a niños y adolescentes.

Mediante un expeditivo y contundente documento de repudio, desde la Co-dehupy, la CDIA y el Servicio Paz y Justicia (Serpaj-Py) urgieron a las Fuerzas Armadas a que dichos perpetradores sean procesados por la justicia. Señalaron que se espera que el Ministerio Público y el Poder Judicial castiguen con las máximas sanciones a los responsables de los hechos, manifestando al Estado paraguayo a desarrollar políticas de prevención para NNA y de protección de las víctimas. En el mismo texto, se recordó que “entre 2013 y 2017 fueron reportados a la Fiscalía 13.196 casos de abuso sexual, tentativa de abuso sexual y estupro a nivel nacional, lo que significa un promedio de más de 200 casos por mes”. Asimismo, ante el anuncio –por parte del mismo presidente Abdo Benítez, el titular de la Secretaría Nacional de Juventud y otros funcionarios oficialistas– de reflotar nuevamente el Servicio Militar Obligatorio, desde la Asociación de Familiares de Víctimas del Servicio Militar (Afavisem), se puso de manifiesto el peligro que se cierne –otra vez demostrada con este terrible caso de sometimiento sexual de una niña de condición humilde– para los hijos e hijas que están en contacto o bajo la tutela de las Fuerzas Armadas tras de las murallas de sus cuarteles.

4 Telefuturo Info, 5 de septiembre de 2018. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=h_xbYLoCiOs.

EL INACEPTABLE INGRESO DE NNA Y JÓVENES A INSTITUCIONES DEL SISTEMA PENAL

En varios estudios sobre trata de personas también se había identificado un vasto y creciente polo institucional de centros penitenciarios con alta demanda sexual de adolescentes y mujeres jóvenes, configurando toda una ruta de explotación infanto-adolescente y trata, localizada instituciones públicas.⁵

INGRESO IRREGULAR DE NNA EN LA CÁRCEL DE TACUMBÚ. Luego de una serie de publicaciones de la prensa sobre irregularidades en la penitenciaría nacional de Tacumbú, a principios de noviembre del 2018, la Unidad de Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños (UFETESI del Ministerio Público) inicia investigaciones. Así, el 7 de noviembre se constata en los mismos registros del penal un elevado número de NNA que ingresaban a la cárcel bajo la amañada figura de visitas privadas a reclusos, incluso por varios días, con fuertes indicios de que una parte de las niñas y adolescentes eran ingresadas para ser sometidas sexualmente. Se encontró que, solamente desde julio del 2018 a la primera semana de noviembre, 289 personas menores de edad venían ingresando a dicha institución penitenciaria nacional, más precisamente en las habitaciones donde los reclusos mantienen relaciones sexuales con sus cónyuges o convivientes adultas⁶, en medio de un peligroso entorno rodeado de otros cientos de reclusos. La fiscal Karina Sánchez de la Unidad de Trata de Personas expresó que “se tiene conocimiento de que menores de edad se quedan de forma irregular hasta cuatro días en las habitaciones privadas (dormían), con lo que se viola de esta manera el reglamento penitenciario, además de convertir en vulnerables a los niños para casos de violación y prostitución”.⁷

FEMINICIDIO DE UNA ADOLESCENTE EN LA AGRUPACIÓN ESPECIALIZADA DE LA POLICÍA NACIONAL. Luego de 10 días transcurridos desde el allanamiento de la penitenciaría de Tacumbú, donde quedó evidenciado un esquema sistemático y persistente para eludir las restricciones de ingreso de cientos de NNA ante el riesgo de ESCI y trata, en las instalaciones de la Agrupación Especializada,

5 Incluso la ministra de la Niñez y Adolescencia, Teresa Martínez, recordó que, siendo fiscal en el año 2010, el juicio oral por coacción sexual y filmación de presos de Tacumbú, además de medidas de alerta para evitar el ingreso de personas menores de edad, y luego directamente responsabilizó al –por entonces– director de dicha penitenciaría, quien en 2014 fue condenado por el delito de omisión, aunque no fue a la cárcel. Última Hora, 20 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/ministra-pide-informatizar-ingreso-las-carceles-evitar-abuso-ninos-n2780516.html>. Al respecto, en la investigación *Situaciones y rutas críticas de ESNNA y trata de personas en el Paraguay* se reportaron varios testimonios sobre explotación sexual de niñas y adolescentes en refugios para evacuados, cuarteles y cárceles bajo la supervisión de uniformados (Grupo Luna Nueva/BASE-IS (2015). Programa Stepping Stones de ICCO Cooperation. Asunción).

6 Previsto en el artículo 131 del Código de Ejecución Penal (Ley N.º 5162/14).

7 ABC Color, 19 de noviembre de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/ninos-ingresaban-sin-control-a-las-privadas-1760622.html>.

el 17 de noviembre de 2018 fue asesinada Lidia Meza –quien cinco meses atrás había cumplido 18 años de edad– por Marcelo Pinheiro (alias “Piloto”), líder del grupo mafioso Comando Vermelho, en la celda en que este estaba recluso.

No se trata de un caso difuso o meramente de contacto individual de un capo narco con una adolescente. Categóricamente, este feminicidio se da en el formato de un proxenetismo organizado, relacionado a un personaje poderoso con enorme capacidad de manejo económico y poder tras las rejas –donde evidentemente hay un pago para lograr un (mal llamado) servicio sexual– quien, además, ofrece a otro intermediario-explotador para que sus víctimas tengan un contrato limitado y explícito por actos sexuales en formatos de visitas de breve duración. Además de la dimensión fáctica del poder, este feminicidio y las llamativas facilidades de comunicación y privilegios de personajes como el capo criminal Piloto, dejan entrever por lo menos una preocupante impunidad y desprotección de potenciales víctimas como Lidia Meza. Abriéndose así dudas sobre las complicidades que se permiten en establecimientos de reclusión, sin obstáculo alguno, en un proceso temporo-espacial que conduce a perpetrar hechos criminales contra la integridad y la misma vida de las personas visitantes.

Tras la evidente estructura de explotadores, una actitud positiva del Estado ha sido el allanamiento efectuado por la fiscal María Irene Álvarez el 22 de noviembre de un departamento (con tres habitaciones y una sala) en la zona de Mercado 4 –a 50 metros del departamento que alquilaba Lidia– que funcionaba como casa de citas clandestina, que estaría vinculada a la red criminal de explotación de la adolescente asesinada. En el lugar, las autoridades encontraron a varias jóvenes mujeres y una adolescente menor de edad; inmediatamente, tomó intervención la Unidad de Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, lo que dio lugar a que el juez Amarilla imputara a un sujeto presente en el lugar por proxenetismo en grado de autor, por cierto, con antecedentes por rufianería, el mismo que habría venido explotando a Lidia.

Son llamativas las enormes fallas del sistema carcelario, el sinnúmero de pretextos de la situación descubierta frente a NNA, la ausencia de una política pública que incluya a sitios sensibles a estos crímenes como los presidios de reclusión, y paradójicamente, las fallas de la Agrupación Especializada como unidad de élite preparada para operaciones peligrosas, en cuyo interior tiene una supuesta cárcel de máxima seguridad para la reclusión de delincuentes de altísima peligrosidad (con casi 150 reclusos).

Este dramático feminicidio que conmocionó a la opinión pública y la inaudita habilitación de pase libre de personas menores de edad, en ámbitos de reclusión, donde precisamente residen sujetos mafiosos, pone de relieve las responsabilidades de sus distintos actores en el ejercicio de la función pública. Tales situaciones no son solo una cuestión de idoneidad de los uniformados y altas autoridades bajo los cuales se encuentra la custodia de reclusos.

Todo ello permite preguntarse: ¿Quiénes “trasladan” a niños, niñas y adolescentes para participar de las visitas privadas y quiénes las hacen “ingresar” a las instituciones? ¿Cómo y por qué se eluden las restricciones de ingreso de NNA a instituciones con hombres presos ante el riesgo de ESCI y trata? ¿En qué medida hay complicidades del personal uniformado en relación a la explotación sexual y hasta trata interna bajo la forma de *delivery*⁸? ¿Quiénes “contactan, ofrecen y entregan” a los NNA? ¿Cuál es la responsabilidad de los actores penitenciarios y las cúpulas políticas del Estado? ¿Por qué no se generan en estos ámbitos repletos de hombres mecanismos de protección de los derechos de la niñez y adolescencia? ¿En qué medida los NNA y jóvenes mujeres que visitan a reclusos-adultos son víctimas de *feminicidio simbólico* (se conjugan la subordinación, el sojuzgamiento y la opresión de género, con el silencio y condiciones de deshumanización)? ¿Por qué dichas potenciales víctimas no tienen voz para quienes deben investigar y el sistema de protección de la infancia?

EXPLOTACIÓN SEXUAL DE NIÑAS, ADOLESCENTES Y MUJERES EN LOS ÁMBITOS FLUVIALES

Los vertiginosos cambios que la sociedad paraguaya está viviendo son debido a la transformación de su economía. Estos cambios están transformando las condiciones sociofamiliares y la vida de un sector mayoritario que, conforme bono demográfico, son los NNA y jóvenes.

Varias rutas relevantes para el Paraguay impulsadas –puntualmente– por el aumento de los agronegocios, permiten explicar las graves violaciones a los derechos de NNA por parte de explotadores sexuales, vistas en los fenómenos de la ESCI y la trata, tal como la ruta del *extractivismo fluvial*, en un contexto cultural donde rigen el sexismo y las relaciones asimétricas de poder de los adultos hacia segmentos infanto-juveniles desprotegidos (adultocentrismo).

8 Mediante esta cada vez más extendida modalidad de ocultamiento y prontitud de venta de sexo por parte de las redes de trata, es solicitada de modo exprés por los clientes, y los captadores-perpetradores ordenan encuentros sexuales en distintos escenarios a NNA, siempre bajo el mandato y situaciones de “explotación” adulta.

Al ir tras los consumidores que integran el complejo sistema de explotación, el mundo fluvial y de los puertos no son las excepciones. De allí que bajo el título *La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en los ámbitos fluviales del río Paraguay* (CDIA, 2018) se analizan las dinámicas macroeconómicas de estos relevantes sectores que facilitan los crímenes sexuales sobre los cuerpos de NNA⁹. Para esto, se consideraron cinco grandes espacios fluviales territoriales donde mayor incidencia tiene la problemática, que son la ciudad de Asunción y los departamentos Central, Concepción, San Pedro y Ñeembucú. Sus principales propósitos fueron trazar un bosquejo de la magnitud de la cuestión, contribuir a la visibilización de la problemática, y hacer recomendaciones que aporten a la elaboración y/o aplicación de propuestas de políticas públicas.

Meses antes de que saliera a la luz pública el caso de la niña ultrajada por militares de la Armada, muchas de las opiniones de los diversos entrevistados y entrevistadas del citado estudio de la CDIA manifestaban que algunos agentes de la Prefectura Naval negaban, naturalizaban y hasta muy solapadamente estarían propiciando la explotación sexual de niñas y adolescentes. De esta forma, estarían evadiendo la realidad como en muchos otros ámbitos sociales marcados por masculinidades hegemónicas. En dicho estudio, la mayoría de los actores entrevistados muestran que la evolución del agronegocio y el crecimiento económico de los polos portuarios del Paraguay, generan circunstancias que favorecen el incumplimiento de las leyes dirigidas a la protección de los NNA por parte de distintas figuras proxenetas que doblegan la voluntad de las personas adolescentes: en condición de “clientes directos” un amplio escalafón de navegantes de todo tipo de embarcaciones así como choferes de camiones que llegan a los puertos.

El carácter cultural de la explotación, retratos del desprecio

Al focalizar el análisis en las situaciones de niñas y adolescentes ultrajadas, como se repasa en este informe, surge que son parte también de la reproducción de creencias patriarcales y estereotipos machistas que naturalizan la fuerte desigualdad de género, etaria y de clase existente en el Paraguay.

9 En este artículo no se desconoce la explotación y trata de varones, si bien aborda el caso de niñas y adolescentes en situación de explotación sexual, lo hace porque que en el relevamiento del estudio mencionado de la CDIA se trató del grupo sobre el cual se han constatado situaciones de explotación sexual. Además, como otros estudios lo indican, constituye junto con las mujeres, los grupos históricamente más sometidos a esta máxima crueldad de la violencia. Por otra parte, si bien dicho estudio captó situaciones de explotación laboral de adolescentes varones en varios departamentos, en este informe se pone el foco en algunos datos respecto a la explotación en el plano sexual.

Según lo expresado por el estudio de la CDIA (2018), se sostiene una sociedad cómplice con estas prácticas degradantes de las condiciones de niñez y adolescencia. Estos flagelos han sido “naturalizados” de la manera más perversa, pues se cometen a la luz del día, frente a testigos que no solamente “hacen la vista gorda” frente a esta realidad, sino que la simplifican de tal modo que lleguen a responsabilizar a las víctimas de su propia situación, invisibilizando a los explotadores y depredadores que son los verdaderos culpables de los crímenes. Además, al parecer, instituciones (algunas Codeni, puntuales puestos de la Prefectura Naval, algunas comisarías y algunos agentes de justicia) presentes en estas comunidades donde se tiene asentado algún puerto o embarcadero, perciben como naturales no solo las prácticas de explotación sexual de NNA, sino también todas las demás actividades ilegales vinculadas, como son el ordeño de combustible y el tráfico de contrabando y drogas.

El mercado y la objetualización del cuerpo de las niñas y mujeres

La “cosificación” o “reificación” de la mujer en estos dos mercados particulares de la explotación sexual (cárceles y ámbito fluvial), alcanza los límites más extremos de la deshumanización, en los cuales las personas se reducen a meras mercancías, y sus atributos y características se consideran factores de incremento o disminución de su valor de venta. Los explotadores ofrecen a las víctimas niñas, en catálogos en los que se especifican precios que varían de acuerdo a la edad y a la apariencia de la explotada, siendo los precios más altos, los que corresponden a las más jóvenes de edad y las más atractivas físicamente.

Así, el hecho de ser mujer niña, ser mujer adolescente, de ser mujer al que no se le reconoce su valor *per se*, pasa a depender de cuestiones que no son sustanciales para ser persona y, en consecuencia, se termina ignorando por completo que son sujetos de todos los derechos –especialmente los que se orientan a contemplar su género y su edad– a los que debe darse prioridad. También, además de las necesarias acciones para modificar los preconceptos arraigados en el cuerpo social como “pretexto” para justificar la explotación sexual y la trata de personas, existe una muy llamativa naturalización que sostiene la existencia de la explotación sexual en NNA.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La problemática de la ESCI adquirió un alto nivel de visibilidad con el caso de la niña ultrajada en una unidad militar de Sajonia (Asunción) y el feminicidio de Lidia Meza. Han hecho más evidentes las falencias de instituciones como las Fuerzas Armadas, la Agrupación Especializada. Aunque los datos sobre este problema instalado en el país día a día aumentan, todavía no se ha convertido en uno de los ejes rectores de las esperadas políticas públicas de derechos humanos en el Paraguay.

Si el Estado paraguayo quiere adoptar al interés superior del niño y la niña como bandera con la cual todos puedan avanzar, su tarea es la de reasumir (con el nuevo gobierno de Mario Abdo Benítez) el compromiso de trabajar en el corto, mediano y largo plazos en la transformación radical de los cimientos económicos, sociales y culturales que alimentan tamaño desprecio a la vida de las nuevas generaciones y las mujeres. A continuación, se consignan directrices de política anti-ESCI y anti-Trata que se recomiendan al Estado:

- Emprender **políticas macroeconómicas a escala territorial** que dinamicen socialmente a los territorios de modo a promover la equidad social y el progreso de toda la sociedad.
- Avanzar en la consolidación de una **cultura del respeto de NNA y mujeres** tanto en las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, la Fuerza de Tarea Conjunta, las agencias del Estado, así como entre la ciudadanía en general. Para prevenir la reiteración de situaciones de crímenes hacia NNA y mujeres jóvenes como los acaecidos durante el año 2018, el Estado se debe abocar a contar con militares y funcionarios capacitados, comprometidos y preocupados por los derechos y la integridad de las nuevas generaciones y las mujeres. Esto es posible a través de procesos pedagógicos (ciclos de charlas, talleres cursos presenciales y virtuales, muestras, teatro popular), donde se enseñe acerca de los derechos y que haga ver a cada agente del Estado, empresario, navegante, trabajador, ciudadano, que defender los derechos de los NNA y mujeres redunde en la dignificación de la persona y en la propia como adulto, como hombre, con un alto impacto positivo en el fortalecimiento de la democracia y las perspectivas de bienestar inclusivo.
- **Diseñar dispositivos** basados en herramientas técnicas ya disponibles, **que permitan georreferenciar las actividades criminales de la ESCI y la trata**, mediante mapas territoriales-fluviales profusamente detallados y locali-

zados, en los que se indiquen los corredores de captación y traslado de las víctimas, los crímenes ocurridos o bajo sospecha, posibles *modus operandi*, horarios de afectación, y toda información que contribuya a neutralizarlos.

- Fortalecer las **investigaciones penales exhaustivas y proactivas** en todo el territorio nacional, sin presiones de cualquier fuerza estatal, empresarial o mafiosa, sancionando a los autores y redes criminales que perpetran estos hechos degradantes de la condición infantil, la condición juvenil y del ser mujer. Cabe anotar, de paso, que es necesario advertirles oportunamente de tales crímenes a exportadores, importadores, dueños de cargas, operadores de las terminales marítimas, administradores y autoridades portuarias, transportistas de camiones, estibadores, empresarios marítimos, con el esperado y máximo apoyo del gobierno central, departamentales y municipales.
- Promover una verdadera y efectiva **intervención en red con un enfoque coordinado** de todas las instituciones estatales y asociaciones de la sociedad civil, articulando esfuerzos **para proteger los derechos de la niñez, adolescencia y las mujeres**. El Ministerio de la Niñez y Adolescencia y la Unidad Especializada en la Lucha Contra la Trata (UFETESI) y el Ministerio de la Mujer no pueden actuar solos ante este tipo de complejos flagelos. En tal sentido, en el caso de los puertos y los ámbitos fluviales, es preciso convocar a los actores del sistema de transporte y portuario (público y privado), vale decir, a empresarios navieros, del agronegocio (transportistas, exportadores), así como los medios de comunicación a los que también les corresponde sumarse al conjunto de instituciones para desnaturalizar cualquier atisbo de explotación contra niños, niñas y adolescentes. En este punto, insistir en la coordinación de necesarias acciones con la Mesa Interinstitucional de Trata de Personas y las Mesas departamentales que se están conformando en el Paraguay. Al respecto, es esencial potenciar, fortalecer y apoyar a estas Mesas con gobiernos locales y las Codeni que cuentan con excelentes posibilidades de comprometerse y consolidar acciones, fomentando permanentes intercambios, en el difícil campo de la ESCI y la trata que aparecen en los distintos territorios fluviales.
- Avanzar en la **habilitación de mecanismos y capacidades de vigilancia** en las instituciones carcelarias y militares para la lucha contra la ESCI y la trata de personas, otorgando a la UFETESI plena autonomía y recursos para realizar investigaciones, compromiso este al que deben involucrarse el Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo.

- **Recuperar los derechos de las personas victimizadas menores de edad**, vinculadas a las cárceles de hombres, a los puertos y embarcaciones para la “reparación de los daños sufridos y restituir derechos y el bienestar general” (art. 34 de la CID). Así, se requiere localizar a los NNA que han ingresado a las cárceles para indagar sus situaciones como probables víctimas. Los lugares de albergue y dispositivos de atención y protección a víctimas directas e indirectas del Estado son exiguos e insuficientes.
- Los medios de comunicación deben **cuidar la exhibición contenidos mediáticos potencialmente perjudiciales** que, sin quererlo, ubiquen a las personas víctimas como responsables. Al respecto, un ítem que llama la atención con el feminicidio de Lidia Meza es el relato mediático basado en el “caso policial”, en donde no solo no se hacen tratamientos para comprender los procesos y las causas de un fenómeno sociocultural complejo, donde la persona sucumbe gradualmente ante captadores, sino que, teniendo un gran peso los medios de comunicación para formar opinión pública, exhiban y difundan imágenes de la víctima, sin perspectiva de derechos, sin preservar el respeto a la misma.
- Para dotar de recursos a este mínimo conjunto de políticas anti-ESCI y anti-Trata es necesario **reglamentar de modo urgente** lo establecido en el artículo 50 de la Ley N.º 4677/13 que crea el “**Fondo Nacional de Inversión en la Prevención, Atención a Víctimas de la Trata de Personas**” el cual se establece esté bajo la gestión del Programa Nacional de Prevención, Combate a Víctimas de la Trata de Personas. Con esto se podrá por fin operativizar el Plan Nacional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas. Por tanto, urge que este esperado fondo sea financiado con el Presupuesto General de la Nación y fuentes de las entidades binacionales.
- Es responsabilidad del Estado y de toda la ciudadanía adulta, cada uno desde su espacio y recursos, **aportar a la generación de condiciones básicas** (inclusión y contención socio-educativa, formación ciudadana) para **el desarrollo pleno de las potencialidades de cada niño, niña y adolescente**, que con seguridad redundará en el logro de una vida mejor para todas y todos, propiciando un proyecto-país que favorezca la seguridad de toda la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). *Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección*. CIDH. OEA/Ser.LJ/V/II.166 Doc. 206/17.
- CDIA/Universidad Nacional de Villa María (2017). *Diagnóstico fino sobre la experiencia de trabajo de la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate contra la Trata de Personas en Paraguay, Revisando el Camino: Apuesta al fortalecimiento de la Mesa*. Asunción: CDIA/Universidad Nacional de Villa María/Conexx Europe/Unión Europea.
- CDIA (2018). *La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en los ámbitos fluviales del río Paraguay*. Asunción: Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia. Observatorio de Políticas Públicas de Niñez y Adolescencia.
- Dilacio, G., Giogi V., y Varela C. (2012). Las representaciones sociales acerca de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes y su relación con los paradigmas vigentes en el campo de la infancia y la adolescencia. En *Revista de Psicología Política Nro. 29. Psicología, Conocimiento y Sociedad 2 (1)* (pp.170-200). Uruguay: Facultad de Psicología. Universidad de la República.
- Fundación Paniamor (1996). *Violencia y abuso contra personas menores de edad*. San José, Costa Rica.
- INECIP (2013). *La trata sexual: Argentina y Paraguay en perspectiva comparada. Un análisis del marco normativo y la dinámica del delito*. La Plata. Argentina: INECIP Argentina, INECIP Paraguay y Unión Europea.
- IPU/Unicef (2005). *Contra la Trata de Niños, Niñas y Adolescentes. Manual para Parlamentarios Nro. 9*. Colombia: Unión Inter-Parlamentaria/Unicef.
- Unicef (2014). *Situación del Derecho a la Protección Infantil y Adolescente en Paraguay*. Asunción: Fondo de las Naciones Unidas.

CONSTRUIR PARA EXCLUIR. EL INEFICIENTE ATAQUE A LAS CONSECUENCIAS DE LOS PROBLEMAS SOCIALES

DERECHO AL TRATO HUMANO A
PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD



Mientras que la normativa internacional y la evidencia científica recomiendan reducir la población penitenciaria, mediante medidas alternativas a la prisión y políticas públicas que apunten a elevar la justicia social y la igualdad, el Estado paraguayo se enfoca en la construcción de cárceles a fin de aumentar la capacidad de albergue para personas privadas de libertad, y por consecuencia, seguir excluyendo a las poblaciones más vulnerables y deteriorando profundamente su calidad de vida.

José Galeano, Javier Mendoza y Rodrigo Rojas

ENFOQUE TERRITORIAL

INTRODUCCIÓN

El hacinamiento es un problema que afecta con fuerza al sistema penitenciario, y la calidad de vida de las personas privadas de libertad se ve gravemente deteriorada a raíz de esta situación.

Las condiciones inhumanas de privación de libertad, la carencia de luz natural, precariedad en el tendido eléctrico, sanitarios en pésimas condiciones, pésima calidad de los alimentos, falta de espacios y atención médica, así como la existencia de tortura y malos tratos, son el cotidiano de las personas privadas de libertad en las cárceles del Paraguay, y que afectan el desarrollo de sus vidas (Von Lepel, 2016: 241).

Esta situación tiene su origen en una serie de factores que se entrelazan: la criminalización de la pobreza imperante, por parte de un sistema judicial caracterizado por un modelo penal clasista y represivo; el excesivo uso de la figura de la prisión preventiva y la alta tasa de reingreso de la población penitenciaria, en muchos casos a causa de la falta de oportunidades con la que choca al salir de la cárcel, y en otros, por los efectos negativos que produce en una persona el estar privada de la libertad (Mendieta, 2014: 61).

En este sentido, Leguizamón (2015: 309) sostiene que el crecimiento de la población penitenciaria no está relacionado con el incremento de la criminalidad o a cambios legislativos, más bien, se suma el planteamiento expresado por Martens (2014: 390), quien considera que el factor más influyente para el aumento de la cantidad de personas privadas de libertad es la consolidación del “derecho penal del enemigo”, que determina que ciertos grupos de personas son peligrosos para la sociedad, en base al lugar donde viven, su apariencia física, pertenencia a un gremio o partido político, orientación sexual u otras características.

Sin embargo, y antes que tener en cuenta las causas estructurales que hacen al problema, en el 2017 el Estado paraguayo propuso, como solución a la problemática del hacinamiento, la construcción de un complejo penitenciario en la ciudad de Emboscada, con un costo aproximado de 70 millones de dólares, pensado para tener una capacidad de **más de 5.000 personas**, contrariando las Reglas Nelson Mandela (2015) que recomiendan evitar establecimientos penitenciarios con un elevado número de personas privadas de libertad, ya que esto se constituye en un obstáculo para la individualización del tratamiento, por lo que aseguran que es conveniente que la capacidad máxima de los penales sea de 500 personas (Regla 89.3).

Así también, la idea original de este emprendimiento era que, en palabras del ex ministro de Justicia Éver Martínez, se pueda trasladar la población penitenciaria de Tacumbú a este nuevo complejo¹. Mientras que la normativa internacional –específicamente las Reglas Nelson Mandela– recomienda que las personas privadas de libertad, en la medida de lo posible, cumplan su condena en establecimientos cercanos a su hogar con miras a una futura reinserción.

En este sentido, De la Vega (1993: 162) sostenía ya hace décadas que “la construcción de cárceles en lugares remotos y aislados es hacer campos de concentración y no tratar de resocializar al interno”. Es decir, se invierten millonarias sumas de dinero que no apuntan a resolver la problemática, sino que se centran en excluir y aislar a las personas de los sectores más empobrecidos de la sociedad.

MARCO LEGAL

En lo que refiere al aspecto normativo, Leguizamón (2015: 301) compila una serie de artículos y leyes que tienen relación con situaciones ligadas al hecho de vivir en hacinamiento. En primer lugar, cita la Constitución de la República del Paraguay, la cual, en su artículo 4, consagra el derecho a la vida y la protección de la integridad física, psíquica, honor y reputación de todas las personas. En esta misma línea, la Carta Magna, en su quinto artículo, condena la tortura, las penas o los tratos crueles, inhumanos o degradantes, mientras que en los artículos sexto y séptimo obliga al Estado a promover la calidad de vida de las personas y su derecho a vivir en un ambiente saludable. Asimismo, en su artículo 20, define que uno de los objetivos de la pena privativa de libertad es la readaptación de la persona condenada, y que esta debe ser recluida en establecimientos adecuados.

Asimismo, Leguizamón (2015: 301) alega que “el Estado paraguayo ha suscripto varios tratados de derechos humanos que enmarcan las políticas que debe llevar adelante el mismo en el marco del respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad”.

Por otra parte, Leguizamón (2015:301) comenta que el Poder Ejecutivo promulgó la Ley N.º 5162/15 “Código de Ejecución Penal”, el cual introduce cambios innovadores en el sistema penitenciario, como las “oficinas judiciales en todos los centros de detención, regímenes semiabiertos y abiertos, salidas transitorias, regímenes de semilibertad, la figura de la redención y permisos de salida, entre otras cosas”.

1 La Nación, 13 de diciembre de 2017. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2017/12/13/licitan-construccion-de-un-complejo-penitenciario-en-emboscada/>.

SITUACIÓN DEL DERECHO

El hacinamiento en las penitenciarías es un problema que se viene agigantando con el paso del tiempo, ya que en los últimos diez años, la cantidad de personas privadas de libertad tuvo un crecimiento del 249,79%, teniendo en cuenta que en el año 2008 existían un total de 5.867 personas privadas de libertad, cifra que en la actualidad alcanza los 14.630 (MNP, 2018a).

Según los datos del Ministerio de Justicia, se estima que aproximadamente el 63,3% de la población estructural se encuentra en una situación de sobrepoblación crítica², el 15,8% con sobrepoblación y el 20,9% sin sobrepoblación. Sin embargo, el MNP (2018b) realizó un informe denominado “Pabellón la Bronca”, que calcula la capacidad real de las penitenciarías considerando los estándares definidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que tienen validez legal obligatoria para el Estado paraguayo y establecen un mínimo de 7 m² de espacio en una celda de detención por persona privada de libertad.

Cuadro 1. Población, capacidad e índice ocupacional de las penitenciarías nacionales. Datos confrontados MJ vs. MNP

Penitenciarías	Población	Datos según el Ministerio de Justicia (MJ)		Datos según el Mecanismo Nacional de la Prevención de la Tortura (MNP)	
		Capacidad	Índice ocupacional	Capacidad	Índice ocupacional
Nacional	3.505	1.530	229%	480	730%
Esperanza	287	288	100%	192	149%
Emboscada	1.364	408	334%	204	669%
Padre Juan de la Vega	1.140	720	158%	481	237%
Encarnación	1.057	939	113%	424	249%
Misiones	1.468	920	160%	462	318%
Concepción	835	889	94%	426	196%
Cnel. Oviedo	1.266	960	132%	522	243%
San Pedro	400	296	135%	148	270%
Villarrica	316	290	109%	53	596%

2 El Comité Europeo para los problemas criminales considera superpoblación crítica cuando la densidad penitenciaria alcanza o supera el 120% (Cfr. Comité Européen pour les Problèmes Criminels (1999). *Draft report on prison overcrowding and overuse of imprisonment*).

Pedro Juan Caballero	892	920	97%	466	191%
Ciudad del Este	1.433	636	225%	191	750%
Buen Pastor	465	470	99%	152	306%
Juana María de Lara	95	102	93%	21	452%
Granja Ita Porã	19	48	40%	39	49%
Granja Ko'ë Pyahu	24	13	185%	45	53%
Serafina Dávalos	62	62	100%	19	326%
Nueva Oportunidad	2	20	10%	-	-
Total	14.630	9.511		4325	

Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos del Informe del MNP "Pabellón la Bronca" y datos del Ministerio de Justicia.

Según datos del MNP, el 99,69% de las personas privadas de libertad se encuentra viviendo en una superpoblación crítica. Así también, se encuentran diferencias significativas entre los índices ocupacionales dependiendo de la fuente; por ejemplo, la penitenciaría de Ciudad del Este, según datos del Ministerio de Justicia, alcanza un 225%, sin embargo, según datos del MNP, la cifra llega al 750%. Este mismo fenómeno se repite en prácticamente todas las penitenciarías, siendo las más superpobladas, además de la de Ciudad del Este, Tacumbú, la Regional de Emboscada, Villarrica y Juana María de Lara (Cuadro 1).

En el caso de las penitenciarías de mujeres ocurre una situación particular ya que 6 de las 10 cárceles se encuentran en cárceles de varones en lo que fue preparado como pabellón de sanidad de los varones, pero que, en vista de la inexistencia de cárceles de mujeres, históricamente se convirtió en el "sector de mujeres". De por sí, esta situación acarrea situaciones de riesgo para las mujeres privadas de libertad puesto que se podrían encontrar sometidas a situaciones de violencia física, psicológica y/o sexual, a malos tratos y/o tortura por parte de funcionarios penitenciarios o de la población privada de libertad en general.

Si bien el artículo se concentra en el sistema penitenciario para personas jóvenes y adultas (18 años y más), es importante también mencionar el caso de los adolescentes que se encuentran en los centros educativos que a la fecha consisten en 9 centros (8 exclusivamente de varones y 1 exclusivamente de mujeres) que albergan a un total de 291 adolescentes varones y 11 adolescentes mujeres. De acuerdo al informe del MNP (2018b), el promedio de hacinamiento en estos centros es de 107,5%, inferior al promedio de adultos. Sin embargo, hay 4 centros educativos donde se encuentran los mayores niveles de hacinamiento (Cuadro 2).

Cuadro 2. Centros educativos con mayor hacinamiento

Centro educativo	Índice ocupacional
La Esperanza	181,8%
Virgen de Fátima	150%
Sembrador	150%
Ciudad del Este	147,6%

Fuente: elaboración propia, basada en datos del Informe del MNP "Pabellón la Bronca".

Esta situación conlleva una serie de efectos que afectan de manera negativa a la calidad de vida de las personas privadas de libertad, como lo pueden ser la escasa provisión de insumos elementales para el día a día; una exagerada y extrema falta de higiene que facilita la propagación de infecciones; una deficitaria atención sanitaria en términos de cantidad de profesionales, insumos básicos y medicamentos; alimentación de mala calidad y falta de acceso a agua potable (Galeano Monti, 2017).

El MNP (2018b) asegura que el hacinamiento pervierte por completo el fin de la pena de privación de libertad, el cual sería la rehabilitación social. Así también, el mismo organismo gubernamental sostiene que el hecho de recluir a una persona en condiciones de superpoblación es calificado por el derecho internacional como una violación a los derechos humanos, ya que se considera que es un trato o pena cruel, inhumano y degradante; y es por esto que se prohíbe la ocupación de establecimientos penitenciarios por encima de su capacidad máxima.

Entendiendo esto, se puede afirmar que las condiciones inhumanas de las cárceles generan efectos negativos de despersonalización, animalización de la persona privada de libertad, estigma (Arnosó Martínez, A. 2005), desocialización, mayor marginación y exclusión de las personas encarceladas (Olarde Hurtado, 2006), deculturación y alejamiento de la realidad del mundo exterior (Brandariz, 2002).

Asimismo, es importante dimensionar los problemas con los que puede chocar una persona que estuvo privada de libertad una vez que se enfrente al mundo exterior, como por ejemplo, la dificultad de encontrar un empleo, y más todavía uno digno en cuanto a calificación, remuneración económica y condiciones la-

borales y legales. Esto genera una espiral viciosa que desemboca en reingresos a las penitenciarías, a raíz de un defecto en el sistema de protección penal y social, perpetuando a esta población –la más marginada– a condiciones de baja empleabilidad y escasa remuneración, decantando finalmente a un reingreso por causa de esta situación de desprotección social (Wacquant, 2010).

Para la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC (2014), la rehabilitación de las personas privadas de libertad y la prevención de la reincidencia son un gran reto cuando las cárceles se encuentran en situación de hacinamiento, ya que por lo general, se tiende a utilizar una gran porción del presupuesto en mejorar la seguridad. Las altas tasas de reingresos son un desafío a ser resuelto debido a que contribuyen al aumento de las tasas de encarcelamiento y hacinamiento en las cárceles.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH (2011) sostiene que una de las causas con mayor impacto en el fenómeno del hacinamiento sería el excesivo uso de la detención preventiva (y por largos periodos), situación que caracteriza a Latinoamérica en lo que refiere a la temática penitenciaria, a pesar de las disposiciones del derecho internacional que limitan el uso de la detención preventiva. Según el Instituto de Investigación en Política Criminal de la Universidad de Londres (2017), el 78% de la población penitenciaria del Paraguay no cuenta con condena, motivo por el cual lo posiciona como el cuarto país a nivel mundial, y el primero en América, en cuanto a proporción de personas privadas de libertad en esta situación.

Estos números no son coincidencia ni frutos del azar, se deben a un uso excesivo de la figura de la prisión preventiva, tal cual lo sostiene el MNP (2014):

La prisión preventiva, que debe ser usada solo extraordinariamente, es utilizada sin fundamentos, fuera del límite del plazo legal, sin respeto a los límites impuestos por el Código Procesal Penal y cuando evidentemente no es necesaria para los fines cautelares que la justifiquen. Se utilizan estereotipos para justificar la medida, no se exponen razones concretas y demostrables como fundamento de lo resuelto, los más leves delitos llevan a la prisión preventiva (p. 10).

Teniendo en cuenta esto, cabe destacar lo señalado por UNODC (2014), que recalca el papel clave que tiene el acceso a la justicia como medida para combatir el hacinamiento, puesto que al no ser garantizado este derecho, las personas están sujetas a arrestos arbitrarios, prisión preventiva extensa y juicios injustos, contribuyendo a aumentar la población penitenciaria.

Igualmente, la UNODC (2014) sostiene que la forma en la que los gobiernos responden a la delincuencia es un factor clave para comprender el crecimiento de las tasas de encarcelamiento, ya que en muchas ocasiones los delitos tienen sus causas en las desigualdades económicas y sociales, así como en la marginalización socioeconómica; en muchos casos las personas son privadas de su libertad debido a la situación de pobreza u otra vulnerabilidad, deviniendo en que el uso de las penas privativas de libertad es menor cuando se hallan niveles más elevados de seguridad y justicia social.

Otras cuestiones claves consideradas por la UNODC (2014) respecto a la causa del hacinamiento son las políticas de justicia penal punitivas, pues impactan sobre el aumento de la población penitenciaria. Según este documento, en la actualidad es más probable que sentencien a más personas a prisión y con condenas más largas que hace diez años, así también sostiene que es más factible que las personas que han cometido delitos leves sean encarceladas, en lugar de hacerlo con multas o alguna medida de justicia restaurativa. Un factor común es que no se contemplan alternativas a la privación de libertad y se favorezca la detención.

Las leyes antidrogas y delitos relacionados con drogas han tenido un gran impacto en el crecimiento de la población penitenciaria; según la UNODC (2014), las mismas se centran en encarcelar a personas por delitos de naturaleza leve. Asimismo, se señala que, a pesar de que gran parte de las personas privadas de libertad consumen drogas, faltan programas adecuados para su tratamiento y rehabilitación.

El uso inadecuado del encarcelamiento es señalado por la UNODC (2014) como una de las cuestiones que favorece al crecimiento de la cantidad de personas privadas de libertad, ya que son encarceladas personas con discapacidad psicosocial o que necesitan atención de salud mental.

En este sentido, muchas de las personas con discapacidad psicosocial privadas de libertad en el Paraguay no tuvieron acceso a un proceso judicial justo, ya sea porque al momento de juicio no se tuvieron en cuenta el grado de reprochabilidad e inimputabilidad, o porque el ejercicio de la defensa no pudo ser el adecuado. Asimismo, en las penitenciarías del Paraguay no pueden ofrecerse tratamientos adecuados a las personas con discapacidad psicosocial que se encuentran privadas de libertad, esto se debería a la falta de recursos, tanto humanos como materiales, para generar un contexto de rehabilitación para estas personas, ya que los mismos se centran en cuestiones referentes a la seguridad

antes que a los cuidados en el aspecto de la salud que requieren las personas con discapacidad psicosocial (Galeano Monti, 2018).

Otra población que se encuentra privada de libertad de manera inadecuada es la indígena; teniendo en cuenta el derecho consuetudinario y sus prácticas culturales, existen terribles atropellos a sus derechos y su cosmovisión, además de que en el contexto penitenciario se acentúa con mayor fuerza la discriminación estructural a la que lamentablemente se encuentran sometidas estas personas (Galeano Monti, 2018).

Por último, la UNODC (2014) asegura que muchos de los países latinoamericanos poseen una gama legislativa muy limitada en lo que refiere a alternativas a la prisión, teniendo como resultado que los jueces tengan pocas opciones adecuadas a la gravedad y naturaleza del delito a ser sancionado. Sin embargo, aseguran que en muchos casos la limitante no es la falta de legislación, sino la resistencia, por parte de las autoridades, a utilizar las alternativas al encarcelamiento, pudiendo deberse esto a la falta de confianza en la efectividad de la medida, la falta de mecanismos logísticos necesarios para la cooperación entre los organismos judiciales, la falta de recursos y de apoyo del público.

La UNODC (2014) asegura que si no se solucionan las causales de las crecientes tasas de encarcelamiento, la construcción de nuevos establecimientos penitenciarios no es una medida eficaz para combatir el hacinamiento, debido a que estas nuevas cárceles se llenarán rápidamente, por lo que argumentan:

La evidencia muestra que mientras las deficiencias del sistema de justicia penal y de la política criminal no sean abordadas para racionalizar el flujo de entrada de los reclusos, y mientras ciertas medidas de prevención del delito no sean aplicadas, las nuevas cárceles se llenarán rápidamente y no proporcionarán una solución sostenible al problema del hacinamiento en las prisiones. Por lo tanto, la falta de infraestructura carcelaria no debe ser contemplada como la “causa” principal del hacinamiento sino que con frecuencia es un síntoma de disfunción dentro del sistema judicial (p. 40).

CASOS

La situación de la superpoblación penitenciaria llegó a tal punto que el Poder Ejecutivo decretó el estado de emergencia a la infraestructura de las cárceles en dos ocasiones, primero en 2016 y por segunda vez en el 2018, con el objetivo de

acelerar los procesos administrativos y gestionar recursos para el mejoramiento de las condiciones edilicias.

En este contexto, en 2017, el Estado paraguayo licitó la construcción de un complejo penitenciario en la ciudad de Emboscada, con un costo aproximado de 70 millones de dólares, que según palabras del exministro de Justicia Éver Martínez, tendría en cuenta los estándares internacionales y de derechos humanos, sin embargo, la realidad es muy distinta.

Mientras que la obra a ser edificada pretendía albergar a un total de 5.110 personas privadas de libertad, las Reglas Nelson Mandela (2015) –normativa internacional a la que Paraguay suscribió en el año 2015–, en su artículo 89, asegura que:

Es conveniente evitar que en los establecimientos penitenciarios de régimen cerrado el número de reclusos sea tan elevado que llegue a constituir un obstáculo para la individualización del tratamiento. En algunos países se considera que el número de reclusos en dichos establecimientos no debería pasar de 500. En los establecimientos de régimen abierto el número de detenidos deberá ser lo más reducido posible.

En este sentido, un especialista en cárceles paraguayas –como lo fue el capellán penitenciario Juan Antonio de la Vega– asegura que las penitenciarias debían tener un máximo de 350 plazas, en el caso de que el fin fuera dar un tratamiento individualizado a las personas privadas de libertad.

Si bien en un comienzo el complejo penitenciario se construiría para aumentar la capacidad de albergue de personas privadas de libertad, el exministro de Justicia comentó que “la idea futura es la de mover totalmente la población penitenciaria de Tacumbú a la de Emboscada”³, lo que también se contradice con la normativa internacional, ya que el artículo 59 de las Reglas Nelson Mandela (2015) dispone que “en la medida de lo posible, los reclusos serán internados en establecimientos penitenciarios cercanos a su hogar o a su lugar de reinserción social”.

La construcción de cárceles en espacios alejados repercute negativamente en las personas privadas de libertad. En este sentido, De la Vega (1993) asegura que esta situación genera desarraigo en las personas privadas de libertad, se presta a mayores abusos de autoridad, malos tratos y torturas, y desconocimiento de los mismos por su lejanía, mayores costos para la distribución de los alimentos a las cárceles, costos elevados para el traslado de las personas privadas de libertad a sus audiencias y juzgados, escasez de funcionarios penitenciarios para la distribución de tareas relacionadas al traslado de las personas privadas

3 La Nación, 13 de diciembre de 2017. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2017/12/13/licitan-construccion-de-un-complejo-penitenciario-en-emboscada/>.

de libertad, escasez de recursos de movilidad para el traslado, mayores costos de combustible, suspensiones de audiencias por la inasistencia de las personas privadas de libertad debido a motivos de escasez de recursos en las cárceles.

Asimismo, De la Vega (1993) comenta que otros de los efectos negativos de la construcción de cárceles en espacios alejados sería el alto costo que representa para que los familiares puedan realizar visitas al penal, y el elevado gasto para que se realicen visitas por parte de defensores y abogados a las personas privadas de libertad, generando “pensamientos angustiantes al interno que lo atormentan” y “tensiones entre ellos y con los guardacárceles” (p. 162).

Todos estos motivos expuestos por De la Vega (1993) en el contexto paraguayo son importantes a tener en cuenta a la hora de proyectar y administrar las cárceles⁴.

La ubicación física de los centros penitenciarios es un factor que contribuye al abandono de los internos, estos centros por lo general están situados en la periferia de las ciudades o en sitios más retirados, lo que dificulta su accesibilidad y se refleja en una menor frecuencia de visitas (Galván, Romero, Rodríguez, Durand, Colmenares, Saldívar, 2006: 74).

En este contexto, se resalta que el 52,82% de la población penitenciaria del país se encuentra guardando reclusión en establecimientos penitenciarios ubicados en distritos distintos a los de sus circunscripciones judiciales (Galeano Monti, 2017).

Cabe destacar que el actual ministro de Obras Públicas y Comunicaciones, Arnoldo Wiens, en agosto de este año, frenó las licitaciones para la construcción del complejo de cárceles en Emboscada, alegando que la decisión se tomó a fin de analizar profundamente el proyecto y elaborar un nuevo pliego de bases y condiciones para el llamado a las empresas constructoras. Sin embargo, el aplanamiento del terreno ya se concluyó en su totalidad.

Como ya se llevó a cabo la nivelación del terreno, se puede dimensionar el tamaño que tendría este complejo penitenciario. Al comparar las bases del nuevo complejo penitenciario, a su lado resultan mínimos los penales Juan A. de la Vega y el Regional de Emboscada, donde viven 2.504 personas privadas de libertad, siendo estas dos penitenciarias las que tienen mayor población privada de libertad en el país.

4 Por tomar un ejemplo, las cárceles de Emboscada son las más cercanas a la capital, pero resultan alejadas y costosas para los familiares y funcionarios judiciales que tienen sede en otros distritos. De hecho, De la Vega también plantea la experiencia de una jueza que en ese entonces se quejaba por la falta de recursos para realizar visitas a Emboscada: “No hay combustible para que los jueces y otros funcionarios hagan las tramitaciones mínimas... Esto para un viaje a Emboscada, ¿qué serán para un viaje que es aproximadamente 10 veces más largo? ¿Cuánto se ahorraría si la cárcel estuviera cerca de la ciudad y no en los confines del Paraguay? Nos gusta complicar las cosas, pero no importa, lo pagarán los presos y los presos más pobres que son los que irán a expiar sus condenas o sus prisiones preventivas a esos sitios” (1993: p. 156).

CONCLUSIONES

Si bien la evidencia científica es clara y las recomendaciones del derecho internacional apuntan a lo mismo, el Estado paraguayo se centra en resolver la problemática penitenciaria atacando las consecuencias en lugar de enfocarse en las causas estructurales en términos sociales, políticos y económicos que hacen a la situación de exclusión social que genera un tipo de criminalidad en el contexto paraguayo.

Mientras más cárceles se construyan, el único resultado posible será una mayor cantidad de personas privadas de libertad, la cual sufre una serie de efectos negativos, producto de encontrarse en un régimen penitenciario, generando un gasto cada vez mayor al Estado y empeorando notablemente la calidad de vida de estas personas.

No es casualidad que los países nórdicos, caracterizados por un alto nivel de justicia social, equidad e igualdad, se encuentren cerrando cada vez más cárceles por falta de personas a quienes encerrar, logrando resultados tangibles, mejorando la calidad de vida de las personas y elevando el nivel de seguridad.

Es por esto que, desde este documento, se propone dejar de construir cárceles que solamente sirven para excluir y ultrajar los derechos de las personas más vulnerables de la sociedad. La solución al problema nunca será segregar y aislar, nunca será encerrar el problema tras rejas de metal.

Mientras la norma sea encarcelar a los más vulnerables, incluso a personas que no tienen motivo alguno para guardar reclusión en una cárcel, como son los pueblos indígenas y las personas con discapacidad psicosocial, el problema no será solucionado. Atacando de manera errónea la causa de los conflictos, obviamente el Estado paraguayo seguirá malgastando el dinero público y seguirá excluyendo aún más a las personas que más necesitan de un Estado social de derecho.

RECOMENDACIONES

- El Estado debe asumir una posición de garante de derechos de sus ciudadanos, buscando soluciones a la desigualdad, la pobreza y la exclusión, para así, poco a poco, lograr descongestionar las cárceles y mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos.

Ante eventuales futuras construcciones de establecimientos penitenciarios:

- Destinar mayor presupuesto para los programas sociales de prevención antes que a las instituciones de seguridad con enfoque punitivo, como lo son el Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y el Ministerio de la Defensa Pública.
- Establecer el sistema de protección social que tenga en cuenta la prevención del delito, creando programas para los sectores más desfavorecidos.
- Adecuarse al máximo de 500 plazas establecidas en las Reglas Nelson Mandela.
- Priorizar la construcción de instituciones penitenciarias con modelos abiertos o semiabiertos.

Con miras a reducir el hacinamiento:

- Reducir el uso de la prisión preventiva y respetar el tiempo máximo de privación de libertad sin condena.
- Generar los mecanismos logísticos necesarios para la cooperación entre los organismos judiciales, a fin de emplear medidas alternativas a la privación de libertad.
- Abordar la problemática de los pueblos indígenas y las personas con discapacidad psicosocial desde un enfoque de derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Arnosó Martínez, Ainara (2005). *Cárcel y trayectorias psicosociales: actores y representaciones sociales*. San Sebastián: Diputación Foral de Guipúzcoa, Departamento para los Derechos Humanos, el Empleo y la Inserción Social.
- Brandariz García, José A. (2002). *El trabajo en beneficio de la comunidad como sanción penal*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011). *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*.
- De la Vega, Juan A. (1993). *Situación de las prisiones en Paraguay*. En Eguzkilore, Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología, (6): 277-289. San Sebastián: Instituto Vasco de Criminología.

- Galeano Monti, José (2017). *Privación de libertad y exclusión social: Documento técnico sobre la situación social y penitenciaria en el Paraguay*. Disponible en https://www.academia.edu/34601644/Privaci%C3%B3n_de_libertad_y_exclusi%C3%B3n_social.
- Galeano Monti, José (Coord.) (2018). *Análisis de la condición de las personas privadas de libertad en situación especial de vulnerabilidad (indígenas, personas con VIH y con trastornos mentales) en tres cárceles del Paraguay* (en edición).
- Galván, Jorge; Romero, Martha; Rodríguez, Eva María; Durand, Ana; Colmenares, Eduardo; Saldívar, Gabriela (2006). La importancia del apoyo social para el bienestar físico y mental de las mujeres reclusas. En *Salud Mental, Num. mayo-junio* (pp. 68-74).
- Instituto de Investigación en Política Criminal de la Universidad de Londres (2017). *World Pre-trial/Remand Imprisonment List*. Disponible en http://www.prisonstudies.org/sites/default/files/resources/downloads/wptribl_3rd_edition.pdf
- Leguizamón, Dante (2015). Alarmante crecimiento de población penitenciaria y pocas acciones para revertir este fenómeno. En *Yvyypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2015* (pp. 299-315). Asunción: Codehupy.
- Martens, Juan A. (2014) El aumento de la población penal refleja el endurecimiento de la política criminal. En *Yvyypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2014* (pp. 389-398). Asunción: Codehupy.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2014). *Informe Anual de Gestión y Recomendaciones*. Asunción: MNP. Disponible en <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informe-anual-de-gestion/Informe-anual-de-gesti%C3%B3n/Informe-Anual-de-Gesti%C3%B3n---A%C3%B1o-2014/>.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2018a). *Personas privadas de libertad en Paraguay - Agosto 2018*. Asunción: MNP. Disponible en <http://mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-10-39/Estad%C3%ADsticas/Personas-privadas-de-libertad-en-Paraguay---Agosto-2018/>.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2018b). *Pabellón la Bronca. Índice de Ocupación de Instituciones de Privación de Libertad de la República del Paraguay*. Asunción: MNP.
- Mendieta, Maximiliano (2014). Criminalización de la pobreza en Paraguay. En *Galeano Monti (Comp.), Exclusión social y pobreza urbana: análisis y experiencias desde el Bañado Sur*. Asunción: Arandurá.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2014). *Manual Sobre Estrategias Para Reducir el Hacinamiento en las Prisiones*.
- Olarte Hurtado, Aiala (2006). *Alternativas a la cárcel en Euskadi: el trabajo en beneficio de la comunidad*. Euskadi: Ararteko, Vitoria-Gasteiz.
- Organización de las Naciones Unidas (2015). Reglas Nelson Mandela: Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos. Disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/70/175>.
- Von Lepel, Sonia (2016). Las condiciones de privación de libertad en los centros penitenciarios constituyen trato cruel, inhumano y degradante. En *Yvyypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2016* (pp. 237-243). Asunción: Codehupy.
- Wacquant, Loïc (2010). *Las dos caras de un gueto. Ensayos sobre marginalización y penalización*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

LA RESPUESTA ESTATAL A LA SEGURIDAD CIUDADANA SIGUE SIENDO EL ENCIERRO, PENAS MÁS DURAS Y LA MILITARIZACIÓN

DERECHO A LA SEGURIDAD CIUDADANA



Es urgente que el Estado abandone la política del temor, la amenaza y el encierro e inicie un proceso de construcción de una seguridad democrática que proteja a todos y todas por igual y sin distinción.

Sonia Von Lepel Acosta

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (Codehupy)

INTRODUCCIÓN

El encierro, penas más duras y la militarización son las únicas respuestas del Estado frente a la inseguridad. Estas políticas no toman en cuenta las causas estructurales del problema, por tanto, no aportan respuestas eficaces y duraderas a la seguridad ciudadana. Dichas políticas estatales han generado más violencia, agudizado otros problemas existentes. Las violaciones de derechos humanos son una constante por parte de los agentes de seguridad (policía, miembros de la Fuerza de Tarea Conjunta, agentes penitenciarios) y estos hechos quedan impunes.

Con relación a la militarización de la seguridad ciudadana, la Corte IDH ha señalado que los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de la seguridad ciudadana, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles (entrenamiento que es propio de los entes policiales¹), que es lo que vienen señalando varias organizaciones de derechos humanos hace bastante tiempo al Estado.² Es urgente que el Estado elabore un plan de seguridad con un enfoque de derechos y seguridad humana que adopte estrategias de inclusión a sectores en condiciones de vulnerabilidad.

MARCO NORMATIVO

La Constitución Nacional, en virtud a su artículo 9, garantiza a todos los ciudadanos y todas las ciudadanas el derecho a la libertad y a la seguridad. El Estado paraguayo ha ratificado tratados internacionales de protección de derechos humanos, asumiendo la posición de velar por el cumplimiento de dichos derechos reconocidos en instrumentos normativos del sistema regional y universales, tales como la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (art. 7), el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (art. 9).

El EPP sigue marcando la agenda estatal

A 10³ años de su existencia formal, el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), sigue marcando la agenda estatal pese a los grandilocuentes discursos de los distintos presidentes que asumieron hasta la fecha⁴.

1 Corte IDH (2006). *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela. Sentencia de 5 de julio de 2006, Serie C.N.º 150*, párrafo 78.

2 Serpaj-Py, 21 de diciembre de 2016. Disponible en <http://www.serpajpy.org.py/el-norte-sigue-militarizado-las-comunidades-entre-zozobras-temores-y-amedrentamientos-por-la-ftc/>.

3 ABC Color, 14 de agosto de 2009. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/objetivo-de-epp-es-pulverizar-los-partidos-11289.html>.

4 ABC Color, 22 de agosto de 2017. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/no-nos-van-a-marcar-la-agenda-1624725.html>.

Las primeras acciones del EPP⁵ se dieron con ataques a estancias, comisarías, secuestros, y el Estado –hasta la fecha– solamente pudo responder militarizando la zona de conflicto. Para ello, se han dictado varias disposiciones legislativas contrariando algunas de estas disposiciones de rango constitucional. Entre ellas, se destacan las siguientes: a) la Ley N.º 4005/10, que amplía la Ley N.º 2849/05 “Especial Antisecuestro”, derogada parcialmente por la Ley N.º 3440/08 “Que modifica varias disposiciones de la Ley N.º 1160/97 “Código Penal”; b) la Ley N.º 4024/10 “Que castiga los hechos punibles de terrorismo, asociación terrorista y financiamiento del terrorismo”, c) la Ley N.º 5036/13 “Que modifica y amplía los artículos 2, 3 y 56 de la Ley N.º 1337/99 “De Defensa Nacional y de Seguridad Interna”, y d) la Ley N.º 5241/14 “Que crea el Sistema Nacional de Inteligencia”.

La Ley N.º 5036/13 propició en el año 2013 la conformación de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), cuya creación es inconstitucional⁶ pues asigna a la fuerza militar tareas de seguridad interna, rol exclusivo de la fuerza policial.

En el último lustro también ha aumentado significativamente el presupuesto destinado al combate al EPP. En el 2013 se destinó a la FTC Gs. 6.784.180.126; en el 2014, un total de Gs. 21.723.327.627; en el 2015 sube a Gs. 62.723.727.805; en el 2016 fue de Gs. 41.003.069.073 y en el 2017 la ampliación fue de Gs. 6.000 millones. Como el año pasado se repitió el presupuesto del 2016, por el veto del Ejecutivo, la fuerza operativa contaba con Gs. 41.003.069.073.⁷

Con el objetivo del combatir al EPP, el Estado ha dictado normas violatorias de disposiciones constitucionales y ha creado una operación conjunta permanente en la zona norte (Policía Nacional, Fuerzas Armadas) que no ha logrado el resultado propuesto de acabar con el EPP. Sin embargo, en estos diez años han dejado a su paso graves violaciones de derechos humanos, que se vienen denunciando en los informes anteriores⁸, siendo una constante los allanamientos irregulares y violentos, controles en ruta, detenciones arbitrarias e ilegales, tortura física y psicológica, agresión física y ejecuciones extrajudiciales. Varios de estos casos fueron denunciados ante el Ministerio Público sin que hasta la fecha se tenga una sola condena.⁹

5 Última Hora, 21 de agosto de 2013. Disponible en <https://www.ultimahora.com/guerrilleros-o-terroristas-la-historia-como-nacio-el-epp-n715259.html>.

6 De acuerdo al artículo 173 de la Constitución Nacional, la misión de las Fuerzas Armadas es sola y exclusivamente la defensa de la integridad territorial ante agresiones externas, así como de defender a las autoridades legítimamente constituidas.

7 ABC Color, 14 de enero de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/ftc-tiene-us-14-millones-este-ano-1666550.html>.

8 Codehupy (2017). *Yvyópa Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017*. Disponible en http://codehupy.org.py/wp-content/uploads/2017/12/DDHH-2017_Web.pdf.

9 Codehupy (2017). *Impunidad. Aproximación a las Actuaciones de la Fiscalía de Derechos Humanos en la Persecución y Sanción de la Tortura y Otros Delitos*. Disponible en <https://codehupy.org.py/impunidad-aproximacion-a-las-actuaciones-de-la-fiscalia-de-derechos-humanos-en-la-persecucion-y-sancion-de-la-tortura-y-otros-delitos/>.

El Grupo Lince infunde miedo, pero incauta pan, cargadores, auriculares y plancha

Según información pública proveída por la Policía Nacional, la Unidad de Operaciones Tácticas Motorizadas (Grupo Lince) fue creada por Resolución N.º 308 del 6 de abril de 2017, en donde se señala su fin de optimizar el servicio que presta la institución policial, y se resuelve que queda a cargo del Departamento de Comisión de Estudios de Leyes y Reglamentos la elaboración del reglamento de la unidad creada. No obstante, en la información proveída no se adjuntó ni se mencionó el reglamento, por lo que se desconoce si a la fecha existe dicha normativa.

El modelo de la Unidad de Operaciones Tácticas Motorizadas (Grupo Lince) fue traído de la Policía Nacional de Panamá, quien, a través de un acuerdo de cooperación técnica, facilitó instructores y la malla curricular a ser incorporada en la formación.¹⁰

En cuanto a la formación recibida¹¹ por el Grupo Lince, la malla curricular incorporada al Instituto Superior de Educación Policial (Isepol) básicamente cuenta con tres puntos:

1. **Instrucción al servicio policial motorizado.** Implica que se inicie como conductor de las motocicletas, conocimiento en materia de equipo de protección y ayuda inmediata en caso de accidentes a las unidades.
2. **Técnicas de conducción de motocicleta.** Conocimiento de normas y restricciones viales, riesgo del mal uso del bicicleta.
3. **Modalidades de combate.** Uso táctico del arma de fuego, medidas de seguridad, ingreso a edificios y técnicas de defensa personal.

¹⁰ La estrella de Panamá, 17 de julio de 2018. Disponible en <http://laestrella.com.pa/panama/nacional/paraguay-replica-modelo-motorizado-lince-panama/24073467>.

¹¹ La información se obtuvo a través del portal de acceso a la información pública. Disponible en <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/16021>.

Unidad de Operaciones Tácticas Motorizadas (Grupo Lince)

Quiénes conforman	Edad	Requisitos	Cantidad de egresados a la fecha*	Cantidad de personales Lince en base central de Asunción y destacamentos (distribuidos por departamentos)**
Oficiales y sub oficiales de sexo masculino	21 a 30 años	Aprobar examen médico y psicológico	304	Asunción: 117, Central: 72, Cordillera: 18, Itapúa: 28, Alto Paraná: 26, Caaguazú: 23, Paraguari: 23, Presidente Hayes: 21

* La cantidad refiere a los egresados del Curso Internacional de Operaciones Especiales Motorizadas (a la fecha de la información pública proveída, 28 de septiembre de 2018).

** A la fecha de la consulta, existían 328 personales del Grupo Lince en funciones, de los cuales 304 fueron egresados del Curso Internacional de Operaciones Especiales Motorizadas.

Fuente: Policía Nacional del Paraguay. Dirección General de Prevención y Seguridad. Unidad de Operaciones Tácticas Motorizadas.

Intervenciones realizadas por el Grupo Lince desde enero de 2018 hasta septiembre de 2018 (por departamento)

Departamentos	Aprehensión	Detención	Objetos incautados o recuperados
Asunción	304	172	Motocicleta (94), automóvil (5), bicicleta (3), arma de fuego (11), arma blanca, arma de juguete (1), escopeta casera (1), arma de aire comprimido (1), marihuana (127 tocos), cocaína (17 moñitos), cola de zapatero (2), tubo metálico (1), botella de cerveza (6), manopla (1), joyas varias (102), piso baldosa (1 caja), aparato celular (23), licuadora (1), anteojos (3), palo de <i>selfie</i> (1), conservadora (1), calzado deportivo (3), cargador portátil (1), soldador eléctrico (1), paquete de café Belén (3), paquete de pan (1), dinero en efectivo (716.100 guaraníes).
Central	340	222	Motocicleta (183), batería de vehículo (2), automóvil (3), arma blanca (46), arma de fuego (10), marihuana (254,4 g), cocaína (141, 15 g y 8 dosis), crack (269,9 g y 69 dosis), aparato celular (36), <i>notebook</i> (1), plancha eléctrica (1), cocina eléctrica (1), PlayStation 3 (1), parlante JBL (1), termo de agua fría (1), cargador y auricular (1), dinero en efectivo (3.339.500 guaraníes).
Cordillera	112	33	Automóvil (3), motocicleta (93), bicicleta (1), arma de fuego (4), arma blanca (4), marihuana (30), aparato celular (9), pala (1), azada (1), carretilla (1), corta hierro (1), calzado deportivo (1), radio (1), alcancía (1), florero (3), linterna (3), dinero en efectivo (3.400.000 guaraníes).

Itapúa	126	32	Automóvil (1), motocicleta (127), bicicleta (2), arma blanca (3), arma fuego (1), marihuana (375,1 g), cocaína (13), crack (72 moñitos), aparato celular (8), dinero en efectivo (1.097.000 guaraníes y 300 pesos).
Alto Paraná	99	43	Motocicleta (50), marihuana (31), cocaína (2), crack (22), arma blanca (12), arma de fuego (2), auto radio (1), motor de agua (1), aparato celular (12), joyas (1).
Caaguazú	27	33	Automóvil (2), motocicleta (18), arma de fuego (2), arma blanca (2), marihuana (13,5 g), aparato celular (2), cadena de oro (1), dinero en efectivo (2.035.500 guaraníes).
Paraguarí	69	9	Automóvil (3), motocicleta (51), arma blanca (1), marihuana (6), cocaína (1), aparato celular (2), dinero en efectivo (75.500 guaraníes y 10 pesos argentinos).
Presidente Hayes	9	9	Motocicleta (9), arma de fuego (1), arma blanca (2), marihuana (6,5 g), crack (1).
TOTAL	1.086	553	

Fuente: Policía Nacional del Paraguay. Dirección General de Prevención y Seguridad. Unidad de Operaciones Tácticas Motorizadas. Operaciones Tácticas Motorizadas

También se solicitaron los datos estadísticos de los hechos punibles denunciados por cada departamento en los cuales tuvieron intervención, pero nos respondieron que no poseen dichos datos, lo cual –a efectos del presente informe– imposibilita el cotejo de la cantidad de denuncias existentes en relación a la cantidad de intervenciones realizadas, para evaluar, comparar y concluir si efectivamente existen o no indicadores de la reducción de la comisión de ilícitos.

Los datos proporcionados, empero, permiten concluir que la mayor cantidad de aprehensiones se dan en la ciudad de Asunción y el departamento Central, superando las 300 aprehensiones cada una, seguidas por el departamento de Cordillera e Itapúa, de las cuales superan las 100 personas por departamento. Considerando los objetos incautados o recuperados, resulta evidente que se tratan de delitos menores e inclusive algunos objetos son bagatelarios (pan, termo de agua, café, cargadores, plancha) que no ameritan la aprehensión ni la intervención del Ministerio Público. Sin embargo, los efectivos policiales de referencia se desplazaban a bordo de motocicletas de gran porte, portando armas de fuego (pistolas calibre 9 milímetros adaptadas como ametralladoras) y a cara cubierta, con el objetivo principal de infundir temor y proporcionar una sensación de seguridad a los ciudadanos y las ciudadanas.

La mayoría de las irregularidades denunciadas se dieron en el momento de la aprehensión, conforme las denuncias públicas recogidas de los medios de prensa.

- **28 DE FEBRERO DE 2018. ASUNCIÓN.** Oficiales del Grupo Lince detuvieron en la vía pública y violentaron físicamente a una persona trans, sin orden judicial ni motivo, alegando “actitud sospechosa”, rompiéndole el aparato celular cuando la misma trató de grabar su detención. En la sede la Comisaría Tercera Metropolitana le siguieron agrediendo física y psicológicamente, y burlándose de la misma por su identidad de género. Recibió varias lesiones en distintas partes del cuerpo.¹²
- **16 DE ABRIL DE 2018. SAN LORENZO.** Unas trabajadoras sexuales trans fueron detenidas y violentadas físicamente, sin haberseles explicado el motivo, por efectivos policiales de la Comisaría 30, luego de haber recibido una denuncia formulada por una persona quien dijo haber sido víctima de robo por parte de las mismas.
- **19 DE MAYO DE 2018. CAAGUAZÚ.** Un joven fue interceptado en la vía pública por dos oficiales del Grupo Lince, quienes le exigieron que retire un *piercing* que tenía en la nariz, por ser muy grande. Las autoridades policiales reconocieron la mala actuación de los oficiales y se remitieron antecedentes a la Justicia policial.¹³
- **28 DE MAYO DE 2018. CIUDAD DEL ESTE.** Dos agentes del Grupo Lince, de civil y fuera de horario laboral, fueron reconocidos y cuestionados con improperios por un grupo de ciudadanos que se encontraban en una hamburguesería ubicada sobre la avenida San José, de Ciudad del Este, mientras los efectivos policiales compraban la cena. Posteriormente, el grupo rodeó el vehículo en el que los oficiales se desplazaban, momento en que uno de ellos realizó un disparo al piso para dispersarlos. Sin embargo, la bala rebotó e impactó en el brazo de una adolescente de 17 años de edad que se encontraba en el sitio. La misma fue llevada de urgencia a un centro asistencial.¹⁴
- **2 DE AGOSTO DE 2018. ASUNCIÓN.** Oficiales del Grupo Lince, quienes se encontraban realizando un procedimiento en la Plaza de los Héroes, que consistía en revisar la mochila de dos personas que eran inspeccionadas físicamente y puestas al suelo con las manos en la nuca, sin orden judicial

12 Hoy, 1 de marzo de 2018. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/denuncian-que-trans-fue-detenido-por-los-lince-por-estar-en-actitud-sospechosa>.

13 ABC Color, 24 de mayo de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/la-policia-de-los-piercings-1705679.html>.

14 ABC Color, 28 de mayo de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/investigacion-a-agente-del-grupo-lince-por-disparar-a-una-joven-1706967.html>.

abordaron y arrebataron el aparato celular de un joven transeúnte que se encontraba filmando, tirando el aparato al piso. Acto seguido, le exigieron que exhiba su documento de identidad. Este les manifestó que no portaba consigo, pero les facilitó sus datos personales; sin embargo, le comunicaron que debían trasladarlo hasta la comisaría para corroborar la información proveída. El mismo se negó y exigió que labren acta de su detención en el lugar, negándose los oficiales a hacerlo e ingresándolo a una patrullera en donde, durante el traslado, fue golpeado por uno de los oficiales quien le dijo: “ojalá le disparen a tu mamá y a tu hija en su cabeza por querer manchar al Grupo Lince”.¹⁵

A partir de las denuncias públicas mencionadas más arriba, una de las primeras medidas implementadas por el ministro del Interior Juan Ernesto Villamayor fue la obligatoriedad de la identificación a la vista de los personales del Grupo Lince, las motocicletas con matrícula y la prohibición de portar la capucha en el momento de realizar un procedimiento. Si bien estas medidas son mínimas, permiten a los ciudadanos tener un mayor control al saber quién es el funcionario público que está realizando el procedimiento y conocer su rostro, a los efectos de identificarlo plenamente en la hipótesis de realizar una denuncia por mal procedimiento.

La máxima instancia judicial convalida el encierro como política de seguridad

A la fecha, sigue vigente la normativa¹⁶ que impide a los jueces aplicar medidas alternativas en hechos punibles calificados como crímenes, contraria a nuestro precepto constitucional que establece la excepcionalidad de la aplicación de la prisión preventiva.

Esta norma fue impugnada ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el marco de la Excepción “de Inconstitucionalidad en el juicio: Van Humbeck Castillo, José y otros s/ Hecho punible c. La vida, homicidio doloso en grado de tentativa y lesión grave en San Bernardino. (Ac. y Sent. N.º 840)”¹⁷ atacándose de inconstitucionalidad el artículo 1 de la Ley N.º 4431/11, que modifica la regulación de las medidas alternativas a la prisión preventiva y prohíbe su otorgamiento en caso de crímenes.

15 Última Hora, 02 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/joven-denuncia-agresion-parte-agente-del-grupo-lince-n1702551.html>.

16 Ley N.º 4431/11 Que modifica el artículo 245 de la Ley N.º 1286/98 Código Procesal Penal, modificado por Ley N.º 2493/04 que modifica el artículo 245 de la Ley N.º 1286/98 Código Procesal Penal.

17 González Garcete, J. M. y Sales Altamirano, J. A. (2016). *Medidas de coerción. La prisión preventiva. Discusión doctrinaria - jurisprudencial*. Asunción: Editorial Arandurá. Disponible en http://www.academia.edu/24573520/LA_PRISI%C3%93N_PREVENTIVA_EN_EL_PARAGUAY.

La Sala Constitucional del máximo tribunal resolvió no hacer lugar a la acción, argumentado que corresponde rechazar la excepción de inconstitucionalidad interpuesta contra el artículo 1 de la Ley N.º 4431/11, que modifica la regulación de las medidas alternativas a la prisión preventiva y prohíbe su otorgamiento en caso de crímenes. Alega que dicha norma es el resultado de una política criminal, tendiente a garantizar la armonía y seguridad social y el efectivo ejercicio de la justicia, a través de un proceso en el que se determinarán las responsabilidades o no de los supuestos infractores.

Señala, además:

que el artículo 1 de la Ley N.º 4431/11, si bien constituye una restricción o limitación a la aplicación de las medidas alternativas o sustitutivas a la prisión preventiva, no pretende agravar la situación de la persona procesada, sino garantizar su efectiva comparecencia a juicio y devolver la paz y seguridad social que a raíz del hecho ilícito se vio alterada. El Estado, como garante de la seguridad de la ciudadanía y la paz social, tiene el deber y la facultad de dictar normas hacia dicho fin, restringiendo, de modo razonable, los derechos de las personas procesadas, a fin de preservar la efectiva realización de la justicia.

Con esta resolución se evidencia que, para la Corte Suprema de Justicia, el abuso de la prisión preventiva no agrava la situación del procesado o procesada y que devuelve paz y seguridad a la sociedad, comulgando con la política de encierro como respuesta a la seguridad ciudadana, en detrimento de los derechos de la presunción de inocencia, el derecho a la libertad, la excepcionalidad de la prisión preventiva, violando principios constitucionales y tratados internacionales suscritos.

RECOMENDACIONES

- Elaborar un plan de seguridad con un enfoque de derechos y seguridad humana que adopte estrategias de inclusión a sectores en condiciones de vulnerabilidad.
- Investigar y sancionar los abusos cometidos por parte de la Fuerza de Tarea Conjunta y el Grupo Lince.
- Implementar políticas públicas integrales que incluyan la prevención de la criminalidad vinculada a los problemas estructurales como la pobreza, el desempleo y la migración interna.
- Transversalizar en la malla curricular de formación de los agentes policiales los derechos humanos y la perspectiva de género.

BIBLIOGRAFÍA

- González Garcete, J. M. y Sales Altamirano, J. A. (2016). *Medidas de coerción. La prisión preventiva. Discusión doctrinaria - jurisprudencial*. Asunción: Editorial Arandurá. Disponible en http://www.academia.edu/24573520/LA_PRISION_C3%93N_PREVENTIVA_EN_EL_PARAGUAY.
- López J., Ximena, Molinas, Diego (2017). Mayor prisionización no garantiza la seguridad. En *Yvypóra Derecho Paraguái - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 358-366). Asunción: Codehupy.
- Martens, Juan A. (2013). Persiste un modelo de seguridad militarizada y excluyente. En *Yvypóra Derecho Paraguái - Derechos Humanos en Paraguay 2013* (pp. 389-396). Asunción: Codehupy.
- Martens, Juan A. (2014). El aumento de la población refleja el endurecimiento de la política criminal. *Yvypóra Derecho Paraguái - Derechos Humanos en Paraguay 2014* (pp. 389-398). Asunción: Codehupy.

EL SERVICIO MILITAR OBLIGATORIO COMO SISTEMA DISCIPLINADOR Y CONTROL SOCIAL DE JÓVENES; EL DERECHO A LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA, EN RETROCESO

DERECHO A LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA



Más allá de las implicancias prácticas de la objeción de conciencia como una sustitución de la “baja”, se ha creado a partir del ejercicio de este derecho, una conciencia sobre el significado de la actividad militar en sí, que dista de aquel que adorna las gestas heroicas que ilustran el calendario escolar.

Ya en 1993, el primer grupo de objetores de conciencia cuestionaba los an-tivalores del militarismo como la sumisión, el autoritarismo, la guerra, las violaciones a los derechos básicos y las desigualdades sociales, expresadas en el manifiesto político que señalaba: “Somos partidarios del desarrollo de la personalidad humana, la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y el respeto a los derechos humanos y entendemos que todo ello es contrario a la lógica militar”.

Vidal Acevedo

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA -PARAGUAY (SERPAJ-PY)

1 Se denomina popularmente “baja” a la libreta del servicio militar obligatorio.

INTRODUCCIÓN

Si bien dicta la Constitución Nacional en su artículo 129 que el servicio militar en nuestro país es obligatorio, también existe el derecho a la objeción de conciencia (art. 37). Cuando parecía que ya no se discutiría con respecto a estos temas, el servicio militar obligatorio (SMO) y, por ende, el derecho a la objeción de conciencia (OC), en pleno proselitismo electoral, comenzaron a incluirse nuevamente en la agenda para el debate político. Así, el actual presidente Mario Abdo Benítez reflató las “bondades” del obsoleto y arcaico SMO.

En varios actos, trazando su camino al Palacio de López, manifestó que los jóvenes deben cumplir con el SMO puesto que es en los cuarteles donde podrán “amar a la patria”, el himno nacional y también a levantarse temprano. Incluso dijo que el SMO será beneficioso para los hijos de madres solteras². Así también, en el imaginario colectivo sigue vigente que el cuartel puede ser el disciplinador y corrector de las personas jóvenes que están implicadas en acciones delictivas, barras bravas o con problemas de adicción. De esta forma, existe una especie de fanatismo por el SMO, pero que también es cuestionado por una gran parte de la ciudadanía que ya no ve con buenos ojos esa forma de servicio, sino que cree que se debería invertir en educación, empleo y otras formas más seguras de inclusión a las juventudes en nuestro país.

Surge de esto una crisis que profundiza la falta de credibilidad y de legitimidad de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) ante la opinión pública, de lo que resulta una oposición fuerte a cumplir con sus mandatos que aparecen como ilógicos y obsoletos. Y todo esto se ve reforzado por una situación internacional donde el uso de la violencia está siendo cada vez más cuestionado en base a las implicancias genocidas que acarrea.

El debate sobre el servicio militar obligatorio es un punto aceptado incluso al interior de las Fuerzas Armadas, ya que cada vez son menos las y los jóvenes y/o los familiares dispuestos a prestar o a permitir que sus hijos e hijas realicen este servicio y ha dejado de ser rentable para las FF.AA.

Más allá de las implicancias prácticas de la objeción de conciencia como una sustitución de la “baja”, se ha creado –y surge a partir del ejercicio de este derecho– una conciencia sobre el significado de la actividad militar en sí, que dista de aquel que adorna las gestas heroicas que ilustran el calendario escolar.

2 Última Hora, 28 de marzo de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/para-marito-hijos-madres-solteras-deben-ir-al-cuartel-n1140244.html>.

En este contexto, el derecho a la objeción de conciencia es un vector en el que se canalizan los descontentos dirigidos al sector castrense, y que representa un espacio abierto de participación ciudadana, constituyéndose en uno de los pocos triunfos que el tan mentado derecho a elegir puede adjudicarse. No obstante, existen autoridades que entienden el derecho a la objeción de conciencia con ciertos intereses y, sobre todo, desde una perspectiva de castigo a los que ejercitan el derecho a estar en contra de toda forma de militarización de la sociedad.

MARCO JURÍDICO

En nuestra Constitución Nacional (CN), el derecho a la objeción de conciencia está reconocido en forma general en el artículo 37, ya que expresa textualmente que “se reconoce la objeción de conciencia por razones éticas o religiosas para los casos en que esta Constitución y la Ley la admitan”. En el párrafo quinto del artículo 129, en forma específica, refiere respecto al servicio militar obligatorio (SMO) que “quienes declaren su objeción de conciencia prestarán servicio en beneficio de la población civil, a través de centros asistenciales designados por ley y bajo jurisdicción civil”.

A nivel internacional, el derecho a la objeción de conciencia está reconocido en varios pactos y convenciones, partiendo del artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos³. Igualmente, fue incorporado al sistema jurídico nacional el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), por Ley N.º 5/92, en su artículo 18. Así como lo fue la Convención Americana sobre Derechos Humanos o el Pacto de San José de Costa Rica, mediante la Ley N.º 1/89, en las disposiciones referentes a libertad de pensamiento, de conciencia y de religión en los artículos 5, 12 y 13.

Igualmente, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes⁴, en el artículo 12 sobre el derecho a la objeción de conciencia, establece que:

3 Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia. “En América Latina, también encontramos casos de aplicación jurisprudencial de la Declaración Universal de Derechos Humanos: La Corte Suprema de Justicia de Paraguay ha utilizado la Declaración Universal, para la interpretación del derecho a la objeción de conciencia, que estaba previsto en el artículo 37 de la Constitución de este país, pero que no estaba reglamentado, haciendo lugar a la petición del demandante”. Cfr. Salvioli, Fabián Omar (1998). La influencia de la Declaración Universal en el marco nacional. En *Recueil des cours, 29ème Session d enseignement* (pp.117-136). Strasbourg (Francia): Institut International des droits de l’homme.

4 Organización Iberoamericana de Juventud (Sin fecha). Disponible en: http://www.oij.org/es_ES/publicacion/convencion-iberoamericanade-derechos-de-los-jóvenes.

1. Los jóvenes tienen derecho a formular la objeción de conciencia frente al servicio militar obligatorio;
2. los Estados parte se comprometen a promover las medidas legislativas pertinentes para garantizar el ejercicio de este derecho y avanzar en la eliminación progresiva del servicio militar obligatorio; y
3. los Estados parte se comprometen a asegurar que los jóvenes menores de 18 años de edad no serán llamados a filas ni involucrados de modo alguno en hostilidades militares.

El Gobierno paraguayo, como parte de la Cumbre Iberoamericana realizada en Asunción, los días 28 y 29 de octubre del año 2011, en su declaración final alentó a los Estados, que aún no lo hicieron, a considerar su adhesión a la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes⁵. Cabe mencionar que la Cámara de Diputados había rechazado en su momento la ratificación de la Convención⁶.

Asimismo, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobó diversas resoluciones en la línea del reconocimiento de este derecho. Entre ellas está la Resolución N.º 73/87, del 10 de marzo de 1987, donde se hace un llamado a los Estados para que “reconozcan que la objeción de conciencia sea considerada como un ejercicio legítimo del derecho de libertad de conciencia, pensamiento y religión, reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”⁷.

En el mismo sentido se dieron las Resoluciones N.º 59/89 (8 de marzo de 1989), N.º 84/93 (10 de marzo de 1993) y N.º 83/95 (8 de marzo de 1995, aprobada por unanimidad) del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, así como el Comentario general N.º 22 (48) sobre el artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que establecen estándares universales en materia de objeción de conciencia en los siguientes puntos:

- La objeción de conciencia debe ser reconocida en cualquier circunstancia en que sea alegada, estando aun la persona prestando el SMO (objeción sobrevenida). No pueden establecerse diferencias o discriminaciones con base en

5 Secretaría General Iberoamericana (2011). *Declaración de Asunción – XXI Cumbre Iberoamericana Paraguay 2011*. Disponible en <http://segib.org/cumbres/files/2011/03/Declaracion-Asuncion-ESP.pdf>.

6 Última Hora, 12 de noviembre de 2010. Disponible en <https://www.ultimahora.com/jovenes-piden-debatir-la-ratificacion-la-convencion-iberoamericana-la-juventud-n377091.html>.

7 Valiente, Hugo (1997). *Objeción de conciencia al servicio militar obligatorio*. En *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 1997*. Asunción: Codehupy. Disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/paraguay/1997/14.html>.

la distinta naturaleza de los motivos por los cuales se objeta, ya sean estos religiosos, éticos o ideológicos.

- Los organismos estatales encargados de la gestión de la objeción de conciencia deben ser conformados en forma imparcial, sin utilizar procedimientos inquisitivos para la comprobación de los motivos alegados.
- Los Estados tienen la obligación de proporcionar información sobre la objeción de conciencia al servicio militar a todas las personas afectadas por el SMO.
- De reconocerse formas de servicio alternativo, estos deben ser de naturaleza civil no combatiente, en beneficio del interés público y de una naturaleza no punitiva.⁸

En cuanto a la prestación al Servicio Militar Obligatorio de las mujeres, la Constitución Nacional en su artículo 129 señala que “las mujeres no prestarán servicio militar sino como auxiliares en caso de conflicto armado internacional”. En nuestro país, la obligación de realizar el SMO es solo para los varones. Sin embargo, en el proceso de respeto y vigencia del derecho a la objeción de conciencia (OC), muchas mujeres se han declarado objetoras de conciencia en solidaridad contra el militarismo, cuestionando el machismo institucionalizado, el abultado gasto militar y todas las formas de dominaciones y violencias.

SITUACIÓN DEL DERECHO

Medidas punitivas para los jóvenes desde algunas autoridades e instancias gubernamentales

Después de mucho tiempo, el tema del SMO y la objeción de conciencia volvió a tener visibilidad, no solamente en la agenda política, sino también en el debate político. La mayoría de los medios de comunicación tuvieron este tema como en la picota de sus programas radiales o televisivos, realizando encuestas a favor o en contra, dejando entrever que en el imaginario colectivo sigue muy en boga un pensamiento único y militarista. Especialmente, que el servicio militar servirá como corrector o disciplinamiento de los jóvenes. El ministro de Defensa Nacional, Gral. (S.R.) Bernardino Soto Estigarribia, fue uno de los primeros referentes del nuevo poder político que movió nuevamente el avispero para el debate sobre este tema. El mismo se refirió a que, si los jóvenes no cumplen con el SMO ni el servicio social sustitutivo, se les impondrán multas que alcanzarían

8 Ídem.

la suma de guaraníes 1.300.000⁹. Igualmente, el viceministro de la Juventud, Felipe Salomón, en una de sus primeras conferencias a los medios de comunicación, resaltó las bondades del SMO y que desde los cuarteles se aprenden valores, se reforma a la juventud y que se sale más patriota¹⁰.

También el ministro del Interior, Juan Ernesto Villamayor, se refirió a este tema y mencionó que los objetores de conciencia tienen que realizar el servicio civil, dentro de las Fuerzas Armadas¹¹.

Otro que se sumó a estos planteamientos, fue el concejal de Asunción, José Alvarenga, del partido colorado. En la sesión ordinaria de la Junta Municipal, Alvarenga propuso que los objetores de conciencia salgan a limpiar plazas y otras áreas verdes de Asunción¹².

Estos planteamientos tuvieron su contestación, principalmente por parte de los estudiantes organizados en el Frente Nacional de Estudiantes Secundarios (Fenaes), quienes cuestionaron que la principal solución a las problemáticas de las juventudes sea el SMO. “Hablan del servicio militar obligatorio, pero no hablan del derecho a la educación pública gratuita y de calidad”¹³.

En relación a los planteamientos esgrimidos por los principales referentes, por ejemplo, los del ministro Soto Estigarribia se basan en la vetusta Ley N.º 569/75 (del servicio militar obligatorio), que entre uno de sus artículos se refiere a la tasa militar:

Art. 44º.- Todo ciudadano exonerado legalmente del Servicio Militar desde los diez y ocho hasta los cincuenta años de edad, abonará en concepto de tasa anual el equivalente a dos salarios durante ocho años consecutivos pudiendo el obligado abonarlo de una sola vez, quedando exonerado de esta obligación los ciudadanos comprendidos en el artículo 42 de la presente ley.

Por su parte, el artículo 42 al cual se refiere el 44 dice:

Tendrán derecho a exoneración definitiva:

9 Hoy, 30 de setiembre de 2018 Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/incumplimiento-del-servicio-militar-obligatorio-o-servicio-sustituto-contempla-multas-de-g-1300000>.

10 Última Hora, 17 de agosto de 2018 Disponible en <https://www.Últimahora.com/felipe-salomon-presentara-nuevo-proyecto-servicio-militar-obligatorio-n2702129.html>.

11 Última Hora, 04 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.Últimahora.com/villamayor-apoya-idea-que-objetores-cumplan-servicios-n2705349.html>.

12 Hoy, 18 de julio de 2018. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/concejal-propone-que-objetores-de-conciencia-salgan-a-limpiar-plazas-asuncenas>.

13 Hoy, 17 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/secundarios-rechazan-servicio-militar-obligatorio-como-gran-solucion-a-problema-juvenil>.

- a) Los ciudadanos con deficiencias físicas o mentales, que lo hagan completamente incapaz para el servicio, conforme al Reglamento de Examen Físico y Exoneraciones de la Sanidad Militar y que hayan sido declarados inaptos en la inspección médica.
- b) Los Miembros del Clero Regular y Secular que hubieran recibido Orden Sagrada.
- c) Los ciudadanos inutilizados en actos de servicio¹⁴.

Los cuestionamientos a esta propuesta fueron varios. Por ejemplo, sobre el mecanismo de aplicación de dicha medida que la gente entiende como “multa”. ¿Entrarán los militares a las empresas a solicitar lista de jóvenes de 18 años en adelante que no realizaron el servicio militar ni el servicio social? ¿Saldrán a “arrear”¹⁵ como en la época de la dictadura? Son las preguntas que no tenían respuestas incluso ante tanta incertidumbre en la aplicabilidad. El propio Soto Estigarribia salió al paso de las interrogantes y aclaró en los medios que no saldrán a “arrear” para que los jóvenes cumplan con el SMO¹⁶. Otra de las críticas que podemos señalar es que, en vez de estar elaborando propuestas de políticas sociales para mejorar las condiciones de vida de los jóvenes –que son un gran porcentaje de la población–, las autoridades solamente piensan en medidas punitivas que tienen de trasfondo que el joven que no cuente con los medios económicos para pagar dicha tasa, indefectiblemente realice el SMO.

Además, es preciso resaltar que el servicio social sustitutivo obligatorio (SSCSO), se debe realizar fuera de la competencia militar. La Ley N.º 4013/10 ya tiene establecido en algunos de sus artículos los lugares donde el joven objetor debe realizar el servicio social. Es por esto que llaman la atención las propuestas de algunas autoridades al desconocer los alcances y proponer medidas que como las del concejal Alvarenga, terminarían sacando puestos de trabajos en las municipalidades.

Régimen actual del SMO

El servicio militar obligatorio, está regido por la Ley N.º 569/75. Todos los ciudadanos paraguayos varones, entre los 18 y 50 años de edad, están obligados a prestar SMO en las Fuerzas Armadas. La entidad que se encarga del cumplimiento del SMO es la Dirección General de Reclutamiento, Reserva y Movilización (DIGERRMOV).

14 Guastella José, Perrone Horacio, Manuel Riveros (2002). *Legislación militar paraguaya. Concordada, comentada y referenciada* (p. 139). Asunción, Intercontinental editora.

15 “Arrear” o “arreo”, es como también se lo denomina a la leva forzosa, muy común en la época de la dictadura stronista.

16 Última Hora, 2 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/smo-no-vamos-salir-arrear-gente-hacer-cumplir-la-ley-n2748609.html>.

El SMO dura 33 años, distribuidos en el servicio activo y la permanencia en la reserva.

SERVICIO ACTIVO. El tiempo de prestación es de 1 año. Existe un régimen especial para jóvenes estudiantes de 18 años y que tengan concluido el primer curso de la Media; son tres periodos de instrucción de un mes cada uno; y lo realizan en el Centro de Instrucción Militar para Estudiantes de Formación de Oficiales de Reserva (CIMEFOR). Para los que van al CIMEFOR solamente un mes, es el obligatorio y los dos periodos siguientes, optativos.

RESERVA. Duración de 32 años, hasta los 50 años de edad (arts. 3 y 4 de la Ley N.º 569/75).

Los indígenas se hallan exonerados de la prestación del SMO. Los ampara la Constitución Nacional en el capítulo V de los pueblos indígenas. El artículo 67 expresa que “Los miembros de los pueblos indígenas están exonerados de prestar servicios sociales, civiles o militares, así como de las cargas públicas que establezca la Ley”. Sin embargo, las Fuerzas Armadas, a pesar de esta exoneración, igual reclutan indígenas. Los militares de la zona de Mariscal Estigarribia, fueron a dar charlas sobre el SMO. En principio hubo como 15 interesados, finalmente fueron 9 jóvenes, de las comunidades Efesus y Campo Lechuza, respectivamente, todos del pueblo Enhlet¹⁷.

Desde hace tiempo, las FF.AA. no llegan a cubrir el número de conscriptos que tienen presupuestados anualmente. Por este motivo, se puede inferir que se valen de las necesidades económicas de los jóvenes indígenas: al no tener oportunidad laboral, ven como salida e ingreso de recursos la realización del SMO. Vale recordar que los soldados tienen un salario mensual de 150.000 guaraníes, para los que realizan en la región Oriental y 300.000 para los que cumplen en la región Occidental o Chaco.

Situación actual del ejercicio al derecho a la objeción de conciencia al SMO

El Consejo Nacional de Objeción de Conciencia (CNOC), creado por Decreto presidencial N.º 6363/11, está conformado por el Defensor del Pueblo (quien lo preside), un representante de la comisión de derechos humanos, tanto de la Cámara de Senadores como la de Diputados, un representante del Ministerio de Defensa y un objetor electo por sorteo. Entre otras funciones, el CNOC es

17 ABC Color, 23 de febrero de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/militares-reclutan-a-indigenas-para-servicio-militar-en-mcal-estigarribia-1677593.html>.

el que debe recibir las declaraciones de objeción y expedir constancias a los solicitantes. Luego de 8 años de su creación, el CNOC se reunió por primera vez en febrero del 2018. Cabe destacar que en dicha reunión no participó el representante de los objetores. En dicha reunión, trataron el envío de una nota al Ministerio de Hacienda para solicitar ampliación presupuestaria, así como también se refirieron a que se deben establecer multas, tanto a los que no realizan el SMO como a los que tampoco se declaran objetores¹⁸.

El CNOC, se volvió a reunir en octubre de este año, con nuevos integrantes parlamentarios ya que los mismos asumieron en julio pasado. Es así que el CNOC quedó conformado por los siguientes representantes: el Defensor del Pueblo, abogado Miguel Godoy; por la Comisión de Derechos Humanos del Senado, el Dr. Jorge Querey; por la Comisión de DD.HH. de Diputados, Raúl Luis Latorre; por el Ministerio de Defensa Nacional, Gral. División (S.R.) Francisco Guzmán Espínola; y en representación de los objetores de conciencia, Cristian Iván Ferreira. En esta reunión se volvió a tratar el tema de la multa, establecida en la suma de 1.300.000 guaraníes. También, el Defensor del Pueblo mencionó que esta multa sería para los jóvenes pudientes mientras que los que no puedan pagar, se podrían declarar insolventes.¹⁹

La Dirección Nacional de Objeción de Conciencia, dependiente de la Defensoría del Pueblo, es la encargada de la recepción y posterior expedición de certificados a los jóvenes objetores de conciencia.

Los jóvenes objetores aún no realizan ningún servicio civil sustitutivo al SMO reglamentado en la Ley N.º 4013/10, que es objetada de inconstitucional, ya que varios de sus artículos lesionan derechos de los objetores y las objetoras consagrados en la Carta Magna. A continuación, se detallan las objeciones:

- **VIOLA EL PÁRRAFO 5.º DEL ARTÍCULO 129 Y EL ARTÍCULO 24 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL.** La Ley exige al joven que se declara objetor, justificar y explicar las razones para su objeción, vulnerando así lo establecido en el párrafo 5.º del artículo 129 de la Constitución Nacional. Este señala que solo es necesaria la declaración de la condición de objetor (por lo tanto, no es necesaria la justificación). Por su parte, también viola lo que dice el artículo 24: que establece que “Nadie puede ser molestado, indagado u obligado a declarar por causa de sus creencias o de su ideología”.

18 Última Hora, 22 de febrero de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/crean-el-consejo-nacional-objeccion-conciencia-n134989.html>.

19 Última Hora, 6 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/dan-primer-paso-reglamentar-la-ley-objeccion-conciencia-n2749344.html>.

- **OTORGA FACULTADES AL CONSEJO NACIONAL DE OBJECCIÓN DE CONCIENCIA (ÓRGANO CREADO POR ESTA LEY) PARA DETERMINAR LA VALIDEZ O NO DE LA DECLARACIÓN DEL OBJETOR.** Nuevamente, esta disposición viola el párrafo 5.º del artículo 129 de la Constitución señalado en el punto anterior. Constitucionalmente, la declaración de objeción de conciencia debe implicar el reconocimiento automático de la condición de objetor por parte de las autoridades; no puede estar sujeta a un proceso de análisis sobre la declaración del objetor. Al abrir un proceso de “consideración” de las declaraciones de objeción, se está facultando inconstitucionalmente al Consejo a investigar las razones por las cuales un joven se declara objetor, y a determinar si esas razones son válidas o no.
- **VIOLA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL QUE ESTABLECE LA IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.** Esta ley tiene un carácter retroactivo, al incluir en sus alcances a todos los actuales objetores –que a fines del año 2009 llegaron a alrededor de 136.500–, obligándoles a realizar el servicio civil o a pagar un monto de 5 jornales mínimos para no prestar el servicio.
- **ESTABLECE LA PRESCRIPTIBILIDAD DEL DERECHO A LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA.** La objeción de conciencia es un derecho humano, y todo derecho humano se caracteriza por ser imprescriptible. Esto significa que su ejercicio no tiene límites de tiempo. Por lo tanto, la objeción de conciencia es un derecho que puede ejercerse antes, durante o después de la prestación del servicio militar. El proyecto de ley viola este principio, al establecer la prescriptibilidad del derecho a la objeción de conciencia luego de 20 días posteriores al llamado a enrolamiento, como plazo para declararse objetor.
- **LA INTEGRACIÓN DEL CONSEJO CON UN REPRESENTANTE DEL MINISTERIO DE DEFENSA PODRÍA CONSTITUIR UNA INJERENCIA DE LA JURISDICCIÓN MILITAR EN LA JURISDICCIÓN CIVIL.** Esto desvirtúa el carácter de la objeción de conciencia, cuyo tratamiento compete exclusivamente a la jurisdicción civil.
- **OTORGA AMPLIAS ATRIBUCIONES AL CONSEJO QUE, EN LA PRÁCTICA, SE CONVERTIRÁN EN SUPERPODERES.** Además de las inconstitucionales atribuciones ya señaladas que se dan al Consejo, esta ley otorga a este órgano otras amplias facultades y atribuciones sumamente discrecionales, que implicarán, en la práctica, en superpoderes para el organismo.

- **DESCONOCE LAS DECLARACIONES DE OBJECCIÓN DE CONCIENCIA EXPEDIDAS POR JUNTAS DEPARTAMENTALES.** Actualmente, 9 juntas departamentales son legalmente competentes para realizar este trámite y han expedido constancias de objetores a 22.419 jóvenes hasta fines del año 2009. Este hecho puede derivar en masivas acciones judiciales por parte de estos ciudadanos para reclamar al Estado la restitución de su condición de objetores de conciencia.
- **GENERARÁ GASTOS ADICIONALES AL ESTADO.** La ley prevé la creación de una partida presupuestaria para el funcionamiento de este Consejo, y además, un pago a los objetores de conciencia por el cumplimiento del servicio civil.
- **CUENTA CON UNA REDACCIÓN VAGA, IMPRECISA, AMBIGUA Y GENÉRICA DE VARIOS ARTÍCULOS.** Esto puede implicar la aplicación arbitraria y discrecional de las disposiciones que contiene la Ley por parte de las autoridades correspondientes. Incluso, puede llevar a la comisión de abusos y violaciones de derechos humanos de los jóvenes por parte de las autoridades e instituciones del Estado.

RECOMENDACIONES

- Reestructurar todo el sistema legal en lo referido al Servicio Militar Obligatorio, disponiendo que el mismo sea opcional o voluntario; lo cual implicaría un proceso social de consenso amplio, en el marco de la observancia de los derechos humanos y de la plena libertad y autorrealización del ciudadano y la ciudadana.
- Derogar la Ley N.º 4013/10, por atentar contra derechos fundamentales de las y los jóvenes objetores de conciencia.
- Ratificar la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes.
- Establecer un sistema nacional de voluntariado, excluyendo todo tipo de discriminaciones, para la prestación de servicio a beneficio de la ciudadanía.
- Respetar a los pueblos indígenas, teniendo en cuenta el artículo 67 de la Constitución Nacional.

BIBLIOGRAFÍA

Acevedo Vidal (2015). A 20 años del informe de derechos humanos en Paraguay, el Estado sigue sin garantizar los derechos de las y los objetores de conciencia. Derecho a la objeción de conciencia. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2015*. Asunción: Codehupy.

Guastella José, Perrone Horacio, Manuel Riveros (2002). *Legislación militar paraguaya. Concordada, comentada y referenciada* (p. 139). Asunción, Intercontinental editora.

Valiente, Hugo (1997). Objeción de conciencia al servicio militar obligatorio. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 1997*. Asunción: Codehupy. Disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/paraguay/1997/14.html>.

DANDO UN CORAZÓN AL HOMBRE DE HOJALATA: DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS DE INFRAESTRUCTURA DE INTERNET

DERECHOS DIGITALES



Uno de los personajes de *El maravilloso mundo de Oz*, de L. Frank Baum, era un hombre de hojalata cuyo mayor deseo era conseguir un corazón humano. ¿Y para qué? Para tener sensibilidad. Quería “sentir”. Esta obra demuestra que no podemos tampoco nosotros permitirnos vivir sin corazón, sin sensibilidad, y que igualmente si en las políticas de Internet no se logra humanizar, es decir incluir perspectivas de derechos humanos en temas de algoritmos, inteligencia artificial, *datamining* (minería de datos), *blockchain* (cadena de bloques), no alcanzará humanizar las soluciones tecnológicas para un real cambio social y elevar la calidad de vida de todas las personas.

Maricarmen Sequera Buzarquis

TEDIC

INTRODUCCIÓN

El mundo se encuentra ante nuevas narrativas y desarrollo de nuevas perspectivas que respeten los derechos humanos a través del uso de la tecnología.

Paraguay debe ser consciente de estos avances para salvaguardar los derechos digitales de las personas en el entorno en línea de la vigilancia masiva, almacenamiento de datos sensibles como los datos biométricos, de exclusiones al acceso a Internet, así como violaciones a la neutralidad en la red y la implementación del voto electrónico sin tener en cuenta perspectivas integrales para una política pública inclusiva.

Aquí se expondrán las políticas gubernamentales, leyes y uso de tecnología que, sin perspectiva de derechos humanos, pueden socavar la seguridad cibernética y debilitar aún más nuestras democracias latinoamericanas.

MARCO JURÍDICO

Privacidad y datos personales

La Constitución Nacional reconoce y garantiza el derecho a la intimidad (art. 33). Adicionalmente, junto con la Constitución, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Convención Americana”), obliga al Estado paraguayo a respetar y proteger derechos tales como derecho a la libertad de opinión y expresión (art. 13), derecho a la reunión (art. 15) y derecho a la honra y dignidad (art. 11). Por otra parte, se encuentran en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), los derechos a la privacidad y libertad de expresión (arts. 17 y 19). Estos derechos están estrechamente vinculados y “el derecho a la privacidad se entiende a menudo como un requisito esencial para la realización del derecho a la libertad de expresión”¹.

El artículo 11 de la Convención Americana protege a los individuos frente a “la injerencia arbitraria o abusiva en su vida privada, en su familia, en su domicilio o en su correspondencia” y reconoce que “toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tal interferencia o ataques”. Del mismo modo, el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) protege a los individuos de “interferencias ilegales con su vida privada, su familia, su domi-

¹ Mandato del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión, Frank La Rue, sobre las consecuencias de la vigilancia de las comunicaciones por los Estados en el ejercicio de los derechos humanos a la intimidad y a la libertad de opinión y expresión. Documento A/HRC/23/40, 17 de abril de 2013. Disponible en <https://documents-dds.ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/133/03/PDF/G1313303.pdf?OpenElement>.

cilio o su correspondencia, ataques ilegales a su honor y reputación”. La Observación general 16 del Comité de Derechos Humanos sobre el artículo 17 del PIDCP (1998) señala que “la legislación pertinente debe especificar en detalle las circunstancias precisas en que tales interferencias pueden ser permitidas”² y “debe ser hecha solamente por la autoridad designada por la ley, y en cada caso particular”³. Además, la recolección arbitraria de información personal por parte del Estado constituye un acto altamente intrusivo que “viola los derechos a la privacidad y a la libertad de expresión y puede contradecir los principios de una sociedad democrática”.⁴

También se encuentra vigente la Ley N.º 1682/01 “Que reglamenta la información de carácter privado” que regula ciertos aspectos del tratamiento de datos en nuestro país, pero no cumple con estándares internacionales mínimos de protección de datos personales⁵. En este sentido, el mejor ejemplo internacional es la regulación N.º 2016/679⁶ de la Unión Europea que entró en vigencia el 25 de mayo de este año y otorga mayor control de las personas sobre sus datos personales para mitigar los abusos del sector privado y del estatal. Este es un ejemplo a seguir en la consolidación de una legislación que proteja efectivamente todos los derechos anteriormente enunciados.

Por Ley N.º 5994/17, Paraguay ratifica la Convención sobre la Ciberdelincuencia, y el Protocolo Adicional al Convenio sobre Ciberdelincuencia relativo a la Penalización de Actos de Índole Racista y Xenófoba cometidos por medio de Sistemas Informáticos, un marco normativo que busca la armonización de la persecución de los delitos cibernéticos de forma transfronteriza.

Es importante resaltar que la Ley N.º 4439/11 introduce los delitos informáticos en la legislación nacional. Sin embargo, no se contempla expresamente el concepto de ciberdelito ni delito informático, sino que se definen las distintas conductas delictivas en las que intervienen de alguna manera las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones. Se centra en la protección mediante el derecho penal de datos y sistemas informáticos, excluyendo a los

2 Comité de Derechos Humanos. Observación General 16 sobre el art. 17 Derecho a la Intimidad, Documento Hri/Gen/1/ Rev. 7 At 162 (1988), párrafo 8.

3 Ídem.

4 Haut-commissariat aux droits de L'homme office of the High Commissioner for human rights palais des nations 1211 Geneva 10, Switzerland – 2017. Disponible en <https://docplayer.es/79223927-Haut-commissariat-aux-droits-de-l-homme-office-of-the-high-commissioner-for-human-rights-palais-des-nations-1211-geneva-10-switzerland.html>.

5 TEDIC (2017). La protección de datos personales en bases de datos públicas en Paraguay. Disponible en <https://www.tedic.org/la-proteccion-de-datos-personales-en-bases-de-datos-publicas-en-paraguay/>.

6 Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Reglamento (UE) 2016/679 del 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos). Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=ES>.

delitos cibernéticos en general. Se espera que con el Convenio se puedan profundizar elementos jurídicos ausentes o poco claros en la tipificación y la graduación de las sanciones en la legislación nacional.

Libertad de expresión y derecho al anonimato

Estos derechos se encuentran reconocidos en la Constitución Nacional en sus artículos (26 “Libertad de expresión” y 32 “De la libertad de reunión”). Asimismo son reconocidos y protegidos el discurso anónimo de las restricciones gubernamentales por la Convención Americana, artículos 11 y 13). Al respecto, menciona el Relator especial del derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión de Naciones Unidas, que no se trata solamente de redactar “artículos de opinión” o de participar en “foros de debate”, sino que también implica la capacidad de convocar movilizaciones sociales, protestas, y organizarse políticamente, entre otras”⁷.

Los artículos 19(3) del PIDCP y 13(2) de la Convención Americana, respectivamente, prevén circunstancias limitadas en las que un Estado parte puede restringir el derecho a la libertad de expresión. De conformidad con el artículo 19(3), estas restricciones deben ser “previstas por la Ley” y necesarias para “el respeto de los derechos o la reputación de los demás” o “para la protección de la seguridad nacional o del orden público, la salud y la moral pública”. Posteriormente, se debe aplicar el test de los principios “de necesidad y proporcionalidad” y evaluar y balancear las medidas tomadas para mitigar cualquier medida que pueda poner a los derechos en riesgo. De conformidad con el artículo 13(2) de la Convención Americana, la libertad de expresión no puede ser objeto de censura previa y las restricciones deben estar “expresamente establecidas por la Ley en la medida necesaria para garantizar”, “el respeto de los derechos o la reputación de los demás” o “la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas”.

Toda legislación o iniciativa que restrinja la libertad de expresión “debe ser accesible al público” y debe ser “formulada con suficiente precisión para permitir que un individuo regule su conducta en consecuencia”. Dicha legislación “no debe conferir discrecionalidad absoluta para restringir libertad de expresión a los encargados de su ejecución”. Además, cualquier restricción a la libertad de expresión “debe ajustarse a estrictos criterios de necesidad y proporcionalidad” (Comentario General 34). Por último, las medidas restrictivas “deben ser el instrumento menos intrusivo

⁷ Relator Especial de la CIDH para la Libertad de Expresión, y el Internet, 2013 (Relatoría de Derechos Humanos de la CIDH, 2013).

entre aquellos que podrían lograr su función protectora; deben ser proporcionales al interés a ser protegido” (Comentario General 27)”. David Kaye, Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión de Naciones Unidas⁸.

La participación de las personas en el debate público sin revelar su identidad es una práctica habitual en las democracias modernas. La protección del discurso anónimo favorece la participación de las personas en el debate público ya que, al no revelar su identidad, puede evitar ser objeto de represalias injustas por el ejercicio de un derecho fundamental.

Neutralidad en la red

La neutralidad en la red es un principio que estipula que los proveedores de servicios de Internet deben tratar a todo el tráfico “por igual”, es decir sin discriminar o sin dar preferencia a cierto contenido por encima de otro. Este es un principio clave para garantizar el acceso a los derechos a la información y a la libertad de expresión en la red. Por un lado, su incumplimiento termina favoreciendo a los actores más poderosos, como las empresas de tecnología⁹, y limitando la variedad y amplitud de contenidos a los que acceden las personas que contratan el servicio de Internet. Por otro, la discriminación de contenidos puede ser una forma de censura y de limitación de la innovación, en tanto dificulta la entrada de nuevos actores al sistema¹⁰.

En Paraguay, Conatel, ente regulador de las telecomunicaciones, debe velar por el cumplimiento de la neutralidad de la red, como rector de prácticas comerciales y garante de una Internet libre y abierta. La actual regulación no se encuentra ampliada en un reglamento u otro instrumento legal distinto de la resolución.

En el informe titulado “Libertad de expresión e Internet”¹¹, 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 di-

8 Haut-commissariat aux droits de L'homme office of the High Commissioner for human rights palais des nations 1211 Geneva 10, Switzerland - 2017. Disponible en <https://docplayer.es/79223927-Haut-commissariat-aux-droits-de-l-homme-office-of-the-high-commissioner-for-human-rights-palais-des-nations-1211-geneva-10-switzerland.html>.

9 TEDIC (2016). Maricarmen Sequera. Los dueños de Internet. Artículo de opinión sobre las relaciones de poder de las empresas de tecnología y la comunicación en el mundo. Disponible en <https://www.tedic.org/los-duenos-de-internet/>.

10 TEDIC (2018). Maricarmen Sequera. ¿Cuál es el estado de libertad de expresión en línea en Paraguay? Disponible en <https://www.tedic.org/el-estado-de-libertad-de-expresion-en-linea-en-paraguay/>.

11 CIDH (2013). *Libertad de expresión e Internet*. Relatoría de la CIDH. Disponible en https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_08_Internet_WEB.pdf.

versidad del flujo informativo. En este sentido, recuerda las palabras de la Corte Interamericana:

[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.

El principio de la neutralidad de la red, debe considerarse como un pilar fundamental, y generar igualdad de condiciones para competir en el mercado. Porque en su defecto, afecta gravemente la competencia entre los servicios que se ofrecen gratis y los que no, incrementando el poder y valor de los primeros, en desmedro de los segundos, como es el caso de WhatsApp con Signal, por ejemplo y otras aplicaciones de contenidos.

Derecho al voto

El sufragio es un derecho, deber y función pública del elector, tal como lo expresa el artículo 118 de la Constitución Nacional.

El mismo constituye la base del régimen democrático y representativo. Se funda en el voto universal, libre, directo, igual y secreto; en el escrutinio público y fiscalizado, y en el sistema de representación proporcional. Asimismo, el artículo 4 del Código Electoral paraguayo, Ley N.º 834/96, expresamente determina las características del voto como uno de los principios fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía.

En el sistema actual basado en el papel, cualquier persona alfabetizada y con una mínima capacitación puede participar de la supervisión y el conteo de votos durante toda la jornada y el proceso electoral. En el caso de voto electrónico, la tecnología aparece como interfaz, entre el votante y el voto, entre el observador y los resultados, además de realizar de forma automatizada los conteos.

La cantidad de elementos que podrían funcionar mal, escapa a cualquier capacidad humana de auditar dichos problemas, salvo claro, que la persona sea un ingeniero electrónico o informático y tenga acceso a los datos, dentro de cada aparato así como al código fuente del *software* que lo gestiona¹².

12 TEDIC (2018). *Voto electrónico, soluciónismo electrónico*. Disponible en <https://www.tedic.org/voto-electronico-solucionismo-electronico/>.

SITUACIÓN DEL DERECHO

Censura política en Internet

El proyecto de ley “Que obliga a proveedores de aplicaciones y redes sociales a suspender y retirar publicaciones con carácter ofensivo o difamatorio” (Expediente D-1745454) presentado por el diputado nacional Edgar Ortiz, se suma a la lista de iniciativas legislativas que buscan regular Internet en forma regresiva. El proyecto busca regular los contenidos en Internet a través de la suspensión y retirada de publicaciones que el Estado considere ofensivas o difamatorias contra los representantes estatales y candidatos a cargos públicos. Con esto se termina coartando las libertades que este espacio posibilita: la libertad de las personas de informarse, de expresar sus opiniones y de debatir, todas acciones propias de una sociedad democrática. El proyecto de ley, además de contener problemas de forma y de ser esencialmente inviable en la práctica, es redundante, desproporcional y violatorio de derechos fundamentales protegidos por la Constitución, como por ejemplo, el derecho a la libertad de expresión y el debido proceso¹³.

Sumado a lo anterior, la propuesta genera redundancia legislativa, en vista de que los hechos punibles contra el honor y la reputación ya se encuentran regulados en el Código Penal paraguayo: calumnia, difamación e injuria, como ya se comentó anteriormente (arts. 150 al 156 del CP) y acciones civiles y administrativas, estas últimas sugeridas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁴.

Las expresiones ofensivas, falsas u odiosas no pueden quedar impunes, pero existen mecanismos legales para perseguir hechos punibles, siempre y cuando medie una orden judicial. Además es inadmisibles que aquellos que hacen política partidaria y actúan en la esfera pública, pretendan suprimir el legítimo disenso y el diálogo, usando esta herramienta para escapar a las críticas y a la auditoría social, ambas garantías constitucionalmente establecidas. La propuesta legislativa exige identificación y bloqueos, que terminan siendo una grave amenaza al ejercicio de la ciudadanía. Una medida desproporcionada e innecesaria para la protección del honor y la reputación en el entorno en línea¹⁵.

13 TEDIC (2017). *Un proyecto de Censura Política*. Disponible en <https://www.tedic.org/un-proyecto-de-censura-politica/>.

14 CIDH (2004) Caso Ricardo Canese vs. Paraguay . Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_esp.pdf

15 TEDIC (2017) “Submission to study on social media, search, and freedom of expression”. Contribuciones escritas para la presentación sobre libertad de expresión en la era digital en Paraguay. Disponible en <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/ContentRegulation/TEDIC.pdf>

Otro elemento a considerar es que el proyecto carece de garantías mínimas para justificar cualquier censura e impone una medida desproporcionada –la remoción de contenidos de Internet– sin contemplar el debido proceso. Por ejemplo, no hace mención a la necesidad de contar con una orden judicial para remover dichos contenidos, en el marco de un proceso legal. Esto obligaría a los intermediarios de Internet (OTT) a eliminar comentarios, contenidos o perfiles, volviendo este procedimiento altamente peligroso ya que “abre las puertas” para ejercer un control indiscriminado de los contenidos en Internet.

La Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la CIDH analizó este tema y realizó propuestas relativas a los intermediarios, en el Capítulo IX del informe 2013. Se advierte sobre los posibles peligros y/o abusos que los administradores de red, así como aplicaciones de contenidos pueden ejercer en Internet.

Por su parte, la Relatoría Especial de Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Expresión, en su informe (ONU, 2014) sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de expresión en Internet, elaboró una serie de requisitos que establecen que las restricciones de contenidos en Internet solo se podrán realizar como excepcionales, siempre y cuando se cumplan los siguientes criterios: el principio de legalidad, es decir que esté prevista en la Ley, que debe ser clara y accesible por todos; que hayan agotado todas las instancias ordinarias para alcanzar el objetivo; que la medida sea proporcional y necesaria; y que la misma persiga uno de los objetivos establecidos en el artículo 19, párrafo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Otra preocupación que surge con este proyecto de ley, es la subjetividad de la denuncia sin análisis de los contenidos por algún órgano judicial independiente. Esto provoca que la definición de lo que puede ser considerado ofensivo queda al arbitrio de cualquier “partido, movimiento o candidato” y sumado a la dificultad de establecer de “qué es falso” permiten que cualquier postura sea potencialmente denunciada como irregular. Es decir, que una simple solicitud por parte de los políticos, provoca que el contenido deba removerse o suspenderse: esta censura previa por uno o varios órgano/s administrativo/s sin el debido proceso violenta las garantías consagradas en nuestra Constitución.

Se debe tener en cuenta que los intermediarios de Internet no están “capacitados” en lo referente al debido proceso: por tanto no son competentes para tomar decisiones judiciales sobre la legalidad de la censura de las comunicaciones, las tecnologías utilizadas y los derechos humanos. Este “procedimiento” que aparece como una “solicitud administrativa” a las aplicaciones de contenidos, que depende de

una interpretación subjetiva de actores políticos, abre la posibilidad de censura de cualquier contenido¹⁶.

Neutralidad de la red, un principio estructural de la red que garantiza libertad de expresión y acceso a Internet de calidad

El proyecto de ley “Que obliga a empresas de telefonía públicas y privadas a brindar el acceso gratuito y equitativo a sitios de Internet estatales con contenido educativo, que ofrecen recursos *online* a plataformas para postulaciones a becas o cursos”, presentado por la senadora Lilian Samaniego, tiene por objetivo asegurar el ejercicio del derecho al acceso universal y equitativo a los servicios de telecomunicaciones, tecnologías de información y comunicación; cuenta con 6 artículos, acompañado de una extensa justificación para brindar acceso a los sitios estatales educativos para la formación y capacitación en general de todas las personas.

Esta medida es solicitada como excepción al principio de neutralidad de la red a todas las proveedoras de Internet (ISPs) del país con los siguientes criterios: interés público y el carácter educativo, se parte de un análisis de mercado de los servicios que se busca implementar y que el servicio sea proveído a todos los dispositivos sin distinción alguna. Esta práctica de excepción a la neutralidad de la red se denomina *zero-rating* (tasa cero).

El riesgo de solicitar este tipo de discriminaciones a ciertas aplicaciones de contenidos distorsiona la elección de los usuarios en Internet y provocan que la misma sea más cara, evitando que las ISPs inviertan en infraestructuras necesarias para proveer Internet de calidad para todas las personas. La alternativa a una Internet cara no es dar acceso gratuito a un subconjunto de aplicaciones con *zero-rating*. Las ISPs hacen cálculos estratégicos para absorber esos costos que luego incorporan en la suscripción de telefonía móvil. Esto provoca el encarecimiento general de Internet. No porque Paraguay sea un país con escasos recursos solo deba buscar soluciones menos ambiciosas para acceder a una Internet de calidad¹⁷.

Este proyecto de ley del Congreso no describe las funcionalidades de las plataformas educativas; por tanto, se desconoce si las mismas tendrán solo texto o incluirán reproducciones de video, interacciones con videojuegos para una actividad educativa lúdica, videollamadas con los tutores, etc. Si se pretende incluir todo lo mejor que ofrece Internet, significará un alto costo a las ISPs que

16 TEDIC (2018). *¿Cuál es el estado de libertad de expresión en línea en Paraguay?* Disponible en <https://www.tedic.org/el-estado-de-libertad-de-expresion-en-linea-en-paraguay/>.

17 TEDIC (2018). Maricarmen Sequera. *¿Por qué ofrecer plataformas estatales con Zero Rating es una forma de precarizar Internet?*. Disponible en <https://www.tedic.org/zero-rating-es-una-forma-de-precarizar-internet/>.

afectará el ancho de banda de sus servicios a nivel nacional y, en consecuencia, al derecho al acceso a Internet de toda la población. Este tipo de medidas distorsiona la diversidad que ofrece Internet abierta, en lugar de hacer una inversión genuina en la calidad del servicio de Internet para todas las personas.

Tampoco se tiene previsto que para realizar una investigación se necesita no solamente acceso a las bibliografías que ofrece la plataforma, sino que se acceda a otra documentación que por razones de propiedad intelectual no se puedan incluir en el sistema.

Desplegar servicios discriminatorios no es la forma correcta de aumentar el acceso a Internet, ya que también aumentan los riesgos para los derechos humanos. En cambio, aquellos que buscan expandir el acceso a Internet deberían invertir o crear incentivos para invertir en infraestructura. De esta forma, nos aseguramos de que todas las personas puedan beneficiarse de una red de Internet libre y abierta, que puede actuar como un vehículo para el disfrute de los derechos humanos y un estímulo para la innovación y el desarrollo a nivel mundial; ayudando a alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas¹⁸.

Cibercrimen

Uno de los principales desafíos del sistema penal paraguayo en el siglo XXI es afrontar las conductas delictivas en la era digital. En una primera etapa se han realizado reformas al Código Penal para incluir sanciones especiales a los delitos vinculados a la tecnología (Ley 4439/11). Por otra parte, en el 2017, el Paraguay ratifica el Convenio de Ciberdelincuencia de Budapest.

Este último es considerado como un instrumento legal que regulariza los esfuerzos internacionales en la persecución de la conducta delictiva por medios digitales, pero a su vez contiene fallas de forma y fondo, a pesar de que a primera vista se observe como una propuesta que garantiza la protección de los derechos humanos¹⁹. Ha tenido muchas críticas a nivel internacional, acerca de su enfoque de cómo prevenir y luchar contra el delito cibernético de manera efectiva y actualizada. Uno de los cuestionamientos es la implementación de conservación de datos tráfico, ya que es considerado “espinoso” al momento

18 Metas 9 y 10 de los ODS. Disponible en <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

19 Maricarmen Sequera, Marlene Samaniego. (2018, junio). *Cibercrimen: desafíos de la armonización de la Convención de Budapest en el sistema penal paraguayo*. Disponible en https://www.tedic.org/wp-content/uploads/sites/4/2018/09/minuta_TEDIC.pdf.

de su aplicación porque da pie a interpretaciones de retenciones de metadatos de forma masiva por parte de las proveedoras de Internet, similar a la Ley *pyrawebs*²⁰, que, a su vez, puede reforzar el discurso de la necesidad de una Ley innecesaria y desproporcionada que pone en riesgo los derechos humanos.

Las revelaciones²¹ sobre adquisición de *software* de vigilancia por parte del Estado paraguayo, causa serias preocupaciones. Este tipo de *software* no deberá utilizarse como excusa para la armonización del Convenio. Su uso en el país no está claramente autorizado por la legislación interna, ni mucho menos regulada a su forma de utilización y alcance. En algunos casos, las normas son tan imprecisas que dejan abierta la puerta para su uso y pueden requerir garantías adicionales a las establecidas en una mera interceptación de comunicaciones. La existencia de estas normas imprecisas inhibe una discusión pública en el Congreso sobre la necesidad de establecer normas y garantías adicionales.

Datos biométricos para el acceso al seguro social estatal (IPS)

Con el argumento de parar la corrupción en el retiro de medicamentos, estudios de imágenes y de laboratorio, el Consejo del Instituto de Previsión Social (IPS) aprobó en el año 2015 el registro biométrico de todos sus asegurados, desde los dos años de edad. En el año 2016, entró a regir la resolución del Consejo de Administración de IPS N.º 003-050/16, que obliga a los pacientes o sus autorizados a registrar sus huellas dactilares para el retiro de medicamentos oncológicos de alto costo, para que luego el registro se regularice para todos los servicios de IPS. La farmacia del Hospital Central –junto con el Centro de Atención al Usuario (CAU)– implementó este procedimiento obligatorio para el retiro de medicamentos, extendiéndose gradualmente a todos los asegurados de IPS.

Durante los primeros meses del año 2016 se registraron las huellas dactilares de 1.000 pacientes para el retiro en la farmacia externa. La meta final de ese año era alcanzar a los 7.000 asegurados titulares y 21.000 autorizados, precisó la Dra. Gladys Coronel, jefa del departamento de Farmacias²².

La implementación del sistema biométrico del IPS no se encuentra regulada en la legislación nacional paraguaya. Si bien se reconoce en la Constitución Nacional el derecho de Intimidad (art. 33), en la práctica no existen suficientes me-

20 Campaña contra la retención de datos de tráfico en Paraguay. Disponible en <https://pyrawebs.tedic.org/>.

21 Jorge Rolón Luna y Maricarmen Sequera (2016). *Vigilancia Estatal de las comunicaciones y derechos fundamentales en Paraguay*. Asunción: TEDIC. Disponible en <https://www.tedic.org/wp-content/uploads/sites/4/2016/05/Paraguay-ES.pdf>.

22 ABC Color, 3 de septiembre de 2016. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impres/locales/toman-huellas-dactilares-para-retirar-medicamentos-1514833.html>

didadas para garantizar el cumplimiento de este derecho, como se evidencia en el tratamiento de los datos personales en bases de datos públicas y privadas²³.

La Ley N.º 1682/01 que regula ciertos aspectos del tratamiento de datos en nuestro país dista de cumplir con estándares mínimos de protección de datos personales, como la autodeterminación del titular de los mismos. Además, no exige que el tratamiento de los datos se realice considerando la finalidad de la recolección, el tiempo de almacenamiento, legalidad, proporcionalidad, calidad, ámbito de aplicación, transparencia, rendición de cuentas, entre otros principios. Una gran ausencia en esta resolución administrativa son las sanciones en caso de abusos en el tratamiento de datos sensibles y bases de datos por parte de cualquier entidad pública o privada.

La recolección masiva de datos biométricos es innecesaria y desproporcionada. Las iniciativas de vigilancia en espacios públicos con *software* de reconocimiento facial, así como la recolección de huellas dactilares por parte de IPS, son medidas intrusivas y desproporcionadas porque recolectan datos sensibles de personas que circulan en espacios públicos y sobre la salud –tanto de personas enfermas como familiares– independientemente de si han sido o no sospechosas de conductas indebidas y sin ninguna garantía aparente. La recolección de datos sensibles debe buscar otras medidas menos intrusivas e indiscriminadas para prevenir la actividad fraudulenta.

Reconocimiento facial y cámaras de vigilancia en los espacios públicos

Durante el inicio del mes de julio de este año, autoridades de diversos organismos del sector público presentaron *in extenso* el nuevo conjunto de equipos y servicios tecnológicos del Sistema 911 de la Policía Nacional, para la implementación en la ciudad de Asunción y el Área Metropolitana. Los mismos se adquirieron mediante la licitación pública FSU N.º 2/2017 “Para el otorgamiento de subsidio a través del fondo de servicios universales para la expansión del sistema de atención y despacho de llamadas de emergencia 911 de la Policía Nacional para la ciudad de Asunción y área metropolitana” (Conatel, 2017).

Estos equipos fueron distribuidos en zonas estratégicas de la ciudad y las 100 cámaras se suman a un total de 800 ya existentes en toda el área metropolitana. Las cámaras de reconocimiento de placas fueron colocadas en peajes y rutas,

23 TEDIC (2017). *La protección de datos personales en bases de datos públicas en Paraguay*. Disponible en <https://www.tedic.org/la-proteccion-de-datos-personales-en-bases-de-datos-publicas-en-paraguay/>

mientras que las “novedosas” cámaras de reconocimiento facial se colocaron en puntos de alta concentración y circulación de personas, como la Terminal de Ómnibus de Asunción, el Aeropuerto Internacional “Silvio Pettirossi” y la sede del Congreso Nacional. Estas últimas ya poseen una base de datos de 50.000 personas y puede ser fácilmente ampliada, según el proveedor del Estado que se encargó de explicar el sistema²⁴.

El reconocimiento facial, así como el reconocimiento de la huella dactilar, huella palmar, patrones de venas, iris, voces y otras exposiciones del cuerpo, incluyendo ADN y la secuencia de pulsación del teclado, entre otros, son considerados datos biométricos. Su recolección y uso consiste en métodos automatizados que pueden reconocer de manera precisa a un individuo con base en las características físicas, biológicas o de comportamiento.

Para justificar la recolección de datos biométricos, que son datos sensibles²⁵ se debe analizar si no hay alguna alternativa que afecte en menor medida a los derechos de las personas y pueda alcanzar los objetivos que se persiguen. La medida de instalación de cámaras biométricas que busca prevenir cualquier tipo de ilícito en las calles de Asunción, refleja una desproporción en cuanto al fin perseguido, a la vez que deja de lado el principio de una intervención mínima a través del aparato punitivo del Estado, propio de lo que se denomina “derecho penal mínimo”.

Falencias del “tecnosolucionismo”: voto electrónico

A partir de muchas denuncias en las redes sociales sobre casos de posible fraude en las elecciones presidenciales en Paraguay²⁶, se planteó la discusión de recurrir al voto electrónico y así evitar las prácticas de manipulación electoral, mejorando el monitoreo y la velocidad de procesamientos de votos.

Durante el proceso electoral, la participación ciudadana no se limita en elegir la candidatura en la boleta: las personas también pueden supervisar y auditar el acto electoral: se supone que la elección es un acto público y transparente.

En el sistema actual basado en el papel, cualquier persona alfabetizada y con una mínima capacitación puede participar de la supervisión y el conteo de votos

24 Agencia IP, 5 de mayo de 2018. Disponible en <https://www.ip.gov.py/ip/sistema-911-amplia-su-red-de-cobertura-con-9-torres-y-154-cameras-de-vigilancia-instaladas/>.

25 Maricarmen Sequera, Luis Alonzo Fulchi & Eduardo Carrillo (2018). *La enajenación continua de nuestros derechos: Sistema de identidad: biometría y cámaras de vigilancia no regulada en Paraguay*. Disponible en https://www.tedic.org/wp-content/uploads/sites/4/2018/07/La-enajenaci%C3%B3n-continua-de-nuestros-derechos_TEDIC_2018.pdf.

26 ABC Color, 24 de abril de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/tsje-debe-explicaciones-a-la-ciudadania-1696480.html>.

durante toda la jornada y el proceso electoral. En el caso de voto electrónico, la tecnología aparece como interfaz, entre el votante y el voto, entre el observador y los resultados, además de realizar de forma automatizada los conteos.

El sistema democrático requiere que todos los pasos esenciales de la elección estén sometidos a la verificación por parte del público (observadores electorales y delegados partidarios). Implementar un sistema de voto electrónico supone complejizar y en cierta medida perder el control ciudadano del proceso electoral. Es decir, que los pasos esenciales de la gestión electoral y de la determinación del resultado deberían ser pasibles de ser comprobados por el ciudadano de manera confiable y sin conocimientos técnicos especiales.

La incorporación de una máquina o una computadora está fuera del alcance de entendimiento de cualquier persona, con lo cual la capacidad de control de los procesos implicados en una votación pasa a estar en manos de un conjunto muy pequeño de personas (los técnicos). Esto aumenta los riesgos y vuelve menos democrático al proceso como totalidad. Es decir, la complejidad técnica implica una imposibilidad de control ciudadano y relega el análisis a un sector reducido como los informáticos, sociedad civil y empresas.

El marco normativo paraguayo determina claramente que el voto es secreto, es decir, el acto de votar no es un “acto público”. La libertad para elegir las autoridades está garantizada por ese secreto y, si no se cumple, el sistema fracasa en su esencia. Los sistemas de votación electrónicos actuales vulneran esta garantía del secreto en el voto, pilar del sistema.²⁷ Por ejemplo, los sistemas actuales de voto electrónico que están siendo utilizados en Brasil, Venezuela e India, mezclan el orden de votos emitidos, una vez cerrada la mesa. Sin embargo, existen posibilidades de poder reconstruir dicho orden con los conocimientos informáticos adecuados. En el caso del papel, esto es imposible.²⁸

Es importante mencionar a modo de ejemplo que países como Finlandia, Austria, Dinamarca, Irlanda y Holanda utilizaron en algún momento el voto electrónico y lo abandonaron por no poder asegurar el secreto del voto, ni la fiabilidad de los resultados. En este marco, la misma Corte Constitucional de Alemania declaró inconstitucional y prohibió el uso del voto electrónico²⁹ y desde entonces se abandonó el voto electrónico en este país.

27 CONICET (2017). *Análisis de factibilidad de la implementación de la tecnología en diferentes aspectos y etapas del proceso electoral*. Argentina: CONICET.

28 TEDIC (2018). *Voto electrónico: solucionismo electrónico*. Disponible en <https://www.tedic.org/voto-electronico-solucionismo-electronico/>.

29 Fundación Vía Libre, 6 de marzo de 2009. Disponible en <https://www.vialibre.org.ar/2009/03/06/alemania-urnas-electronicas-anticostitucionales/>.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Lograr el rechazo –por parte del Congreso Nacional– del proyecto de ley de censura política en Internet. Dicha propuesta atenta contra la libertad de expresión de la ciudadanía y ataca directamente el derecho a la participación política sin miedo a represalia.
- Realizar una revisión integral de la propuesta de Ley de *zero-rating* para la educación. Esto, porque no se deben usar servicios especializados para eludir las reglas de una Internet abierta, o para ofrecer “algo” denominado servicios especializados como las plataformas educativas del sector público o privado, que básicamente es un reemplazo para el servicio de Internet de calidad. Esta discriminación que, a primera vista parece ser económica para el usuario final, sin embargo genera degradación de la calidad del servicio y pone en riesgo derechos, como libertad de expresión y el acceso a la información.
- Aplicar el Convenio de Budapest, teniendo en cuenta la diversidad cultural, política y económica de los países. Esto, para disminuir las barreras de seguridad nacional, entrando en conflicto con el interés público y los derechos humanos. Es necesario realizar salvedades para no ceder jurisdicción y privacidad de forma desproporcionada. Se debería priorizar el conocimiento sobre el contenido y alcance del mismo. Debe darse un debate amplio, calmo y sereno entre todos los sectores de la sociedad con plena participación ciudadana a nivel nacional y regional, para conjuntamente elaborar una armonización eficaz y que respete los derechos humanos.
- Fortalecer a las instituciones y operadores de justicia para una mejor interpretación de las leyes nacionales e internacionales en el ámbito penal sobre vigilancia de las comunicaciones, dado el avance de las técnicas y tecnologías de vigilancia. Para que los jueces del Poder Judicial realicen un análisis de proporcionalidad de Ley o sobre el uso de *software* malicioso como FinFisher, o cualquier otra forma de interceptación de las comunicaciones (incluyendo los metadatos), deberán estar capacitados para conocer y justificar su uso, y así evitar negligencias o abusos por parte de otras instituciones como la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad), Policía Nacional o Ministerio Público.
- Transparentar el *software* de datos biométricos, tanto en su uso, como en su alcance. Agregando la información necesaria para conocer la tecnología y los

mecanismos utilizados para la vigilancia biométrica, debido a la amenaza creciente contra la privacidad.

- Promover la creación de una Ley integral de datos personales en Paraguay. El país carece de un marco jurídico suficiente que permita garantizar un adecuado tratamiento de datos biométricos recolectados, tanto por parte del Estado como el sector privado. En la actual legislación, los datos de salud aún se consideran particularmente sensibles y vulnerables en relación con los derechos fundamentales o la privacidad, sin embargo merecen una protección específica.
- Crear y promulgar una Ley de protección de datos personales que tenga en cuenta no solamente la defensa basada en los derechos humanos, sino también la creación y defensa de modelos económicos más inclusivos y confiables en el entorno en línea.
- Concentrar esfuerzos (del Gobierno y las autoridades) en implementar políticas basadas en evidencia. Deben analizar previamente el contexto y las medidas a tener en cuenta para la persecución de delitos, y evitar que el impacto no sea solamente beneficiar a la industria de la vigilancia, sino principalmente mejorar la calidad de vida de las personas.
- Desestimar la idea de implementación del voto electrónico. No puede considerarse un mecanismo que garantice la calidad democrática del sistema electoral. Además, es posible y razonable aplicar ciertas tecnologías digitales en el contexto de los sistemas electorales fuera del acto específico del voto, como por ejemplo el “TREP” (transmisión rápido de resultados preliminares). Este es un buen ejemplo de digitalización pero que aún necesita más ajustes).
- Modificar el Código Electoral vigente para garantizar que los mecanismos se adecuen a la realidad actual, sobre todo para tratar de bloquear los mecanismos de manipulación electoral que se vienen dando desde la restauración democrática.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Constituyente (1992). *Constitución Nacional de la República del Paraguay*. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/constitucion-nacional-de-la-republica-del-paraguay.php>.
- CONATEL (2017). CIRCULAR 1 - Licitacion-2-2017.pdf. Disponible en <https://www.conatel.gov.py/images/iprincipal/2017/Noviembre/Licitaci%C3%B3n%20Publica%20FSU%20N%C2%Bo2/CIRCULAR%201%20-%20Licitacion-2-2017.PDF>.
- Congreso Nacional (2001). Ley N.º 1682/01 “Que Reglamenta la información de carácter privado, 1682/01”. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/ampliar-leyes-paraguayas.php?id=1760>.
- Congreso Nacional (2011). Ley 4439 que modifica y amplía varios artículos de la Ley N.º 1160/97 “Código Penal”. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/archivos/3777/20150817113434.pdf>.
- Congreso Nacional (2017). Expediente: D-1745454 Que obliga a proveedores de aplicaciones y redes sociales a suspender y retirar publicaciones con carácter ofensivos o difamatorio. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/110839>.
- Congreso Nacional (2018). Expediente: S-187987 “Que obliga a empresas de telefonía públicas y privadas a brindar el acceso gratuito y equitativo a sitios de internet estatales con contenido educativo, que ofrecen recursos *online* a plataformas para postulaciones a becas o cursos”. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/113555>.
- Maricarmen Sequera, Luis Alonzo Fulchi, & Eduardo Carrillo (2018). *La enajenación continua de nuestros derechos. Sistema de identidad: biometría y cámaras de vigilancia no regulada en Paraguay*. Disponible en https://www.tedic.org/wp-content/uploads/sites/4/2018/07/La-enajenaci%C3%B3n-continua-de-nuestros-derechos_TEDIC_2018.pdf.
- Maricarmen Sequera, Marlene Samaniego (2018). *Ciberdelitos: desafíos de la armonización de la Convención de Budapest en el sistema penal paraguayo*. Disponible en https://www.tedic.org/wp-content/uploads/sites/4/2018/09/minuta_TEDIC.pdf.
- ONU (2013). *Report of the Special Rapporteur to the Human Rights Council on the implications of States surveillance of communications on the exercise of the human rights to privacy and to freedom of opinion and expression*. A/HRC/23/40. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/133/03/PDF/G1313303.pdf?OpenElement>.
- ONU. (2014). ACNUDH | RE sobre libertad de opinión y de expresión. Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/Issues/FreedomOpinion/Pages/OpinionIndex.aspx>.
- Relatoría de Derechos Humanos de la CIDH. (2013). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Catalina Botero (p. 93). OEA. Disponible en https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_08_internet_web.pdf.
- Rolón Luna, J., & Sequera Buzarquis, M. (2016, marzo). *Vigilancia Estatal de las comunicaciones y derechos fundamentales en Paraguay*. Disponible en <https://www.tedic.org/wp-content/uploads/sites/4/2016/05/Paraguay-ES.pdf>.
- TEDIC. (2017). *La protección de datos personales en bases de datos públicas en Paraguay*. Disponible en <https://www.tedic.org/la-proteccion-de-datos-personales-en-bases-de-datos-publicas-en-paraguay/>.

CIUDADANÍA EXPRESA REPUDIO A LA CORRUPCIÓN Y EXIGE EL FIN DE LA IMPUNIDAD

DERECHO A LA REUNIÓN,
MANIFESTACIÓN Y ASOCIACIÓN



Las movilizaciones de organizaciones sociales y ciudadanas son un mecanismo para exigir al Estado demandas que hacen al cumplimiento de derechos civiles y políticos, y sobre todo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. El hartazgo ciudadano de la clase política, el rechazo creciente hacia los partidos políticos y la decepción de la política tienen su origen en la asociación que la ciudadanía hace de los políticos con la corrupción y la impunidad. Los audios filtrados, el tráfico de influencias, el uso de bienes del Estado, el nombramiento en diferentes cargos técnicos a operadores políticos sin la mínima preparación, son algunas prácticas que día a día están siendo denunciadas en diferentes sectores de la sociedad.

Adelaida Cristina Galeano López

DECIDAMOS, CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA

INTRODUCCIÓN

La participación de todos los sectores ciudadanos garantiza una democracia efectiva y de calidad. Se deben crear condiciones adecuadas desde el Estado para que dicha participación sea posible desde un accionar que permita que todos los ciudadanos y ciudadanas puedan ejercer su derecho a participar, sin discriminación alguna. La ciudadanía tiene derecho a participar en grupos y asociaciones.

Las instituciones del Estado deben generar las condiciones para que esto ocurra, además, dichas instituciones deben abstenerse de imponer obstáculos a la formación y participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Si bien el derecho a participar no es absoluto y está sometido a los límites expuestos en las leyes, en ese marco debe estar contenida la acción estatal.

La participación de todos los sectores ciudadanos garantiza una democracia efectiva y de calidad. La manifestación pacífica es el legítimo mecanismo de la ciudadanía para el reclamo cuando siente que sus derechos no están siendo respetados y, por ende, es de vital importancia que se garantice su desarrollo, sin coerción ni violencia.

MARCO JURÍDICO

Las libertades de reunión, manifestación y asociación son derechos humanos que a la vez permiten ejercer y promover otros derechos humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales, asimismo, constituyen formas muy importantes de participación ciudadana. Toda legislación sobre estos derechos debe ser establecida de forma a permitir su libre ejercicio, sin obstáculos ni interferencias más que los establecidos en la Constitución Nacional.

Legislación nacional

EL ARTÍCULO 32 DE LA CN Y LA “LEY DEL MARCHÓDROMO”. El artículo 32 de la Constitución Nacional “De la libertad de reunión y manifestación pacífica” expresa que:

Las personas tienen derecho a reunirse y a manifestarse, sin armas y con fines lícitos, sin necesidad de permiso, así como el derecho a no ser obligadas a participar de tales actos.

La ley solamente podrá reglamentar su ejercicio en lugares de tránsito público, en horarios determinados, preservando derechos de terceros y el orden público establecido en la ley.

Este artículo constitucional está reglamentado por la llamada “Ley del marchódromo” (Ley N.º 1066/97), la cual define y establece los mecanismos de reunión pública. Esta normativa 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 normativa.

DE LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN. En la Constitución Nacional, en su artículo 42 “De la libertad de asociación” se establece que:

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.

SOBRE LOS COLECTIVOS ESPECÍFICOS. En lo que respecta a colectivos específicos, el artículo 65¹ 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.

OTRAS LEYES RELEVANTES. La Ley Orgánica Municipal, el Código de la Niñez y la Adolescencia y el Código del Trabajo también se refieren a la participación ciudadana.

Participación ciudadana en otras leyes

Ley N.º 3966/10 Ley 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 su artículo 65 un apartado sobre la creación y funcionamiento de las Comisiones Vecinales y en el artículo 67, sobre la libre asociación.
Ley N.º 1680/01 Código de la Niñez y la Adolescencia	El derecho de los estudiantes a organizarse en centros de estudiantes está contemplado en el artículo 21, inciso b), y debe estar garantizado por el sistema educativo
Ley N.º 213/93 Código del Trabajo	En su artículo 67, el Código del Trabajo se refiere al derecho a la asociación en el ámbito laboral, reconociendo el derecho 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”.

1 Constitución Nacional (1992). En el artículo 65 “Del derecho a la participación” expresa que “se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, esta Constitución y las leyes nacionales”.

Derecho internacional de los derechos humanos

Las libertades de reunión y manifestación se encuentran establecidas en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP):

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás.

Asimismo, este derecho está contemplado en el artículo 15 de la Convención Americana:

Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

Esta Convención también 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.

Ambos instrumentos fueron firmados y ratificados por el Estado paraguayo, así como otros que también forman parte de los compromisos internacionales.

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña reconoce en su artículo 15 el derecho a la libre asociación y reunión pacífica de los niños y las niñas. Las garantías del derecho a la sindicalización, negociación colectiva y la libertad sindical están contemplados en los Convenios N.º 87 y N.º 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ambos instrumentos también ratificados por el 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 comprendidos dentro del Objetivo 16: *Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas.*

SITUACIÓN DEL DERECHO

Dentro del periodo de este informe, en varias instancias se dieron violaciones de los derechos a la reunión, manifestación y asociación. En la mayoría de los casos, agentes del Estado estuvieron directamente involucrados en las represiones y 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.

Continúan las represiones en el marco de la lucha por la tierra

Siguen los conflictos de larga data en las zonas de Guahory y la Colonia Pindo'i, en Tembiaporã, Departamento de Caaguazú. Hasta el momento no se han dado mecanismos efectivos de solución para terminar con los enfrentamientos de productores brasiguayos y campesinos cuyas tierras están en disputa.

Los conflictos siguen latentes produciéndose graves hechos de violencia. “Un grupo de 60 productores de soja atacó con armas de fuego y machetes a unos 15 supuestos “sin tierras” que ocupan un predio de 40 hectáreas en la colonia Pindo'i, contigua a la colonia Guahory”.² Luego de estos sucesos, en el Parlamento “sojeros brasiguayos³ amenazaron a la Comisión de Reforma Agraria del Senado con llevar adelante un “tractorazo” –con el cierre de principales puntos del país con maquinarias utilizadas en la agricultura– si vuelven a ocurrir ataques de supuestos campesinos “sin tierras”. La advertencia se dio en el marco de un conflicto de tierras en Pindo'i, Caaguazú.⁴

Por su parte, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) parece incapaz de resolver este y otros problemas, alegando una falta de presupuesto. Al respecto:

El presidente del Indert, Horacio Manuel Torres, anunció que este año no se podrán adquirir nuevas tierras, puesto que la institución adeuda unos US\$ 107 millones y solo tiene unos US\$ 7 millones para paliar las deudas. Aseguró que el año que viene, se buscará reunir una suma importante de dinero a través de

2 ABC Color, 2 de octubre de 2018. Disponible en [//www.abc.com.py/nacionales/brasiguayos-desalojaron-a-supuestos-sintierrias-1746039.html](http://www.abc.com.py/nacionales/brasiguayos-desalojaron-a-supuestos-sintierrias-1746039.html).

3 Así se los denomina en Paraguay a los agricultores brasileños y sus descendientes, afincados desde comienzos de los años '60 en los departamentos del este del país que comparten frontera seca con los estados brasileños de Paraná, Santa Catarina y Mato Grosso do Sul.

4 Radio La Unión, 1 de noviembre de 2018, Disponible en www.launion.com.py/sojeros-brasiguayos-amenazan-con-tractorazo-98387.html.

un proyecto de ley para vender las tierras de Antebi Cue a los ocupantes actuales y así solucionar los problemas de reforma agraria.⁵

Se debe destacar que los graves conflictos sufridos por poblaciones indígenas serán analizados en el capítulo correspondiente de este informe.

El 7 de diciembre de 2017, indígenas de la comunidad Jetyty Mirí del distrito de Ybyrarobaná, Departamento de Canindeyú, acusaron al fiscal Lucrecio Cabrera de propiciar la quema de 18 viviendas para favorecer supuestamente a colonos brasileños de la zona.⁶

Varias comunidades como las de Ko'ë Poty, distrito de Yhú (Caaguazú) y Taquara'í, en el distrito de Corpus Christi (Canindeyú) fueron expulsadas de sus tierras por los colonos brasileños, quienes invadieron la zona para implementar la agricultura mecanizada de soja, trigo, girasoles y maíz.

Movilizaciones estudiantiles: criminalización de la protesta y ataques violentos a estudiantes organizados

Un caso significativo durante el presente periodo es el de **Aurora Lezcano por la toma de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción (UCA)**. Tras la toma de la UCA, en el año 2017, las autoridades –sin respetar el acuerdo de no judicializar el caso– imputaron a 3 estudiantes, un docente y un egresado. Este acuerdo fue realizado en la sede del Ministerio Público, en presencia del entonces Fiscal General del Estado⁷. Aurora Lezcano, a través de su perfil personal de Facebook, expresó:

Es posible que me condenen. La universidad donde asisto, donde me enseña Derecho, me quiere presa, me quiere en la cárcel. Es una situación difícil, pero estoy convencida de que luchar no puede ser delito. Hoy, la Universidad en la que me enseñan sobre derechos y garantías busca que me condenen por luchar. Hoy estoy más segura que nunca que luchar no es un delito, que protestar es un derecho y que más allá de que mi caso va a ser difícil, por lo menos va a servir para que la sociedad paraguaya se dé cuenta de la podredumbre del poder en el Poder Judicial y del Ministerio Público que para perseguir estudiantes, campesinos y campesinas que luchan por un Paraguay mejor son “rápidos

5 ABC Color, 7 de noviembre de 2018. Disponible en www.abc.com.py/edicion-impres/politica/indert-no-podra-solucionar-conflicto-de-tierras-este-ano-1757054.html.

6 Última Hora, 7 de diciembre de 2017. Disponible en www.ultimahora.com/queman-viviendas-comunidad-indigena-canindeyu-n1122689.html.

7 El detalle del caso puede conocerse en el artículo del Informe de 2017. De Iturbe, Clara (2017). Coacción a organizaciones ciudadanas y graves violaciones a los derechos humanos durante manifestaciones. En *Yvyppóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017*. Asunción: Codehupy.

y eficientes”, pero para investigar a políticos corruptos no son capaces de mover un dedo.⁸

La causa por coacción contra Aurora Lezcano fue elevada a juicio oral por el juez de sentencia de Fernando de la Mora, Rolando Duarte Martínez, quien interina el Juzgado Penal de Garantías N.º 1 de la capital, la única estudiante que siguió procesada al no aceptar la “suspensión condicional del procedimiento”, tal como hicieran las otras cuatro personas acusadas.

Durante la audiencia preliminar de la víspera, tanto la Fiscalía como la querrela adhesiva—a instancias de las autoridades de la UCA—se ratificaron en la acusación y en que se lleve esta causa a juicio. La defensa técnica de la acusada, ejercida por Guillermo Ferreiro, solicitó la nulidad de la acusación por no reunir los requisitos fundamentales de relación precisa y circunstanciada de los hechos, establecidos en el artículo 347 del Código Procesal Penal.⁹

Libertad de asociación: trabajadores con reclamo

Tras el despido del secretario general del sindicato, obreros de una empresa de bebidas gaseosas y agua mineral (Watson’s) iniciaron una huelga general a la medianoche del 1 de mayo, pidiendo el cumplimiento de las leyes laborales. Explicó el actual secretario general del sindicato de trabajadores de dicha empresa que:

Hace nueve años que la patronal está descontando el aporte al IPS pero sin embargo no pagó a la Previsional, a estas alturas ya suman unos 1.600 millones de guaraníes de descuento de los trabajadores desde el 2010 hasta la fecha.¹⁰

Polémicas visitas para detectar drogas en los colegios

Un hecho llamativo se dio en los primeros días del mes de noviembre, cuando funcionarios de la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad) junto con la Policía Nacional y el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), visitaron colegios públicos, acompañados de canes, procediendo a la revisión de mochilas y entrando a aulas en búsqueda de drogas. Sobre el punto,

8 Publicación realizada el 17 de septiembre en la red social de Facebook.

9 Última Hora, 18 de septiembre de 2018. Disponible en www.ultimahora.com/juez-resuelve-elevar-juicio-causa-contralumna-toma-la-uca-n2707932.html.

10 Portal San Lorenzo, 2 de mayo de 2018. Disponible en www.sanlorenzopy.com/47163/trabajadores-de-watsons-siguen-de-huelga/.

El ministro de Educación y Ciencias, Eduardo Petta aseveró que la presencia de agentes de la Senad en las escuelas obedece a un pedido expreso de los padres y directivos de los colegios. “Es cuidar a nuestros hijos”, argumentó. El titular del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) dijo que le parece más grave que haya drogas en las escuelas a que se realicen controles dentro de las instituciones educativas.¹¹

La Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (Fenaes) solicitó que, en lugar de los controles, se garantice la seguridad del estudiantado con construcciones seguras y mejores condiciones para el desarrollo pleno de los adolescentes. Argumentó la Fenaes que “evidentemente, la intención es criminalizar y conseguir así la adhesión de la gente”¹².

Por su parte, para la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, el procedimiento fue ilegal y no se ajusta al Sistema Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia, conforme establece la Constitución Nacional en el artículo 54. “El Ministerio de Educación usurpa las funciones del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, que es el ente rector en materia política de protección de la niñez en Paraguay”¹³, afirmó Aníbal Cabrera, de la citada Coordinadora.

Impiden a representantes de la Fenaes presentar reclamos al presidente en un acto realizado el 20 de septiembre

Un grupo de estudiantes representando a la Fenaes intentó acercarle al presidente una lista de reclamos durante un acto en el Palacio de López, pero fue impedido por guardaespaldas. Tal como se informó en su momento: “Los reclamos de los estudiantes tocan temas como la infraestructura de las instituciones educativas del país, el acceso a un complemento nutricional para los estudiantes, y la asignación de un presupuesto propio para la Educación Media Técnica”¹⁴.

11 Última Hora, 9 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/ministro-educacion-favor-cateos-la-senad-escuelas-n2778391.html>.

12 Última Hora, 9 de noviembre de 2018. Disponible en www.ultimahora.com/senad-ingreso-canec-antidrogas-y-revisio-mochilas-colegio-publico-n2778313.html.

13 Última Hora, 7 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/polemicas-visitas-la-senad-instituciones-educativas-n2778226.html>.

14 ABC Color 20 de septiembre. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/guardias-de-mario-abdo-bloquean-a-estudiantes-1742484.html>.

Renuncias de legisladores intensifican movilización de ciudadanía autoconvocada

En el 2018 nuevamente aparecen manifestaciones luego de la realización de las internas de los partidos políticos por la inclusión en la lista de figuras fuertemente cuestionadas por tráfico de influencia y corrupción. A pesar de ser electos por un nuevo periodo, los senadores Jorge Oviedo Matto, José María Ibáñez y Óscar González Daher, tuvieron que renunciar al Congreso por la sistemática presión ciudadana. Diferentes acciones fueron llevadas adelante por la Comisión Escrache Ciudadano durante varias semanas. Además, se realizaron otras protestas en diferentes puntos de nuestro país¹⁵. De acuerdo a sus voceros, esta comisión resolvió continuar con las movilizaciones contra:

- **El diputado Carlos Portillo (PLRA).** Por un supuesto hecho de tráfico de influencia que quedó al descubierto al filtrarse unos audios del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados donde se escucha al diputado negociando una causa penal.
- **El senador Víctor Bogado (ANR).** Procesado por el caso de la “niñera de oro”.
- **El presidente de la Cámara de Diputados, Miguel Cuevas (ANR).** Este, luego de que se levantara la sesión en la que se podía haber tratado el pedido de destitución contra Carlos Portillo.

Y sigue explicando la fuente que:

María Esther Roa, una de las coordinadoras de la organización, señaló que son un grupo de ciudadanos convencidos de la necesidad de que los paraguayos y paraguayas deben participar activamente en la solución de los males que afectan a nuestra nación. “Por ello hemos decidido iniciar una cruzada contra la corrupción y la impunidad”¹⁶.

Movilización estudiantil contra la impunidad

El 11 de agosto, adolescentes de distintos colegios, en compañía de docentes, madres y padres, se movilizaron y dieron un mensaje a las autoridades electas de que no tolerarán más impunidad. “En menos de dos meses, el Congreso ha

15 Según el Diccionario de americanismos, de las Academias de la Lengua, *escrache* alude a la “manifestación popular de denuncia contra una persona pública a la que se acusa de haber cometido delitos graves o actos de corrupción y que en general se realiza frente a su domicilio o en algún otro lugar público al que deba concurrir la persona denunciada”.

16 Última Hora. 11 de noviembre de 2018. Disponible en www.ultimahora.com/comision-escrache-realizo-otra-jornada-concienciacion-n2778642.html.

aprobado posiblemente una de las leyes de mayor importancia para el futuro de la Nación, todo sin la debida participación y debate nacional”, expresa parte del comunicado de la Asociación de Instituciones Educativas Católicas (Asiec), en relación a las últimas resoluciones, tanto del Poder Ejecutivo por la promulgación de las notas reversales de Yacyretá, y por el Congreso que blinda a sus integrantes procesados por hechos de corrupción.¹⁷

Mientras jóvenes y docentes protestaban pacíficamente por un mejor país, en contra de la corrupción y por la soberanía de la Entidad Binacional Yacyretá, se dio la siguiente conversación:

Periodista: Señor presidente... ¿Qué les responde a los jóvenes que están manifestándose?

Horacio Cartes: Baline (sic) de goma¹⁸.

Luego de fuertes críticas de amplios sectores, el 10 de agosto, el presidente Cartes utilizó su cuenta de Twitter para pedir disculpas: “Deseo expresar mis disculpas con los jóvenes por las expresiones publicadas. Siempre los animé a expresarse y mi norte es la armonía de todos los paraguayos”¹⁹.

El 15 de agosto la Policía intenta impedir movilizaciones con la “Ley del marchódromo”

Ante los actos programados para la asunción del gobierno, la Policía Nacional anunció en conferencia de prensa el bloqueo de calles ese día y la prohibición de realizar movilizaciones por la vigencia de la “Ley del marchódromo”. Entre los aspectos importantes a señalar, la citada ley establece que “en Asunción se podrá ejercer el derecho de reunión y manifestación pacíficas a partir de las 19 horas hasta las 24 horas en días laborales, y los domingos y feriados a partir de las 6 horas”²⁰. Este punto no fue tenido en cuenta por la Policía Nacional, ya que la manifestación se realizaba en un día feriado.

Pese al fuerte dispositivo de seguridad, en la zona del centro de Asunción se realizaron las movilizaciones previstas, tal como relata un periódico de gran tirada:

17 Última Hora, 11 de agosto de 2018. Disponible en www.ultimahora.com/estudiantes-exigen-fin-impunidad-y-piden-la-gente-adherirse-marchas-n2700951.html.

18 ABC Color, 10 de agosto de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/balines-de-goma-para-estudiantes-1729689.html>.

19 Cuenta de Twitter del presidente Horacio Cartes. Disponible en https://twitter.com/horacio_cartes/status/1027974612880158725

20 Última Hora, 13 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/policia-advierde-manifestaciones-el-dia-del-traspaso-mando-n2701399.html>.

Numerosas organizaciones de la sociedad civil y de campesinas provenientes de distintos puntos del territorio nacional se congregaron y movilizaron por las calles del centro de Asunción mientras se llevaba a cabo el acto de asunción presidencial de Mario Abdo Benítez. Las personas manifestantes cuestionaron al gobierno saliente y también el vínculo del actual titular del Ejecutivo con la dictadura de Alfredo Stroessner.²¹

Represión policial ante reclamo de enfermeras

El 14 de septiembre la policía reprimió la protesta de enfermeras frente a la Secretaría de la Función Pública a raíz de un dictamen de dicha institución, que anula un concurso de oposición para contratar y desprecariar a alrededor de 1.500 profesionales. Esta medida fue revocada posteriormente.

Represión a manifestantes en Concepción

El 25 de octubre, un grupo de manifestantes que pedía la destitución del intendente Alejandro Urbieto fue reprimido con carros hidrantes, balines de goma y gases lacrimógenos. Las personas manifestantes iban a escrachar a una concejal cuando fueron atacados por los uniformados.²²

Movilizaciones para intervención de intendencias

Al cierre del presente informe, en la Cámara de Diputados, a través de una comisión especial, se estudia la posibilidad de intervención a las municipalidades de Ciudad del Este (Alto Paraná), Limpio (Central), La Colmena (Paraguari), Santa Rosa del Aguaray (San Pedro), Ñumí (Guairá) y Mbocayaty del Yhaguy (Cordillera). Una comisión especial de la Cámara de Diputados deberá emitir un dictamen sobre el pedido de intervención, de manera que este sea tratado ante el pleno en una sesión extraordinaria prevista para el martes 27 de noviembre.

Un hecho significativo es que en la Fiscalía de Ciudad del Este, departamento de Alto Paraná, se conformó un equipo de fiscales que atiende exclusivamente los casos denunciados sobre escraches y sus derivaciones. Explica un medio de prensa que:

21 ABC Color, 16 de agosto de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/nucleaciones-sociales-y-campesinas-criticaron-gestion-de-horacio-cartes-1731573.html>.

22 Última Hora, 25 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/otra-vez-policias-reprimen-manifestantes-concepcion-n2775665.html>.

Según el documento, la decisión se tomó ante las reiteradas movilizaciones realizadas en Ciudad del Este en contra de las autoridades locales, especialmente por parte de seguidores de distintos movimientos políticos. Refiere también que fue en consideración de que en las movilizaciones se generan encuentros que motivan la comisión de hechos punibles.²³

En Ciudad del Este, ciudadanía auto convocada pide la intervención de la comuna. Así lo resume un medio de prensa:

Ciudadanos indignados reactivarán desde hoy los escraches diarios a la intendenta de Ciudad del Este, Sandra McLeod y su esposo el senador Javier Zacarías, investigados por enriquecimiento ilícito, lavado de dinero y asociación criminal. Las marchas y protestas se harán para exigir la imputación de la familia Zacarías, ya que a más de un mes del inicio de las investigaciones la Fiscalía Anticorrupción aún no aclaró las graves denuncias.²⁴

Reclamos de bañadenses

Desde hace más de 15 años, la Coordinadora General de Organizaciones Sociales y Comunitarias de los Bañados de Asunción (Cobañados), reclama respuestas al Estado en torno a las inundaciones que permanentemente obligan a las familias a abandonar sus casas ante cada crecida. Los pobladores exigen una defensa costera para resolver de una vez por todas las inundaciones. Desde mediados de octubre, los bañadenses montaron una “carpa de la resistencia” en la zona del puente sobre el arroyo Mburicaó. El gobierno conformó una mesa para analizar una posible respuesta a esta situación, con la participación de la Municipalidad de Asunción y otros sectores afectados por las inundaciones.

Hostigamiento a organizaciones y defensores y defensoras de derechos humanos

En los últimos meses se han incrementado los ataques contra organizaciones y personas relacionadas a la defensa de los derechos humanos, por parte de grupos conservadores que buscan fortalecer el discurso del odio y antiderechos. Se han dado reiterados casos a lo largo de este año y a continuación se resaltan los más recientes.

23 Última Hora, 15 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/cde-crean-equipo-fiscales-que-atienda-exclusivamente-denuncias-escraches-n2779539.html>.

24 ABC Color, 11 de noviembre de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/se-reactivan-escraches-a-los-zacarías-en-cde-1759751.html>.

- **PEDIDO DE INTERVENCIÓN DE ONG.** Un grupo de organizaciones autodenominadas provida entregaron una nota al Ministro de Educación Eduardo Petta solicitando entre otros puntos:

la intervención de las ONG, tales como Decidamos, Plan Internacional, Semillas por la Democracia y otras, quienes, amparadas en convenios o contratos con el Ministerio de Educación y Ciencias, Ministerio de la Niñez y Adolescencia, Ministerio de la Mujer y otros, brindan asesorías de carácter educativo o de capacitación enseñando la Perspectiva o Enfoque de Género.

- **AMENAZA DE MUERTE A SECRETARIA GENERAL DEL SPP.** El Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) solicitó a la Comandancia de la Policía Nacional que aplique el protocolo de seguridad para la secretaria general Noelia Díaz Esquivel, por la amenaza de muerte recibida. A través de Codehupy, en tanto, se solicitó la intervención del Ministerio Público. Inclusive, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), a través de su representante para América del Sur, Birgit Gersenberg, condenó las amenazas de muerte recibida por Noelia Díaz.²⁵

CONCLUSIÓN

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, denunciar y exigir a los diferentes actores del Estado la garantía de sus derechos.

Este año fue un año cargado de debates y movilizaciones ciudadanas. En un Estado social de derecho, el ejercicio de la reunión y manifestación debe ser garantizado, no solamente por la ley, sino por la adecuada actuación de agentes estatales (autoridades y personal policial). Lentamente, la ciudadanía –a través de otras formas de expresión– encuentra la manera de protestar contra la corrupción y la impunidad.

Frente a ese difícil panorama, es necesario encontrar un rumbo para enfrenar la corrupción con la voluntad firme de las autoridades y la participación activa de la ciudadanía. También es necesario que la ciudadanía se empodere y ejerza el derecho a la transparencia y acceso a la información. Por delante, queda un margen importante para introducir mejoras en el ámbito de la eficacia institucional, el compromiso ciudadano y la transparencia efectiva.

25 Última Hora, 13 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/representante-la-onu-condena-amenazas-periodista-paraguaya-n2773316.html>.

RECOMENDACIONES

Además de las recomendaciones realizadas en informes anteriores, se recomienda que:

El Poder Legislativo debe:

- Cumplir con la observación del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que recomienda la modificación de la Ley 1066/97 o “Ley del marchódromo”, para asegurar el libre ejercicio del derecho a la manifestación pacífica.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) debe:

- Investigar persecución sindical para garantizar el pleno ejercicio de los derechos laborales y a la asociación.

El Ministerio Público debe:

- Avanzar en la investigación de las represiones del 31 de marzo y 1 de abril de 2017, incluyendo el asesinato de Rodrigo Quintana en su sede partidaria.

La Policía Nacional debe:

- 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.

Los gobiernos locales deben:

- Fortalecer las rendiciones de cuentas.

BIBLIOGRAFÍA

De Iturbe, Clara (2017). Coacción a organizaciones ciudadanas y graves violaciones a los derechos humanos durante manifestaciones. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017*. Asunción: Codehupy.

Galeano López, Adelaida Cristina (2014). Signos de un pasado autoritario que permanecen. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción: Codehupy.

Leguizamón, Corina (2012). Represión estatal a manifestaciones ciudadanas pacíficas. Libertades de reunión y manifestación afectadas por intervenciones policiales violentas. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2012*. Asunción: Codehupy.

ENTRE LOS RECUERDOS Y EL OLVIDO

DERECHO A LA VERDAD,
JUSTICIA Y REPARACIÓN



Recordar, documentar y visibilizar la violación de los derechos humanos en la época de la dictadura, es darle una mirada al pasado, entender el presente y construir proyectos futuros basados en el sueño y la esperanza de reparar y no repetir, de un mundo incluyente, diverso y respetuoso de la dignidad expresada en los derechos humanos.

Carlos Portillo Esquivel

INTRODUCCIÓN

Las verdades son múltiples y diversas. El ejercicio de rescate de hechos de gran envergadura que impactaron y afectaron a naciones enteras –entre ellas al Paraguay– a nivel regional (Cono Sur y América) y también mundial, se impone como necesario, inevitable y reparador.

La recuperación, el recuerdo de estos hechos, que se tipifican acordes a la diversidad de principios de instrumentos internacionales, tanto del sistema universal como interamericano, en algunos casos incorporados en la legislación nacional, ocurre con el enfrentamiento controversial de fuerzas contrapuestas: por un lado, por el esfuerzo y el empeño de afectados (sobrevivientes o víctimas), quienes apelan a la nitidez y aparición inevitable de imágenes, ideas, pensamientos, datos e informaciones que no pueden ser borrados; por otro, con la pretensión del olvido y la negación de quienes interesadamente siguen o aspiran mantener privilegios y ocupar sectores de poder, reivindicando modelos dictatoriales y totalitarios, excluyentes, discriminativos y atentatorios contra la dignidad humana, con garantías de impunidad.

Se trata de hechos comprometedores y definitorios, ya que la dictadura se caracterizó por el ejercicio del poder basado en las violaciones de toda la variedad tipológica de los derechos humanos.

Recordar es darle una mirada al pasado, entender el presente y construir proyectos futuros basados en el sueño y la esperanza de un mundo incluyente, diverso y respetuoso de la dignidad expresada en los derechos humanos. El presente es resultado del pasado.

El olvido y la desmemoria encierran elementos que subyacen, que están ahí, que tienen una incidencia sobre la posibilidad de la no repetición, del nunca más, de la construcción de instrumentos legales preventivos y eficaces, si se cumplieran en prácticas concretas. La historia de los pueblos debería ser escrita sobre estos elementos.

Las verdades y la memoria, cuando se trata de hechos relativamente cercanos y recientes, se documentan de múltiples maneras: a través de testimonios de sobrevivientes en condiciones de afectados directos o testigos presenciales, tanto de víctimas como de victimarios, por medio de documentos contenidos en archivos y publicaciones oficiales y de iniciativas de la sociedad civil, visitan-

do lugares físicos, ya que los muros y los espacios abiertos hablan y son reveladores de verdades; en las excavaciones arqueológicas, estudios antropológicos, análisis genéticos, donde la tierra –como último testigo– nos cuenta de manera irrefutable qué pasó y dónde están.

De ahí, las verdades se revelan como históricas, sociológicas, antropológicas, políticas, ideológicas, narrativas, biológicas y genéticas, arqueológicas y legales, entre otras.

La dictadura de 1954 a 1989 no estudió la clasificación de los derechos humanos, cometió violaciones de todos ellos. Aunque el método favorito fue la detención arbitraria prolongada y por tiempo indeterminado, no fueron menores –cuantitativa y cualitativamente– la tortura y los tratos y/o penas crueles, inhumanos o degradantes, la desaparición forzada y la ejecución arbitraria, extrajudicial o sumaria.

MARCO JURÍDICO

Recuperar del olvido, documentar y mostrar las violaciones de los derechos humanos, ocurridas durante la dictadura, la persistencia de las mismas en la práctica, aunque de manera selectiva, focal y zonificada, con la criminalización de las diversas formas de luchas pacíficas protagonizadas por los grupos organizados de la sociedad civil, y la declaración de excepcionalidad del estado de sitio en departamentos como Concepción, Amambay y San Pedro, por tiempo indeterminado, requiere la inclusión de toda la variedad tipológica de derechos humanos, tal como fue el enfoque del informe de la Comisión de Verdad y Justicia, que incluyó el exilio y el desplazamiento forzado, el sitio de comunidades, la persecución de pueblos originarios, entre otras.

Por ser deuda pendiente, las desapariciones forzadas requieren particular puntualización y atención. También, las políticas reparatorias por parte del Estado, ya que las mismas son insuficientes, incompletas, limitadas casi exclusivamente al resarcimiento económico. Por tal motivo, mencionamos la normativa vigente relativa a dicho derecho fundamental: a la vida digna, a la integridad personal, a la biografía, a la memoria, a la identidad, al duelo, entre otros.

En agosto del 2010, Paraguay ratificó –a través de la Ley N.º 3977/10– la Convención Internacional de Naciones Unidas para la protección de todas las personas

contra las desapariciones forzadas. Dicha Convención, en su artículo 2, 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 (...).

La Convención obliga al Paraguay a tomar las medidas apropiadas para investigar sobre presuntas desapariciones forzadas (art. 3) y que se tipifique como delito en su código penal (art. 4). La Ley N.º 4614 /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” 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 una situación 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 (Corte IDH, 2006: 58-59).

La Constitución Nacional (CN), en su 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”.

En su artículo 4, la CN también hace referencia al derecho a la vida. Este derecho –base de todos los demás y consagrado 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 Carta Magna del país, rechazan la práctica de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias.

Las consignas expresadas en el informe final de la Comisión de Verdad y Justicia son: “el que olvida repite”, “*Anivehaguaoiko*”, que reflejan lo que al decir de historiadores y filósofos implican riesgos “compulsivos de repetir errores del pasado”.

Las desapariciones forzadas, definidas como un tipo de violación de los derechos humanos, revisten, entre una diversidad de aspectos importantes, algunos que merecen destaque:

- La afectación de la víctima, real o presunta, por todo el arco de variedad tipológica de violaciones de los derechos humanos: la detención arbitraria o secuestro, el ocultamiento por parte de los servidores públicos (agentes del Estado) del paradero de la persona, la negación de defensa y la posibilidad de recurrir a medidas cautelares, la sustracción de la posibilidad de ser sometida a juicios justos e imparciales, la tortura y/o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, incluyendo –en algunos casos–, la detención prolongada y por tiempo indeterminado, la ejecución arbitraria, extrajudicial o sumaria, el impedimento de realizar testamentos y juicios sucesorios, conforme a la voluntad de la persona, el impedimento del derecho a tener un ritual mortuario digno, conforme a la cultura, creencias y tradiciones.
- El impacto como víctimas directas de la persona desaparecida y de su entorno cercano: familiares, amigos, compañeros de grupo, entre otros. No existe cultura en el mundo que no realice rituales de duelo. En los casos de las desapariciones, esto se ve congelado, interrumpido, roto o impedido. La incertidumbre generada en allegados a la figura de la persona desaparecida, sobre todo en familiares, produce desde la negación a que la persona

esté fallecida, hasta la convicción de que está viva, extraviada y deambulando por el mundo como fantasma que no puede retornar a su lugar de origen. Se niega con ello el derecho a la verdad y a la posibilidad de procesar la pérdida del ser querido a través del duelo. Paradójicamente, la imagen y el recuerdo del ciclo vital biográfico es el más recordado, trascendiendo más allá de su existencia conocida.

Aquí se hace importante la reconstrucción de toda la trayectoria de datos e informaciones de la vida de la persona desaparecida, la reconstrucción y registro en un banco de datos generales de informaciones antropométricas, incluyendo informaciones biomédicas y odontológicas cuando se disponen de ellas, complementadas con los perfiles genéticos o ADN de familiares consanguíneos, para la posterior búsqueda, localización, exhumación e identificación.

- La consumación de un delito continuo, desde que ocurrieron los hechos hasta que se conozca el destino o paradero de la persona desaparecida. No solo por los aspectos legales, también por el impacto emocional provocado que persiste en el tiempo. Más aún cuando los causantes son los propios servidores públicos (agentes del Estado) quienes presuntamente se erigen como custodios y responsables de la seguridad y derechos de las personas bajo su jurisdicción territorial o en el extranjero por medio de las representaciones consulares y diplomáticas.

EL PEDIDO DE DISCULPAS PÚBLICO EN EL CASO GOIBURÚ Y OTROS

La sentencia de la Corte IDH, que en sus contenidos contempló la indemnización por daños materiales (siendo este el primero en cumplirse), la realización de medidas de carácter moral –como actos de designar sitios, plazas, calles con el nombre de las personas desaparecidas, erigir monumentos, placas y elementos simbólicos alegóricos en memoria de ellas–, además de seguir con la búsqueda y determinación del paradero, destino e identificación, como también de posibilitar la realización de rituales de duelo y funerales, incluyó el pedido de disculpas y desagravio en un acto público y difusión en medios masivos de comunicación.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Unidad General de Derechos Humanos, llevó a cabo el 24 de mayo de 2018 en la Plaza de los Desaparecidos “Mánuel Gondra” de Asunción el “Acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional del Estado y de desagravio”. El acto culminó con la inauguración de un monumento en memoria de Agustín Goiburú Giménez, Carlos José Mancuello Bareiro, Rodolfo Ramírez Villalba y Benjamín Ramírez Villalba.¹

La sentencia del 22 de septiembre de 2006 expresaba que dicho acto debía realizarse en un plazo no mayor de seis meses de dictada la misma. Por lo tanto, el tiempo transcurrido fue de doce años. Esto reduce el efecto reparador, aunque abre las vías, las posibilidades y las oportunidades de reparación integral.

LAS REPARACIONES

El enfoque integral en el análisis de violaciones –acotando capítulos específicos, con fines clasificatorios, descriptivos y para la elaboración de informes, de acuerdo a las definiciones, principios, declaraciones y otros instrumentos– de la legislación nacional, de compromisos y obligaciones asumidas al reconocer la jurisdicción, y haber suscrito y ratificado la mayoría de ellos, se plantea como el análisis de las partes sin perder la visión del todo, del conjunto.

La reparación integral se propone como el cumplimiento de los componentes y diversos aspectos que implican el impacto, el daño y la afectación que causan las violaciones de los derechos humanos, teniendo en cuenta las consecuencias o secuelas resultantes de las mismas. Una determinada secuela, física o psicológica, incide en el sentido integral del ser humano, ya que causa discapacidades múltiples y duraderas. De ahí la propuesta de reparación integral que incluye:

- La **restitución** de aquello de lo que la víctima fue despojada.
- La **indemnización** que implica la reparación de daños materiales, centrada en el resarcimiento económico.
- La **rehabilitación**, consistente en la creación de condiciones y oportunidades de ser sujetos sociales activos, partícipes y dignos, capaces de ser protagonistas y artífices de reconstruir y construir proyectos de vida, que fueran interrumpidos o rotos, de crear o recrear aquellos que no pudieron llevarse a cabo. La experiencia acumulada demuestra que la mejor rehabilitación es

¹ República del Paraguay. Ministerio de Relaciones Exteriores. *Acto público de reconocimiento de responsabilidad y desagravio por compatriotas que sufrieron desaparición forzosa durante la dictadura*. Disponible en www2.mre.gov.py/index.php/noticias/acto-publico-de-reconocimiento-de-responsabilidad-y-desagravio-por-compatriotas-que-sufrieron-desaparicion-forzosa-durante-la-di?ccm_paging_p=3.

la que permite devolver las condiciones de dignidad, libertad y capacidades de libre elección de militancia de quienes fueran víctimas o afectados por violaciones de los derechos humanos.

- La **satisfacción** de las víctimas al expresar su acuerdo y consenso de sentirse resarcidas.
- Las **garantías de no repetición**, con la puesta en práctica de instrumentos jurídico-legales, incluyendo juicios ejemplificadores y paradigmáticos, y ejecutando políticas de Estado que cumplan con los estándares de los derechos humanos.

Es queja frecuente y generalizada de las víctimas que la reparación se centró, por medio de la Ley N.º 838/96², en el resarcimiento económico; es decir, la indemnización, cuya condición estuvo sometida a la designación del Defensor del Pueblo, recién ocurrida en el año 2000, y a la demostración documental de ser víctima –por medio del *habeas data*, de informes médicos y psicológicos–, o en su defecto, la presentación de testigos que avalen la veracidad del relato de las víctimas. Aun así, la moratoria en el cumplimiento de la indemnización hizo que la espera fuera larga, los montos reducidos en algunos casos, limitando así el alcance reparador.

Posteriormente, se promulgó la Ley N.º 3603/08³, que incluye a las hijas e hijos nacidos en el periodo comprendido entre 1954 y 1989.

CONCLUSIONES

En lo que va del periodo, los avances en materia de investigación, búsqueda, localización, exhumación, estudio antropológico, identificación de personas desaparecidas, circuito de recorrido, lugares donde estuvieron y quiénes participaron y son responsables como autores y actores, cómplices y encubridores, han sido limitados y escasos. Esto, debido a carencias de recursos –sobre todo materiales–, ya que las informaciones recopiladas y la disponibilidad de tejidos duros de cuerpos de personas desaparecidas es numerosa, esperando la realización –en los casos que sea posible– de extracción de material genético de los huesos y dientes de familiares consanguíneos, y la posterior comparación para la identificación. Se trata, además, de establecer responsabilidades en diversos niveles, como servidores públicos (agentes del Estado).

2 “Que indemniza a víctimas de violaciones de derechos humanos durante la dictadura de 1954-1989”.

3 “Que modifica la Ley N.º 838/96. “Que indemniza a víctimas de violaciones de derechos humanos durante la dictadura de 1954-1989”.

Las reparaciones se limitan mayormente al aspecto del daño material y consisten principalmente en el resarcimiento económico (indemnizaciones), cuyo cumplimiento debe ser estudiado e investigado. La restitución, rehabilitación y satisfacción son escasamente implementadas. Para la rehabilitación física-psicológica y social se han habilitado programas, pero ellos son de poco alcance. En materia de garantías de no repetición, hay avances legislativos, pero los mismos no son aplicados. Judicialmente, los juicios por la verdad no se han implementado.

Un retroceso es la creación de la Ley de excepción, calificada de inconstitucional, que crea la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), compuesta por Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Secretaría Nacional Antidrogas (Senad), Ley N.º 5036/13 y Decreto presidencial N.º 103, promulgada por la administración del presidente Horacio Cartes. En agosto de 2018 esta Ley de excepción cumplió cinco años de su promulgación y todavía sigue vigente.

RECOMENDACIONES

- Organizar y poner en marcha el Equipo Nacional de Antropología Forense como ente independiente y autónomo.
- Dotar de recursos financieros, humanos, técnicos, administrativos y científicos adecuados, acordes con las necesidades de avances en materia de documentación, investigación, búsqueda, localización, exhumación e identificación de las personas desaparecidas.
- Efectuar y aplicar convenios de intercambio, educación, capacitación de conocimientos científicos relativos a antropología forense –con universidades y equipos e individualidades de notable trayectoria en conocimientos sobre antropología forense–, así como también a antropología social, cultural, filosófica y física.
- Crear el Banco Nacional de Datos Genéticos, con capacidad de realizar laboratorialmente –por medio de estudios de ADN– la descripción de perfiles genéticos y la identificación de personas desaparecidas.
- Difundir y colectivizar el informe final de la Comisión de Verdad y Justicia, incluyendo los temas de derechos humanos, verdad, justicia y reparación en

todos los niveles del sistema educativo, teniendo en cuenta que se ha dado inicio al proyecto “Transformación Educativa 2030”.

- Promover la derogación de la Ley N.º 5036/13 y el Decreto del Poder Ejecutivo N.º 103 del 24 de agosto de 2013, promulgada por la administración del entonces presidente Horacio Cartes.

El Estado debe:

- aplicar políticas públicas de inclusión del concepto de reparación integral, cumpliendo con los contenidos de carácter moral de las sentencias que lo involucran, crear programas de rehabilitación, ejecutar medidas tales como el reconocimiento y pedido de disculpas público a las víctimas, posibilitar la satisfacción e implementar mecanismos eficaces de garantías de no repetición, entre otros.

El Poder Legislativo debe:

- avanzar en la promulgación de leyes que incorporen los conceptos, principios, definiciones y garantías de los derechos humanos.

El Poder Judicial debe:

- llevar a cabo juicios llamados Juicios por la Verdad, por los casos de violaciones de los derechos humanos, teniendo en cuenta la imprescriptibilidad de los mismos y como mecanismos eficaces de las garantías de no repetición al dirimir y dictaminar sobre ellos.

BIBLIOGRAFÍA

- Codehupy (2017). *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017*. Asunción: Codehupy.
- Comisión de Verdad y Justicia, 2008. *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.htm.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). *Caso Goiburú y otros vs. Paraguay. Sentencia de 22 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas)*. Serie c N.º 153. Disponible en www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_153_esp.pdf.
- Servicio Paz y Justicia, Paraguay (2013). *Resistencia campesina ante los abusos de poder. Informe de allanamientos, detenciones y desalojos en los primeros tres meses de gobierno del presidente Horacio Cartes*. Asunción: Serpaj-Py.

PEQUEÑOS AVANCES NORMATIVOS, NULA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS

DERECHOS SEXUALES



El periodo del informe se caracteriza por escasos avances normativos y casi nula implementación de políticas públicas. A pesar de que la prohibición de la enseñanza de género en la educación provocó reacciones a nivel nacional e internacional, no parece que la postura fuera a modificarse a corto plazo, profundizando deudas con niñas, niños y adolescentes.

Mirta Moragas Mereles

ALIANZA NACIONAL DE LA CAMPAÑA POR LOS DERECHOS SEXUALES Y LOS DERECHOS REPRODUCTIVOS¹

Cintia Escurra

SOMOS PYTYVÕHÁRA EN DERECHOS SEXUALES Y DERECHOS REPRODUCTIVOS

¹ 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

El periodo del informe se caracteriza por varios avances normativos pero ninguna implementación de políticas públicas en el ámbito de los derechos sexuales. Las cifras de violencia sexual –y particularmente de violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes– se mantienen estables, recordando la impostergable necesidad de implementar una política de educación integral de la sexualidad. La postura conservadora del Gobierno actual, desde el presidente Mario Abdo Benítez y de su gabinete, no permite tener muchas esperanzas de cambio.

MARCO JURÍDICO

Los derechos sexuales se encuentran reconocidos constitucionalmente en los artículos 25 (Libre expresión de la personalidad) y 33 (Derecho a la intimidad), así como en numerosos instrumentos internacionales ratificados por Paraguay, vinculados a derechos como salud, educación, derechos de las mujeres, igualdad y no discriminación². Siguen pendientes de tratamiento el proyecto de ley de salud sexual, reproductiva materno-perinatal y el proyecto de ley contra toda forma de discriminación. Con relación al primero, desde el año 2008 no se registran movimientos relacionados al tratamiento³ y el segundo obtuvo dos dictámenes favorables en el año 2016⁴. La falta de tratamiento obedece a la negativa a tratar temas que pueden ser considerados “polémicos” en nuestra sociedad.

En octubre de este año se sancionó la Ley N.º 6202/18 “Que adopta normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente⁵”, presentado en 2015 por las diputadas Karina Rodríguez y Rocío Casco. La ley tiene por objeto la prevención del abuso sexual y la atención integral de niños, niñas y adolescentes (NNA) víctimas de abuso sexual. El proyecto inicialmente presentado contemplaba la obligatoriedad de la incorporación de cátedras para la educación de la sexualidad, pero dicho artículo fue eliminado en la Cámara de Senadores⁶. La ley finalmente sancionada establece medidas de prevención como campañas de comunicación (art. 3); explicita derechos de NNA víctimas, como el derecho a la protección contra la discriminación, la protección de su intimidad y el derecho de la víctima a ser

2 Entre otros, la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés, Ley 1215/86) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, Ley 4/92).

3 Ver expediente legislativo en el Sistema de Información Legislativa (Silpy). Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/SIL3py-web/expediente/2191>.

4 Véase el expediente legislativo en el Sistema de Información Legislativa (Silpy). Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/SIL3py-web/expediente/106146>.

5 República del Paraguay. Congreso Nacional. Sistema de Información Legislativa (Silpy). Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/SIL3py-web/expediente/104620>.

6 Hoy, 13 de julio de 2018. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/proyecto-que-busca-prevenir-violencia-sexual-vuelve-a-diputados>.

protegida contra la revictimización (art. 4.). Con relación a la atención en salud (art. 5), se establece la obligatoriedad de la atención médica urgente e integral, tanto en centros públicos como en privados. Asimismo, establece la obligatoriedad de que el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) cuente con un protocolo de diagnóstico y atención de NNA víctimas de abuso sexual que incluye la provisión de antirretrovirales y la obligación de denunciar ante el Ministerio Público. Con relación a las medidas de prevención en el ámbito de educación, el artículo 6 establece:

Los establecimientos educativos públicos y privados que imparten educación formal en los niveles inicial, educación escolar básica y educación media, deberán incluir elementos que contribuyan a la identificación temprana, prevención, autoprotección, detección y denuncia del abuso sexual de que puedan ser víctima los educandos, dentro y fuera de los establecimientos educativos y quedan obligados a difundir, exponer y enseñar con una periodicidad no mayor de treinta días el material didáctico, audiovisual y pedagógico que apruebe y establezca el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) para prevenir y detectar el abuso sexual en niños, niñas y adolescentes.

Además, conforme a lo establecido en la reglamentación emitida al respecto por el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), los establecimientos de educación inicial, media y superior deberán incluir en las materias relacionadas a la salud temas dirigidos a prevenir, identificar el abuso sexual y los mecanismos disponibles para solicitar ayuda, haciendo especial énfasis en el respeto a la dignidad y a los derechos del menor. Estos temas deberán ser evaluados como temas de aprendizaje obligatorio.

Las obligaciones establecidas en el presente artículo se constituyen en una carga pública de los establecimientos educativos públicos y privados.

Aunque inicialmente puede considerarse un avance la obligatoriedad por ley de la prevención e identificación temprana en el aula, es una oportunidad desperdiciada para contar con una política más integral en educación de la sexualidad.

Por otra parte, en diciembre de 2017 fue promulgada la Ley 6002/17 que modifica el artículo 135 del Código Penal que penaliza el abuso sexual en niños y niñas. El texto aprobado eleva la pena, pasando de penas de hasta 3 años en el tipo base⁷ a penas de entre cuatro y 15 años. La otra novedad es que se incorpora la figura del abuso por medios tecnológicos, que consiste en la utilización de comunicaciones electrónicas, telecomunicaciones o cualquier otra tecnología de

7 El tipo base establece la sanción penal sin considerar atenuantes ni agravantes.

transmisión de datos para solicitar o exigir a NNA que realicen actos sexuales o que envíen imágenes de sí mismos con contenido sexual. Esta conducta será castigada con pena privativa de libertad de hasta 3 años.

En noviembre de este año se promulgó la Ley 6211/18, que modifica la Ley 3803/09 que otorga licencia a trabajadoras para someterse a exámenes de Papanicolaou y mamografía. La modificación elevó de uno a dos días el permiso legal para la realización de estos estudios.

En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW, por sus siglas en inglés) y el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, emitieron un comunicado conjunto sobre la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, con énfasis en las mujeres con discapacidad⁸. En el tema de derechos sexuales, ambos Comités señalan:

A los Comités también les preocupa el aumento y retroceso del respeto a las normas internacionales de derechos humanos que amenazan la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, incluidas las mujeres con discapacidad, que siguen experimentando formas de discriminación que se entrecruzan (...)

Los Estados deben garantizar el disfrute de su salud y derechos sexuales y reproductivos sin ninguna forma de discriminación. [El Comité] CEDAW ha enfatizado que proteger los derechos de las mujeres a la salud sexual y reproductiva requiere que “todos los servicios de salud (...) sean consistentes con los derechos humanos de las mujeres, incluidos los derechos a la autonomía, privacidad, confidencialidad, consentimiento informado y elección”.

SITUACIÓN DEL DERECHO

Prohibición de la enseñanza de género en la educación

Uno de los temas centrales de la edición anterior del informe ha sido la prohibición de la enseñanza de género en la educación (Cfr. Moragas y otros, 2017 y González y otras, 2017). En diciembre de 2017, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) lamentó la prohibición de género en la educación manifestando que:

⁸ Comité CEDAW, CDPD. Comunicado conjunto, 29 de agosto de 2018. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_STA_8744_E.docx. Traducción no oficial del inglés.

La resolución dictada por el Ministerio de Educación de Paraguay resulta una medida incompatible con los estándares internacionales sobre el derecho a la educación y en particular, el derecho a la educación en derechos humanos. (...) La incorporación de la perspectiva de género en todos los aspectos y los niveles educativos no solo es deseable, sino necesaria para asegurar que los sistemas de enseñanza se orienten eficazmente a la construcción de sociedades igualitarias, así como a la prevención y a la eliminación de la discriminación y de la violencia contra las mujeres, como de las personas y colectivos LGBTI⁹.

En febrero de este año, la CIDH convocó de oficio al Estado paraguayo y a la sociedad civil a la audiencia temática “políticas de género y diversidad sexual en Paraguay”¹⁰. En dicha ocasión, el Estado brindó muy poca información sobre la situación de la mencionada resolución y, en la misma audiencia, las organizaciones manifestaron que los temas de diversidad sexual prácticamente no fueron abordados. En sus intervenciones, las comisionadas y los comisionados consultaron sobre la situación del proyecto de ley contra toda forma de discriminación, la ausencia de una política de educación integral de la sexualidad, entre otros temas.

Educación integral de la sexualidad

En julio de este año, la organización juvenil Somos Pytyvõhára realizó una encuesta en línea a niños, niñas y adolescentes de 12 a 17 años y jóvenes de 18 años de todo el territorio nacional sobre educación integral de la sexualidad¹¹. La encuesta reveló que para el 79,9% de las personas encuestadas no es suficiente la información que reciben sobre sexualidad en sus colegios. Asimismo, la encuesta también reveló que la principal fuente de información es internet (58,9%). Si bien estos datos deben ser corroborados con otro tipo de estudio, es una muestra de que hay una necesidad de contar con una política de educación integral de la sexualidad. Estos porcentajes son similares a los encontrados con la encuesta nacional sobre salud y derechos sexuales y reproductivos en Paraguay (Dobrée, González y Soto, 2015): 50,5% de adolescentes urbanos incluyen a internet, televisión y radioemisoras como fuentes de información; pero quienes cursan estudios en áreas rurales llegan al 27,9%. Asimismo, el 54,7% de los adolescentes que asisten a instituciones educativas indican que sus profesores y

9 CIDH, 15 de diciembre de 2017. *CIDH lamenta la prohibición de la enseñanza de género en Paraguay*. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2017/208.asp>.

10 CIDH, 27 de febrero de 2018. *Paraguay Género y Diversidad Sexual* (traducción al español). Archivo de video disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=WvjS3w56vfl&list=PL5QlapyOChXulZonmAfYVnYzMZM6-qcUr&t=0s&index=2>.

11 Somos Pytyvõhára, 29 de agosto de 2018. *Educación Integral de la Sexualidad: Una materia pendiente*. Resultados disponibles en <https://www.facebook.com/notes/somos-pytyv%C3%B6h%C3%A1ra/educaci%C3%B3n-integral-de-la-sexualidad-una-materia-pendiente/2188650061356782/>.

profesoras proporcionaron la mayor parte de la información sobre sexualidad. Adicionalmente, el MSPyBS aplicó la Encuesta Global de Salud Escolar. Con relación a los comportamientos sexuales, los resultados mostraron que:

El 30,1% de los estudiantes respondió que mantuvo relaciones sexuales; 39,0% de varones y 21,5% de mujeres. El 21,5% de los estudiantes reportó haber tenido relaciones sexuales antes de los 14 años, con un 25,0% de varones frente a un 15,3% de mujeres. El 72,5% respondió que utilizó métodos anticonceptivos como el condón y otro método de cuidado¹².

En el mes de agosto, una organización juvenil y dos organizaciones de estudiantes secundarios iniciaron una campaña para exigir una política de educación integral de la sexualidad al Ministerio de Educación y Ciencias (MEC)¹³. Adicionalmente, docentes expresaron su acuerdo en recibir capacitaciones que les permitan abordar la temática en el aula con el alumnado¹⁴. Sin embargo, la actitud del ministro, Eduardo Petta San Martín es más conservadora. En un diálogo con el alumnado prometió abrir mesas de diálogo que no se concretaron al cierre del informe¹⁵. Adicionalmente, manifestó que no quiere crear divisiones y dejó entrever su posición contraria a la del estudiantado¹⁶.

Violencia sexual

Denuncias recibidas por el Ministerio Público por tipos penales de violencia sexual. Años 2016, 2017 y 2018 (enero a noviembre)

Año	Abuso sexual en niños y niñas (art. 135 CP)	Acoso sexual (art. 133 CP)	Estupro (art. 137 CP)
2016	2075	96	446
2017	2440	113	518
2018 (enero a noviembre)	2098	114	518

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Ministerio Público por el Sistema de Acceso a la Información Pública.

12 MSPyBS. Encuesta Global de Salud Escolar, página 5. Disponible en <https://www.mspps.gov.py/dependencias/portal/adjunto/e1e76b-EncuestaGlobalGSHSvistaporpagina.pdf?fbclid=IwAR1Y18S9PEHeqRu8hAOHz85m4K14ybcQtaBmzZ5BFzUpXYXfhncWcxMg58>.

13 Última Hora, 20 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/jovenes-inician-hoy-campana-pedir-educacion-sexual-n2702526.html>.

14 Última Hora, 28 de julio de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/docentes-se-muestran-favor-impartir-educacion-sexual-n1701735.html>.

15 Entrevista con referentes de Somos Pytyvõhára.

16 Última Hora, 4 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/eduardo-petta-tiene-una-tibia-postura-educacion-sexual-n1702852.html>.

Estos datos muestran que se registran al día un promedio de 6 casos de abuso sexual en niñas, niños y adolescentes, sin considerar la cantidad de casos que no se llegan a conocer por falta de denuncias. Al mismo tiempo, el MSPyBS advirtió que las consultas por sospechas de abuso sexual en niños y niñas han aumentado.

Por otra parte, se registraron en los últimos dos años un promedio de alrededor de 100 denuncias por acoso sexual.

CASO DE LA NIÑA DE 13 AÑOS QUE HABRÍA SIDO ABUSADA POR 25 INTEGRANTES DE LA ARMADA¹⁷. En agosto se dio a conocer el caso de una niña de 13 años que había sido inicialmente reportada como desaparecida por su madre. Aproximadamente 24 horas después, fue encontrada y relató que había ido a la Armada bajo engaños y allí fue abusada. Se iniciaron las investigaciones, que apuntaron que alrededor de 25 integrantes de la Armada habrían participado, grabado el hecho y posteriormente difundido entre sus camaradas.

CASO DE ACOSO SEXUAL EN ITAIPÚ¹⁸. Luego de un año de investigación tras la denuncia de acoso sexual de una pasante, Itaipú decidió suspender el contrato de Arturo Giménez. El exsuperintendente Giménez habría acosado sexualmente a la mujer y luego ordenado a un subalterno que le robe el teléfono a la víctima para ocultar las pruebas del acoso. Iniciarán juicio de justificación de despido ya que Giménez tiene estabilidad laboral. Esto es una muestra, por un lado, de que los casos de investigación de acoso sexual suelen ser lentos y complicados y, por otro, de que en la gran mayoría de los casos hay un gran abuso de poder por parte del acosador, ya que la víctima era tan solo una pasante.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones señaladas más abajo son reiteración 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.

17 Última Hora, 31 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/unos-25-integrantes-la-armada-habrian-abusado-una-nina-n2704848.html>.

18 ABC Color, 1 de noviembre de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/suspenden-contrato-de-superintendente-de-itaipu-1755432.html>.

- 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.

BIBLIOGRAFÍA

Dobrée, Patricio; González, Myrian y Soto, Clyde (2015). *Conocer, prevenir y actuar. Adolescentes ante la salud y los derechos sexuales y reproductivos en Paraguay*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios.

Moragas, Mirta; Escurra, Cintia y González, David (2017). 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. En *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 423-432). Asunción: Codehupy.

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

LA DOBLE MORAL “PROVIDA”

DERECHOS REPRODUCTIVOS



El reconocimiento y la garantía de los derechos reproductivos se caracterizaron en el periodo del presente informe por una ausencia de avances e inclusive algunos retrocesos. El nuevo gobierno, con su postura “provida y profamilia” sigue ignorando la deuda histórica con los derechos reproductivos, especialmente de niñas, adolescentes y jóvenes.

Mirta Moragas Mereles¹

ALIANZA NACIONAL DE LA CAMPAÑA POR LOS DERECHOS SEXUALES Y LOS DERECHOS REPRODUCTIVOS²

¹ La autora agradece a Cintia Escurra 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

El periodo del informe estuvo marcado por una campaña electoral donde los dos principales candidatos se declararon “provida y profamilia”³ y rechazaron cualquier debate sobre derechos reproductivos, principalmente el aborto. Mario Abdo Benítez, presidente electo, declaró en campaña que “se le acabaría la tinta” vetando proyectos de leyes que atentaran contra la familia⁴. Este panorama es muy poco alentador para lograr –al menos– el tan necesario debate sobre los derechos reproductivos en un contexto en que se mantienen estables las altas tasas de embarazo de niñas y adolescentes como resultado de la violencia sexual.

Como se verá más adelante, no se registran avances legislativos y algunos derechos, –establecidos en la Constitución Nacional y en la Ley N.º 5508/2015 de Permiso por Maternidad - Lactancia y Permiso por Paternidad– siguen siendo constantemente amenazados, como el reposo por maternidad y la lactancia materna que sigue recibiendo ataques no únicamente del empresariado sino también de las autoridades que deberían defenderla. Autoridades que se autodeclaran provida deberían estar defendiendo estos derechos. Su indolencia muestra que, en realidad, solamente son defensores de la doble moral tradicional, sin importar las consecuencias que tenga en la vida y proyecto de vida de las niñas, adolescentes y mujeres.

MARCO JURÍDICO

Los derechos reproductivos tienen rango constitucional (art. 61) y se encuentran desarrollados en varios instrumentos ratificados por el Estado paraguay (Cfr. Fessler, Moragas y Romero, 2012).

En el periodo del informe no se registran cambios legislativos con relación a los derechos reproductivos, sigue pendiente de tratamiento el proyecto de ley de Salud Sexual, Reproductiva y Materno Perinatal en la Cámara de Senadores. Por su parte, en agosto de este año, el Poder Ejecutivo reglamentó la Ley 5508/15. El Decreto N.º 7.550, “Por el cual se reglamenta la Ley N.º 5508, de fecha 28 de octubre de 2015, de Promoción, Protección de la Maternidad y Apoyo a la Lactancia Materna”, que desarrolla más ampliamente varios derechos establecidos en la ley. Por ejemplo, explícita la “inamovilidad laboral” y el “fuero

3 Agencia EFE, 11 de abril de 2018. Disponible en <https://www.efe.com/efe/cono-sur/politica/candidato-a-presidencia-de-paraguay-firma-un-documento-pro-vida-y-familia/50000818-3580883>.

4 Última Hora, 12 de febrero de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/abdo-benitez-dice-que-vetara-leyes-que-destruyan-familias-n1133174.html>.

5 Presidencia de la República. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. *Decreto N.º 7550, Por el cual se reglamenta la Ley N.º 5508, de fecha 28 de octubre de 2015, de Promoción, Protección de la Maternidad y Apoyo a la Lactancia Materna*, artículo 2, h.

maternal⁶, que establecen que las mujeres no pueden ser despedidas desde el momento de la comunicación de su embarazo al empleador hasta transcurrido un año del nacimiento de su hija o hijo. Establece, asimismo, que las entidades rectoras de la ley son el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) y el Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)⁷, mientras que para el sector público es la Secretaría de la Función Pública (SFP)⁸. El decreto también establece que en el caso en que la embarazada esté en relación de dependencia y no esté asegurada al Instituto de Previsión Social (IPS) o si la empresa empleadora se encontrare en mora, el pago del subsidio por maternidad quedará a cargo de la empresa⁹. Con relación a la lactancia materna, se establece que la autoridad de aplicación será el MSPyBS, que deberá realizar campañas de promoción que especifiquen los beneficios y superioridad de la lactancia materna frente a otros alimentos y bebidas¹⁰. Igualmente, hace referencia a la obligación de contar con salas de lactancia en lugares de trabajo que tengan más de 30 mujeres trabajando¹¹. Finalmente, se establecen las sanciones y el proceso administrativo en caso de incumplimiento de la ley¹². Por otra parte, en octubre de este año entró a regir la obligación legal del pago del 100% del reposo por maternidad, de acuerdo a la gradualidad establecida por la ley¹³.

En el ámbito del derecho internacional, en octubre, el Comité de Derechos Humanos emitió la Observación general N.º 36 sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) sobre el derecho a la vida¹⁴. Con relación al aborto, el Comité de Derechos Humanos señaló que, aunque los Estados podrían adoptar medidas para regular la terminación voluntaria del embarazo, esas medidas no deben tomarse en violación del derecho a la vida de la mujer embarazada o la niña o de otros derechos del PIDCP. Entonces, las restricciones que puedan imponerse a las mujeres para someterse a un aborto no deben poner en peligro sus vidas o someterlas a sufrimientos físicos o mentales, que violarían el artículo 7 del PIDCP, y serían discriminatorios contra ellas o constituirían una interferencia arbitraria en su privacidad.

6 Presidencia de la República. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. *Decreto N.º 7550, Por el cual se reglamenta la Ley N.º 5508, de fecha 28 de octubre de 2015, de Promoción, Protección de la Maternidad y Apoyo a la Lactancia Materna*, artículo 2, i.

7 Ídem, artículo 5.

8 Ídem, artículo 7.

9 Ídem, artículo 21.

10 Ídem, artículos 24 a 26.

11 Ídem, artículo 30.

12 Ídem, artículos 31 a 34.

13 Última Hora, 4 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/ips-pago-reposo-maternidad-sera-del-100-31-octubre-n2705385.html>.

14 Comité de Derechos Humanos. Observación general 36 sobre el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), sobre el derecho a la vida. Documento CCPR/C/GC/36, 30 de octubre de 2018. Traducción no oficial del inglés.

Los Estados deben proveer acceso seguro, legal y efectivo cuando la vida y la salud de la mujer o la niña embarazada están en riesgo y cuando llevar un embarazo a término causaría en la niña o mujer un sufrimiento o pena sustancial, sobre todo cuando el embarazo es producto de una violación o incesto o cuando no es viable. El Comité de Derechos Humanos señala, además, medidas de prevención de abortos inseguros, manifestando que los Estados deben asegurar el acceso a mujeres y hombres, especialmente a niñas y niños a información de calidad y basada en evidencia y educación sobre salud sexual y reproductiva. Asimismo, deben garantizar el acceso a una gran variedad de métodos anti-conceptivos. Finalmente, los Estados deben asegurar la disponibilidad y acceso efectivo a cuidados prenatales y posaborto, garantizando la confidencialidad¹⁵. Con la Observación general 36 se profundizan los estándares internacionales en materia de derechos reproductivos y su vinculación con otros derechos ya establecidos en instrumentos ratificados por Paraguay.

Por otra parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW, por sus siglas en inglés) y el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) de las Naciones Unidas, emitieron un comunicado conjunto sobre la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, con énfasis en las mujeres con discapacidad¹⁶. Entre otras cosas, ambos comités señalan que

[L]os Estados partes tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos de las mujeres, incluidas las mujeres con discapacidad, en relación con su salud y derechos sexuales y reproductivos. Los Estados deben garantizar el disfrute de su salud y derechos sexuales y reproductivos sin ninguna forma de discriminación. El acceso al aborto seguro y legal, así como a los servicios e información relacionados, son aspectos esenciales de la salud reproductiva de las mujeres y un requisito previo para salvaguardar sus derechos humanos a la vida, la salud, la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley, la no discriminación, la información, la privacidad, la integridad corporal y la libertad frente a la tortura y los malos tratos (...) Los Estados partes deben garantizar la no injerencia, incluso por parte de actores no estatales, con el respeto de la toma de decisiones autónoma por parte de las mujeres, incluidas las mujeres con discapacidad, con respecto a su bienestar sexual y de salud reproductiva. Un enfoque de la salud sexual y reproductiva basado en los derechos humanos reconoce que las decisiones de las mujeres sobre su propio cuerpo son personales y privadas, y coloca la autonomía de la mujer en el centro de las políticas y la legislación relacionadas con los servicios de

15 Ídem, párrafo 8. Traducción no oficial de la autora.

16 Comité CEDAW, CDPD. Comunicado conjunto, 29 de agosto de 2018. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_STA_8744_E.docx. Traducción no oficial del inglés.

salud sexual y reproductiva, incluido el aborto (...) También es fundamental que estas decisiones se tomen libremente y que todas las mujeres, incluidas las mujeres con discapacidad, estén protegidas contra el aborto forzado, la anticoncepción o la esterilización contra su voluntad o sin su consentimiento informado. Las mujeres no deben ser estigmatizadas por someterse voluntariamente a un aborto ni ser obligadas a realizar un aborto o esterilización contra su voluntad o sin su consentimiento informado.

Las políticas de salud y las leyes de aborto que perpetúan los estereotipos y el estigma profundamente arraigados socavan la autonomía y la elección reproductiva de las mujeres, y deben ser revocadas porque son discriminatorias.

SITUACIÓN DEL DERECHO

Ley de lactancia materna. Preocupantes expresiones de la actual ministra del MTESS

La actual ministra de Trabajo, Carla Bacigalupo, puso en duda la efectividad de la ley de lactancia materna y propuso medir sus resultados para ver “si beneficia o no a las mujeres en edad reproductiva”¹⁷. Estas expresiones están en la misma línea del empresariado que criticó la ley durante la discusión parlamentaria y luego de su sanción (Cfr. Moragas, 2015 y Moragas, 2016). Asimismo, se siguen registrando incumplimientos de la ley. En mayo se conoció el caso de una funcionaria contratada del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) que denunció que la institución no reconocía lo establecido en la ley, argumentando que por el tipo de contrato que tenía, no estaba amparada por la ley de lactancia¹⁸. Sin embargo, la Secretaría de la Función Pública aclaró que esa ley rige independientemente del tipo de modalidad de contrato y que la funcionaria debería acceder a los derechos establecidos en la mencionada ley¹⁹. Estos incumplimientos de la ley son preocupantes en un contexto en el que Paraguay llega solamente al 31,3% de lactancia materna exclusiva²⁰, siendo el más bajo de la región²¹. Lo recomendable es llegar al menos a un 50%²².

17 Oviedo Press. Disponible en <http://www.oviedopress.com/bacigalupo-una-ministra-que-defendera-al-empresario/>

18 ABC Color, 16 de mayo de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/ley-de-maternidad-es-para-todas-recuerdan-1703196.html>.

19 Ídem.

20 Última Hora, 29 de julio de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/indice-lactancia-materna-solo-alcanza-el-31-paraguay-n1701878.html>.

21 Última Hora, 12 de marzo de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/paraguay-es-el-pais-menor-indice-lactancia-materna-la-region-m1069520.html>.

22 Ídem.

Mortalidad materna y aborto

Razón de muertes maternas distribuidas por causas. Año 2017

Causa	Número	%	Razón
Toxemia	18	23,1	15,5
Hemorragia	11	14,1	9,5
Aborto	10	12,8	8,6
Sepsis	4	5,1	3,5
Sida	3	3,9	2,6
Otras complicaciones del embarazo, parto y puerperio	32	41,0	27,6
Total	78	100	67,3

Razón registrada por cada 100.000 nacidos vivos

Total de nacidos vivos: 115.895

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección de Estadísticas en Salud del MSPyBS.*

Es destacable que la razón de mortalidad materna descendió de 86,4 muertes por cada 100.000 nacidos vivos en 2017²³ a 67,3. Sin embargo, aún estamos por encima del promedio regional de 60 muertes por cada 100.000 nacidos vivos²⁴. Por otra parte, hay que señalar que las muertes registradas oficialmente como aborto no necesariamente reflejan el universo de muertes por abortos inseguros, ya que varios casos son registrados como toxemia, hemorragia o sepsis, que son las consecuencias directas de prácticas de aborto inseguras. Adicionalmente, es preocupante el porcentaje de casos registrados como “otros”. Este tipo de registro obstaculiza la adecuada comprensión del universo total de complicaciones del embarazo, el parto y el puerperio que terminan en muerte de mujeres. De acuerdo a una investigación del Centro Paraguayo de Estudios de Población (Cepep),

en Paraguay se realizaron aproximadamente 32.237 abortos inducidos en el 2012, lo que representa una tasa de 21 abortos inducidos por 1.000 mujeres de 15 a 44 años. Por el método residual, se estimó que para el año 2008 se realizaron 19.983, con una tasa de 14 abortos inducidos por 1.000 mujeres en edad fértil.²⁵

23 Moragas Mereles, Mirta (2017). Retrocesos e incumplimientos. Derechos reproductivos. En *Yyypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (p 438). Asunción: Codehupy.

24 Cepal. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. (Sin fecha). Disponible en <https://oig.cepal.org/es/indicadores/mortalidad-materna>.

25 Almirón, L., Arévalos, H., Melian, M., Castro, C., Corvalán, C. & Battilana, N. (2017). *Cálculo de la magnitud del aborto inducido en Paraguay*. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios de Población.

Embarazo en niñas y adolescentes

Número de nacidos vivos de acuerdo al grupo de edad de la madre. Año 2017.

10-14 años	15-19 años	20-24 años	25-29 años	30-34 años	35-40 años	41-44 años	45-49 años	50-54 años	Total
614	18.463	30.667	28.451	21.878	12.441	3169	201	11	115.895

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Dirección de Estadísticas en Salud del MSPyBS.

En el último año se registraron 614 partos de niñas y adolescentes de entre 10 y 14 años, una cifra ligeramente inferior a los 634 partos registrados en 2016²⁶. También es preocupante la franja de entre 15 y 19 años, en la que se constató en el año 2017 un ligero aumento con relación al 2016 donde se registraron 18.064 partos de adolescentes²⁷. En el caso de las niñas de entre 10 y 14 años, puede presumirse que fueron víctimas de abuso sexual ya que se encuentran por debajo de la edad legal para consentir una relación sexual.

Ante estas cifras, preocupa la persistente ausencia de una política pública de educación integral de la sexualidad que brinde herramientas efectivas para identificar y denunciar este tipo de situaciones. Adicionalmente, las niñas embarazadas se encuentran en una situación de particular desprotección. En el periodo del presente informe fue denunciado que el seguro social del IPS no cubre el reposo por maternidad de las niñas aseguradas²⁸.

Inicia registro de concebidos no nacidos

En ediciones anteriores del informe (Cfr. Moragas, 2016 y Moragas, 2017) se hizo seguimiento de esta iniciativa que implementa un libro de defunciones de concebidos no nacidos, haciendo énfasis en que ya existe un enorme déficit en el registro de niños y niñas como para que el Estado asuma una carga más. En el periodo de este informe se inició el registro de concebidos no nacidos con una jornada de inscripción en la Costanera²⁹. Se carece de información sobre la cantidad de inscripciones realizadas en la mencionada jornada, pero se informó

26 Moragas Mereles, Mirta (2016). El Estado reafirma su posición antiderechos. Derechos Reproductivos. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2016* (p. 440). Asunción: Codehupy.

27 Ídem.

28 Última Hora, 31 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/cuestionan-que-ips-no-cubre-el-control-prenatal-menores-edad-n2776640.html>.

29 Ministerio de Justicia. Dirección General del Registro del Estado Civil. Disponible en <http://registrocivil.gov.py/noticias/leer/327-las-emociones-llegan-al-cielo.html>.

que se ha habilitado para dicho efecto la sede central de la Dirección General del Registro del Estado Civil y sus principales cabeceras departamentales³⁰.

Casos

JURISPRUDENCIA EN CASO DE ABORTO. En Encarnación, en el mes de junio se registró una audiencia por un caso de aborto en el que inicialmente la mujer había sido procesada por homicidio doloso³¹. El fiscal interviniente solicitó en la audiencia preliminar el sobreseimiento definitivo por el tipo penal de homicidio doloso y la aplicación de una salida alternativa al procedimiento por el tipo penal de aborto. La jueza, que dio lugar al requerimiento fiscal, argumentó que:

(...) No se pudo acreditar la intención de la imputada de ocasionar la muerte a un nacido vivo, porque se ha sostenido que creía que se encontraba con un embarazo de aproximadamente dos o tres meses (...) corresponde remitirnos al artículo 105 del Código Penal [que] refiere: "Homicidio doloso: el que matare a otro (...)". De lo cual surge que el tipo penal está dado por los elementos objetivos siguientes: una persona humana viva que con su actuar cause la muerte de otra persona humana viva (...) como segundo elemento del tipo objetivo "que cause la muerte", refiere al ejercicio de una acción u omisión destinada a matar, quitar la vida a un ser vivo (...) refiriendo a otro ser humano vivo, funcional, independiente del seno materno. En ese sentido, conforme surge de los antecedentes de la causa, la procesada habría causado la muerte de un feto, el cual se encontraba dentro del vientre materno, al encontrarse la misma en estado de gestación. Si bien nuestra legislación protege la vida en general desde la concepción, debe determinarse que el hecho punible de homicidio doloso refiere a causarle la muerte a otro ser humano vivo, independiente del vientre de su madre, con autonomía propia³².

Esta es una jurisprudencia relevante para ratificar que el hecho punible de homicidio y el de aborto no son equivalentes en nuestra legislación. Este precedente es, además, positivo porque marca una distancia con lo que sucede en otros países de la región donde las mujeres que abortan son procesadas por homicidio agravado por el vínculo, exponiéndolas a penas de hasta 30 años de prisión³³.

30 Ídem.

31 Causa "Iris Liliana Trinidad Cantero s/ supuesto hecho punible de homicidio doloso y otros en esta ciudad N.º 3-1-2-1-2017-4974".

32 A. I. N.º 331/18, 26 de junio de 2018. Juzgado Penal de Garantías. Encarnación.

33 El País, 2 de mayo de 2013. Disponible en https://elpais.com/sociedad/2013/05/01/actualidad/1367438239_003215.html.

NIÑA DE 14 AÑOS MUERE EN EL PARTO. Un caso representativo es el de una niña de 14 años que en el mes de marzo falleció durante el parto³⁴. El médico interviniente señaló que el cuerpo de la niña no estaba preparado para un embarazo. El bebé sobrevivió. El padre de la criatura, de 37 años, declaró que hacía cuatro años estaba “en una relación” con la niña, con el conocimiento y consentimiento de su madre. Luego de que se hiciera público el caso, la fiscalía imputó al hombre por el tipo penal de abuso sexual en niños. Este caso, que tuvo el peor desenlace posible, muestra dramáticamente los riesgos en los embarazos de niñas, particularmente de niñas y adolescentes de entre 10 y 14 años.

NIÑA INDÍGENA DE 12 AÑOS DA A LUZ. Una niña indígena de 12 años dio a luz en un hospital de Mariano Roque Alonso³⁵. El médico interviniente declaró que no hubo complicaciones en el procedimiento. De todas maneras, la niña no tuvo ningún control prenatal y llegó con infección en la piel que obligó a dejarla internada por unos días junto con su bebé. Asimismo, se hizo un llamado a la solidaridad para la compra de ropas, pañales y leche de fórmula para la recién nacida. Este es un caso de discriminación interseccional, ya que la niña se encontraba en situación de desprotección no solamente por su embarazo, sino también por ser una niña indígena y pobre.

JURISPRUDENCIA EN UN CASO DE AMPARO POR FERTILIZACIÓN IN VITRO (FIV)³⁶. El caso se dio a partir de un recurso de amparo presentado por una mujer contra su expareja y el médico de la clínica donde seguía un tratamiento de fertilización asistida. La pareja había iniciado el tratamiento en forma conjunta y se separó antes de que los óvulos fecundados fueran implantados en el cuerpo de ella. El hombre comunicó la separación y retiró su conformidad para la continuidad del tratamiento. Ante esto, la mujer interpuso un recurso de amparo a fin de que el juzgado ordene al médico la continuación del tratamiento. La mujer alegó, entre otras cosas, que desechar los óvulos fecundados equivalía a un aborto. En su decisión de rechazo del amparo, el juzgado consideró que

(...) en el caso, no estamos ante un estado de gestación y/o embarazo, que conforme a la Organización Mundial de la Salud (OMS) comienza cuando termina la implantación, que es el proceso cuando se adhiere el blastocito a la pared del útero; por lo que la accionante no debe confundirse al hablar de aborto, ya que este térmi-

34 Human Rights Watch, 27 de marzo de 2018. Disponible en <https://www.hrw.org/es/news/2018/03/27/nina-de-14-anos-embarazada-por-violacion-muere-durante-el-parto>.

35 Última Hora, 6 de octubre de 2017. Disponible en <https://www.ultimahora.com/nina-indigena-12-anos-dio-luz-n1111638.html>.

36 Juicio “Amparo promovido por María Cecilia Gamarra Gómez c/ Pedro Guanes, N.º 17 31 2018 413”.

no en el contexto de la medicina legal y según la definición dada por el autor André Duranteau es (...) interrupción del embarazo antes del sexto mes, es decir, antes de que el feto sea viable (...); por consiguiente en el tratamiento de fecundación in vitro (FIV) no se puede hablar de embarazo, concepción, feto ni aborto sin que se den, en el transcurso de su realización, los presupuestos más arriba mencionados.

Luego de que se diera a conocer el caso, la Universidad Católica de Asunción (UCA) emitió un comunicado señalando que la manipulación de embriones era una ofensa a la dignidad y criticó el fallo señalando que existe vida desde el momento de la fecundación ya que “a partir del momento de la fecundación del óvulo, se inaugura una nueva vida, que no es la del padre ni la de la madre, sino la de un nuevo ser humano que se desarrolla por sí mismo”³⁷.

Esta jurisprudencia es relevante pues sigue el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso “Artavia Murillo y otros vs. Costa Rica”, donde se estableció que la protección de la vida es “gradual e incremental”³⁸ y que el hecho de desechar óvulos fecundados en un proceso de FIV no constituía un acto comparable al aborto.

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 posaborto.

37 Última Hora, 14 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/manipulacion-embriones-es-una-ofensa-la-dignidad-n2773348.html>.

38 Corte IDH. Caso “Artavia Murillo y otros (“fecundación in vitro”) vs. Costa Rica”. Sentencia de 28 de noviembre de 2012 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 264.

- Garantizar la vigencia efectiva de las “normas de atención humanizada pos-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

- Fessler, Sandra; Moragas Mereles, Mirta; Romero, María Inés (2013). La sotana no hace al monje. Peligros ante el fundamentalismo del presidente de facto. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2012* (pp. 441-446). Asunción: Codehupy.
- Moragas Mereles, Mirta (2015). Cuando todo el sistema de protección falla. Derechos reproductivos. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2015* (pp. 393-402). Asunción: Codehupy.
- Moragas Mereles, Mirta (2016). El Estado reafirma su posición antiderechos. Derechos reproductivos. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2016* (pp. 315-324). Asunción: Codehupy.
- Moragas Mereles, Mirta (2017). Retrocesos e Incumplimientos. Derechos Reproductivos. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 433-443). Asunción: Codehupy.

FE PRIVADA, CUENTAS PÚBLICAS

ESTADO LAICO



El periodo del informe se caracteriza por la publicación de cifras de inversiones públicas en infraestructura de iglesias y la continuidad de la injerencia de sectores vinculados a las mismas en asuntos públicos, minando el Estado laico.

Mirta Moragas Mereles

María M. Pereira¹

RED CONTRA TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN

¹ Las autoras agradecen a Sonia Brucke y Sol Pikielny su apoyo para la elaboración de este artículo.

INTRODUCCIÓN

La vigencia del Estado laico sigue resultando compleja. En el periodo del presente informe se constataron muchas expresiones religiosas en campañas electorales, así como la presencia del discurso y poder religioso en las políticas públicas. Igualmente, este año se conoció el gasto público en infraestructura para varias iglesias, lo que nos permite preguntarnos cuál es la prioridad de la inversión estatal en infraestructura, sobre todo considerando el lamentable estado de la infraestructura de las instituciones de educación y salud.

MARCO LEGAL

El artículo 24 de la Constitución Nacional (CN) establece la libertad religiosa e ideológica. Asimismo, establece que ninguna confesión tendrá carácter oficial. Durante la discusión de este artículo en la Convención Nacional Constituyente (CNC), el reconocimiento del rol de la Iglesia católica fue muy debatido, pues algunos convencionales proponían que en el mismo artículo donde se afirma que no hay confesión oficial, se afirme el rol de la Iglesia católica en la formación histórica y cultural de la Nación². De igual manera, durante el debate, el tema del Estado laico fue traído a colación para explicar que las relaciones entre el Estado y la Iglesia son de independencia.

(...) por un lado se quiere garantizar una característica del Estado moderno que es un Estado laico, no confesional y por otra parte garantizar al ciudadano la libertad de conciencia que es un reflejo de la libertad de pensamiento y por lo tanto, del derecho a la opción, a una doctrina, a una religión, a una ideología, a lo que ustedes quieran llamarle, siempre y cuando eso no atente [contra] las garantías que en esta Constitución están formuladas (...)³.

Finalmente, el reconocimiento del protagonismo de la Iglesia católica en la formación histórica y cultural de la Nación fue incorporado en el artículo 82 de la CN.

2 Convención Nacional Constituyente. Comisión Redactora. Sesión N.º 11, 16 de marzo de 1992.

3 Ídem. Intervención del ciudadano convencional Euclides Acevedo.

SITUACIÓN DEL DERECHO

Influencias religiosas en la cultura política y las políticas públicas

OCUPACIÓN SIMBÓLICA DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS. El proceso de separación entre las instituciones públicas y las organizaciones religiosas, todavía constituye un desafío importante para la democracia y el ejercicio de los derechos humanos. Se observa que las instituciones públicas son ocupadas fuertemente por símbolos de índole religioso que, por lo general, son colocados por actores políticos de turno. Tal es el caso del ministro de la Juventud, Felipe Salomón que, a semanas de asumir el cargo, hizo pública la instalación de la imagen de la Virgen de Caacupé en el interior del ministerio⁴. Otra muestra de ocupación simbólica, pero con otras variantes y estrategias, se registró en el propio Congreso Nacional de la República, en donde se llevó a cabo la celebración de un acto religioso encabezado por pastores evangélicos. La actividad contó con la participación de diputados, senadores y el funcionariado público⁵. En ambos casos se evidencia la arbitrariedad de algunos funcionarios públicos en el uso de las instituciones públicas que, en vez de administrar y garantizar intereses generales, están siendo utilizadas para fines personales o de promoción de valores y símbolos que representan a sectores específicos de la sociedad.

Bajo el supuesto de que existe una mayoría de personas en el país con fe en un Dios, se continúa justificando cualquier acto o instalación de símbolos religiosos en instituciones públicas, como algo tan normalizado que, muchas veces, no son puestas en cuestionamiento. Sin embargo, no se dimensiona que la falta de límites institucionales, como muestran los casos señalados, además de ser contrarios al funcionamiento de un Estado laico, debilita la confianza en el cumplimiento de las normas vigentes, en las instituciones y, por ende, evidencia una mirada parcial de los actores políticos que están cumpliendo funciones públicas actualmente.

INCIDENCIA DE GRUPOS Y ACTORES RELIGIOSOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, NORMATIVAS Y EL SISTEMA DE JUSTICIA. Por otra parte, durante el año, ciertos grupos y actores religiosos han operado intensamente ante políticas públicas y normativas referidas a la educación, la salud, los derechos sexuales y derechos reproductivos, e incluso a la ampliación de la participación política de las mujeres.

4 Última Hora, 21 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/salomon-coloca-imagen-la-virgen-oficina-del-estado-n2702884.html>.

5 Última Hora, 08 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/pastores-organizan-ceremonia-religiosa-pleno-congreso-n2706120.html>.

Es claro que la participación ciudadana es una pieza esencial para el fortalecimiento democrático. Toda persona (o grupo) está llamada a brindar sus propuestas y miradas para la construcción de las políticas y normativas. No obstante, es importante remarcar que los tipos de participación ciudadana también confluyen en relaciones asimétricas de poder que brindan mayores posibilidades de incidencia a unos grupos sociales frente a otros.

Esta realidad también se da en un contexto de institucionalidad débil que favorece a las iglesias y sus propuestas de políticas y normativas. Además, se constituyen en instituciones con un cúmulo de poder histórico, económico, social y cultural, que cuando deciden transformar o proponer políticas, ingresan al escenario de disputa política con ventajas abismales en relación a otros grupos. De forma adicional, cuentan con el respaldo del funcionariado público en ejercicio que responde a sus lineamientos, en calidad de aliados estratégicos.

Lo cuestionable son sus prácticas que, bajo una fachada religiosa y supuestamente neutral, encubren propuestas teñidas de un sesgo moralizante e intolerante, responden a una visión única de la sociedad paraguaya y promueven importantes retrocesos para los derechos humanos, aspectos que no podrían considerarse democráticos.

EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROYECTOS DE LEY. Se han promovido acciones diversas desde sectores religiosos y grupos conservadores contra la “supuesta ideología de género” en todos los ámbitos de influencia estatal.

A partir de esta visión restringida se han prohibido la distribución de materiales educativos que hagan alusión a la palabra “género”, se ha puesto en cuestionamiento la educación en sexualidad en los colegios⁶, e incluso, organizaciones de derechos humanos han sufrido amedrentamientos y persecuciones políticas debido a las acciones que impulsan⁷.

Así también, proyectos como la Ley de Paridad han sido prácticamente resquebrajados, debido a discursos públicos como los de Edmundo Valenzuela, arzobispo católico⁸, dejando sin contenido sustancial la propuesta inicial trabajada desde las organizaciones de mujeres y políticas⁹, limitando una vez más, la participación política de las mujeres.

6 La Nación, 12 de julio de 2018. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2018/07/12/senado-rechaza-incluir-educacion-sexual-en-colegios/>.

7 El País, 27 de diciembre de 2017. Disponible en https://elpais.com/internacional/2017/12/26/america/1514302715_812007.html.

8 ABC Color, 27 de mayo de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/alertan-sobre-ley-de-paridad-1706709.html>.

9 ABC Color, 12 de junio de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/conciencion-por-paridad-1711763.html>.

EN EL SISTEMA DE JUSTICIA. Resaltamos el caso de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” que, a raíz de una acción de protesta encabezada por estudiantes universitarios desaprobada por sus principales autoridades, actuó en calidad de “querellante” contra dirigentes estudiantiles y docentes¹⁰, utilizando al sistema judicial como un recurso de disciplinamiento del pensamiento¹¹.

DISCURSOS RELIGIOSOS DURANTE EL EJERCICIO DE FUNCIONES PÚBLICAS. Otra llamativa y recurrente forma de imposición del pensamiento único se da a través de los discursos religiosos. Los mismos son emitidos con total impunidad por actores políticos durante el ejercicio de funciones públicas¹².

Incluso, durante las elecciones generales recientes, la utilización de discursos religiosos se tornó en una de las máximas estrategias de los candidatos en contienda. Tal es así, que el actual presidente Mario Abdo Benítez manifestó en varias oportunidades su apuesta a la vida y la familia y su rechazo a los derechos LGTBI¹³, consolidando esa línea en su primer discurso presidencial, remarcando que sigue “teniendo el mismo jefe: a Dios”¹⁴.

VARIAS CIUDADES SE DECLARAN PROVIDA Y PROFAMILIA. En este periodo se registraron varias declaraciones de “ciudad provida” por parte de varios municipios: San Lorenzo¹⁵, Filadelfia¹⁶, Mariano Roque Alonso¹⁷, Encarnación¹⁸, entre otras. Si bien en principio podría pensarse que este acto es meramente declarativo, en muchos casos esto tuvo consecuencias prácticas. En el mes de septiembre, argumentando que Encarnación es una ciudad “provida y profamilia”, se negó el uso de un espacio público para la organización de la primera manifestación a favor de los derechos de las personas lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales (LGTBI)¹⁹ de esta ciudad. Pese a esta negativa,

10 Última Hora, 18 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/juez-resuelve-elevar-juicio-causa-contra-alumna-toma-la-uca-n2707932.html>.

11 Resumen Latinoamericano, 23 de julio de 2018. Disponible en <http://www.resumenlatinoamericano.org/2018/07/23/paraguay-se-desmonta-la-farsa-judicial-contra-estudiantes-y-docentes-universitaris/>.

12 ABC Color, 12 de enero de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/el-pais-no-esta-obligado-a-aprobar-el-matrimonio-homosexual-1666139.html>.

13 Hoy, 01 de marzo de 2018. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/marito-avisa-que-defender-la-familia-y-vetar-cualquier-proyecto-progay>.

14 ABC Color, 15 de agosto de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/discurso-integro-de-mario-abdo-benitez-1731335.html>.

15 Última Hora, 08 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/san-lorenzo-es-declarada-como-ciudad-provida-n2778155.html>.

16 ABC Color, 31 de agosto de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/declaran-filadelfia-ciudad-pro-vida-y-pro-familia-1736552.html>.

17 Hoy, 26 de octubre de 2017. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/mariano-roque-alonso-se-declara-ciudad-pro-vida>.

18 Más Encarnación, 17 de mayo de 2017. Disponible en <http://www.masencarnacion.com/noticias/leer/encarnacion-declarada-como-ciudad-pro-vida-y-pro-familia-10973.html>.

19 La Nación, 27 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2018/09/27/niegan-espacio-publico-para-actividad-lgtbi-en-encarnacion/>.

la actividad se llevó a cabo en un espacio diferente. Resulta preocupante que, con el argumento de ser provida, las municipalidades obstaculicen el ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados, como el derecho a la manifestación y reunión. De igual forma, la Ley Orgánica Municipal (en su capítulo III, “De las funciones municipales”), contiene principios como la equidad de género, la no discriminación, etc., en cuanto a promoción de iniciativas en el campo de la salud, la educación, cultura.

La fe es privada, pero la inversión es pública. El gasto público en infraestructura de iglesias

Este año tomó estado público parte de la inversión que el Estado paraguayo hace en bienes de diversas iglesias. Para conocer en detalle ese gasto público, a través del sistema de acceso a la información pública se solicitó mayor información. La Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) respondió enviando un listado de llamados a licitación cuya apertura se haya realizado entre el 1 de enero de 2017 y el 1 de octubre de 2018. Dentro de esos llamados se buscaron palabras claves como “iglesia”, “capilla”, “templo” y “parroquia”²⁰. Con estos criterios, el Estado ha hecho llamados a licitación por un monto total de 11.256.735,621. A modo de ejemplificar y hacer una relación comparativa, este monto equivale a alrededor del 52% del presupuesto total del Ministerio de la Mujer para el año 2017²¹.

Del total de 60 convocatorias a licitación, existe una absoluta preponderancia de llamados destinados a refacciones, construcciones y reparaciones para la Iglesia católica. Del total mencionado más arriba, aparecen únicamente tres que no corresponden a la Iglesia católica: la construcción del piso en la iglesia Asamblea de Dios del barrio 1.º de marzo, llamado de la Municipalidad de Salto del Guairá por 117.000.000²²; la construcción del polideportivo de la iglesia Betel, llamado de la Municipalidad de Naranjal por 70.000.000²³; y la construcción de la iglesia Unidos en Cristo, nuevamente llamado de la Municipalidad de Salto del Guairá por 345.000.000²⁴.

De los llamados destinados a la Iglesia católica, existen diez que corresponden a la construcción de iglesias, sumando un total de 1.129.761.692 de guaraníes destinados para este efecto.

20 Respuesta de la DNCP al pedido de información de las autoras.

21 El presupuesto total del Ministerio de la Mujer para el año 2017 fue de 21.412.431.481. Disponible en http://www.mujer.gov.py/application/files/8414/8735/6253/12-14_Anexo_de_Gastos_Ano_2017.pdf.

22 Llamado N.º 332930. Disponible <https://www.contrataciones.gov.py/licitaciones/adjudicacion/332930-construccion-piso-iglesia-asamblea-dios-b-1-mayo-1/resumen-adjudicacion.html>.

23 Llamado N.º 333520. Disponible en <https://www.contrataciones.gov.py/licitaciones/adjudicacion/333520-construccion-polideportivo-iglesia-betel-1/resumen-adjudicacion.html>.

24 Llamado N.º 337010. Disponible en línea: <https://www.contrataciones.gov.py/licitaciones/adjudicacion/337010-ampliacion-iglesia-unidos-cristo-1/resumen-adjudicacion.html>.

Licitaciones abiertas para construcción de iglesias para la Iglesia católica (en guaraníes). Enero 2017 a octubre 2018

N.º de llamado	Entidad	Modalidad	Nombre del Llamado	Fuente de financiamiento	Monto adjudicado
322116	Municipalidad de Mcal. Francisco Solano López	CD - Contratación directa	Construcción de capilla San Lorenzo, 2.ª etapa	30*	83.000.000
330869	Municipalidad de Itakyry	CD - Contratación directa	Construcción de una capilla en la localidad de Santa Lucía, distrito de Itakyry	30	149.768.637
332375	Municipalidad de Simón Bolívar	CD - Contratación directa	Construcción de capilla en la Colonia San Blas del distrito de Simón Bolívar	30	145.000.000
333031	Municipalidad de Mcal. Francisco Solano López	CD - Contratación directa	Construcción de capilla Santa Ana	30	80.000.000
332929	Municipalidad de Salto del Guairá	CD - Contratación directa	Construcción de capilla San Cayetano - Barrio Renacer	10**	55.260.000
335263	Municipalidad de Santa Rosa del Mbutuy	CD - Contratación directa	Construcción de capilla San Isidro - Calle 20	30	66.300.000
336653	Municipalidad de San Estanislao	CD - Contratación directa	Construcción de capilla 8 de diciembre - Barrio Santa Ana	30	91.430.000
335775	Municipalidad de San Alberto	CD - Contratación directa	Construcción de iglesia en laguna del distrito de San Alberto	30	149.985.175
337555	Municipalidad de Itakyry	CD - Contratación directa	Construcción de capillas en barrios del distrito de Itakyry	30	144.017.880
337579	Municipalidad de Salto del Guairá	CO - Concurso de ofertas	Construcción de capilla Cristo Rey en el km 8	30	165.000.000

* **Fuente 30 - Recursos Institucionales.** Recursos pertenecientes a las instituciones, organismos y entidades públicas por disposición legal, participación tributaria, transferencias, donaciones u otros conceptos, incluyendo los ingresos generados por la producción de bienes o la prestación de servicios de determinados organismos o entidades públicas facultadas para ello.

** **Fuente 10 - Recursos del tesoro.** Comprende los ingresos provenientes de la recaudación ordinaria de los ingresos corrientes, tributarios y no tributarios y los ingresos de capital de carácter general y todos aquellos que no tienen destinación específica preestablecida.

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la DNCP solicitados por el sistema de acceso a la información pública.*

Puede apreciarse en el cuadro que estos llamados corresponden exclusivamente a municipios. Con relación a esto, el intendente de Salto del Guairá intentó justificar el gasto diciendo que era destinado a la “formación de jóvenes”²⁵ y asumió que en muchos casos desconoce el destino de los fondos²⁶.

Aparte de las construcciones, los montos mayores corresponden a un llamado del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) para la iluminación y readecuación de la electricidad y el sonido de la iglesia de la Encarnación, por un monto total de 3.300.000.000 de guaraníes²⁷, y un llamado a licitación –también del MOPC– para el control de palomas y otras aves en la Catedral Metropolitana de Asunción y en la iglesia de la Recoleta, por un monto total de 895.800.000 de guaraníes²⁸.

RECOMENDACIONES

- Hacer efectiva la vigencia de un Estado laico, tal como lo establece la Constitución Nacional (art. 24).
- Limitar el gasto público en infraestructura de las iglesias y, en general, en actividades de las iglesias.
- Aplicar los principios de equidad de género y no discriminación incluidos en la Ley Orgánica Municipal en las acciones, programas e iniciativas de los municipios.

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Nacional 1992. Disponible en <http://jme.gov.py/transito/leyes/1992.html>.

Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. Buscador de licitaciones. Disponible en <https://www.contrataciones.gov.py/buscador/licitaciones.html>.

Semillas para la democracia (Sin fecha). *Ley Orgánica Municipal 3966/10 Paraguay*. Disponible en <http://www.semillas.org.py/wp-content/uploads/2011/09/Ley2011.pdf>.

25 ABC Color, 24 de julio de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/millones-para-las-iglesias-1724508.html>.

26 La Nación, 24 de julio de 2018. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2018/07/24/intendente-justifica-desembolso-de-dinero-en-iglesias-del-cfa-en-salto-del-guaira/>.

27 Llamado N.º 348275. Disponible en <https://www.contrataciones.gov.py/licitaciones/adjudicacion/348275-llamado-mopc-n-28-2018-licitacion-publica-nacional-sbe-trabajos-iluminacion-monument-1/resumen-adjudicacion.html>.

28 Llamado N.º 329479. Disponible en <https://www.contrataciones.gov.py/licitaciones/adjudicacion/329479-mopc-n-17-2017-servicio-control-palomas-otra-aves-catedral-metropolitana-iglesia-rec-1/resumen-adjudicacion.html>.

CAPÍTULO 4

DERECHOS POLÍTICOS



¿SE VIENE LA TAN NECESARIA Y ESPERADA REFORMA ELECTORAL?

DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA



Con posterioridad a la finalización del proceso electoral, se han dado pasos significativos para llevar adelante un proceso de revisión y modificación de la normativa electoral. Del compromiso de los diferentes sectores sociales y políticos dependerá fortalecer este proceso para favorecer y ampliar los derechos políticos en general, y para crear mejores condiciones legales para el ejercicio del derecho a la participación política.

Adelaida Cristina Galeano López

Enrique Gauto Bozzano

DECIDAMOS, CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA

INTRODUCCIÓN

La participación política es un elemento esencial de los sistemas democráticos pues la calidad de la democracia se ve fortalecida con la vigencia efectiva de los derechos políticos. Para que la participación política sea posible como derecho, es fundamental que la ciudadanía tenga garantías suficientes para acceder y ejercer sus derechos políticos. Este derecho se entiende, por un lado, como el derecho a incidir en la toma de decisiones de las autoridades e instituciones estatales, y por el otro, como el derecho a postularse y acceder a cargos de elección popular.

Al respecto, el artículo 117 de la Constitución Nacional que define el marco conceptual de los derechos políticos, el cual 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.

MARCO JURÍDICO

Una de las bases fundamentales de la construcción de la democracia es la participación política de la ciudadanía, bajo los principios de la pluralidad, la igualdad y la equidad. La participación política es la actividad de la ciudadanía que está dirigida a intervenir en la designación de gobernantes y/o a influir con respecto a una política estatal. Para ello son necesarias garantías que apunten a ejercer los derechos políticos, ya que son estos derechos los que permiten influir en la toma de decisiones de las autoridades o instituciones del Estado sobre los asuntos y temas que afectan a la sociedad en su conjunto.

Normativa nacional

La Constitución Nacional del Paraguay consagra los derechos políticos en varios artículos que abordan diferentes ámbitos. Así, en cuanto a las declaraciones fundamentales, el artículo 1 establece la forma de Estado y de Gobierno, mientras que el artículo 3 sostiene que el pueblo ejerce el poder público por medio del sufragio. Por otra parte, el artículo 65 garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios.

El Capítulo X regula los derechos y deberes políticos. En tal sentido, además del referido artículo N.º 117, la Constitución establece el sufragio como un derecho, deber y función pública del elector, en su artículo N.º 118; asimismo, indica que en el sufragio en las organizaciones intermedias, las mismas deberán aplicar los principios y normas del sufragio, de conformidad al artículo N.º 119. El artículo N.º 120 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. Los artículos N.º 121 y N.º 122 regulan el referéndum, mientras que artículo N.º 123 hace lo propio con la iniciativa popular. Finalmente, los partidos y movimientos políticos (naturaleza, funciones, libertad de asociación en los mismos y tipos de prohibiciones a dichas agrupaciones) son regulados desde el artículo N.º 124 hasta el N.º 126.

El Código Electoral (Ley N.º 834/96 actualmente en proceso de modificación en el Congreso que se explica a continuación) y la ley Orgánica Municipal (Ley N.º 3966/10) también contienen varios artículos que hacen a la normativa nacional sobre los derechos políticos.

Normativa internacional

Entre los instrumentos legales del derecho internacional considerados fundamentales en materia de derechos políticos se destacan: el artículo N.º 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Ley N.º 5/92 y artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), también llamada Pacto de San José de Costa Rica, Ley N.º 1/89. Por otra parte, con la Convención para la Eliminación de toda Forma de Discriminación Contra la Mujer, Ley N.º 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. N.º 7 y art. N.º 11 inc. c). 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 (Convención de Belém do Pará), Ley N.º 605/95, en la cual el tema en cuestión se encuentra en el inciso j del artículo N.º 4.

Mediante la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, Ley N.º 3452/08, 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. El artículo N.º 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con

Discapacidad, Ley N.º 3540/08, indica el compromiso de garantizar a todas las personas con discapacidad sus derechos políticos. Finalmente, el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, Ley N.º 57/90, establece el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser escuchados y a que su opinión sea debidamente tenida en cuenta.

SITUACIÓN DEL DERECHO

La agenda electoral marcada por las Elecciones Generales del 2018. Denuncias de fraude de la oposición y retroceso en la participación política de las mujeres

Para las elecciones generales del 22 de abril de 2018¹ se presentaron candidaturas de 24 partidos políticos reconocidos por el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE)², participaron 5 concertaciones electorales y 18 alianzas electorales. En capital presentaron candidaturas 16 movimientos políticos, 1 movimiento en Concepción, 2 en Encarnación, 3 en Alto Paraná. De las 15.597 candidaturas, 6.031 eran mujeres, un equivalente al 38,6%. Para el Senado, solo 5 de las 29 listas estuvieron encabezadas por mujeres y para la Cámara de Diputados solamente 46 de las 760 listas. Además, entre los 133 candidatos a gobernador únicamente 11 fueron mujeres.

Se registraron un total de 4.241.507 votantes, lo que supuso un incremento de 725.234 nuevos votantes desde las últimas elecciones. Los paraguayos y paraguayas residentes en Argentina, Brasil, Estados Unidos y España pudieron registrarse en línea, alcanzando los 38.170 electores. En total, las elecciones fueron acompañadas por 307 observadores internacionales³. Se registró una participación de 61,25%, de 4.241.507 electores habilitados votaron 2.597.989, de los cuales fueron nulos 71.924 y 62.624 en blanco.

La Ley 4743, que regula el financiamiento político del Paraguay, ha representado un avance en la materia, pero la misma aún debe ser revisada ya que los gastos realizados en las elecciones internas no están incluidos. De acuerdo al monitoreo del gasto electoral realizado por la ONG Semillas para la Democracia.

1 Fueron elegidos, además de presidente y vicepresidente de la República, 45 senadores titulares y 30 senadores suplentes, 18 parlamentarios titulares del Mercosur y 18 suplentes, 80 diputados titulares y ochenta (80) suplentes, 17 gobernadores, y 17 juntas departamentales. Los resultados oficiales están disponibles en <https://tsje.gov.py/resultados-de-computo-definitivo---elecciones-generales-2018.html>.

2 Resolución del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) N.º 259/2017 (Sin fecha). Disponible en www.tsje.gov.py.

3 Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), 31 de octubre de 2018. Disponible en <http://tsje.gov.py/noticias/leer/7250-307-observadores-internacionales-acompanaran-elecciones-generales.html>.

Durante el periodo de las internas partidarias, la ANR concentró más del 70% del gasto frente a una inversión mucho menor de las demás agrupaciones. De acuerdo al monitoreo de los últimos cuatro meses (diciembre 2017, enero, febrero y marzo de 2018), la ANR concentra el mayor gasto total en campaña, llegando a los USD 2.427.335, mientras que su seguidor directo, el PLRA - Alianza GANAR, alcanzó una suma de USD 1.735.220. En tercer lugar se ubica el Partido Patria Querida, con un gasto de USD 121.448 y en cuarto lugar el Movimiento Hagamos, con USD 94.839. Todo esto a una tasa de cambio de Gs. 5.600 por dólar⁴.

Un dato importante: por primera vez se realizaron de forma simultánea las internas partidarias, el 17 de diciembre, en 42 organizaciones y agrupaciones reconocidas por el TSJE. Con los resultados de las internas, el proceso electoral se desarrolló en un ambiente de incertidumbre legal en cuanto a la elegibilidad de los expresidentes para postularse al Senado, debido al fallo de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) a días de las elecciones. Se presentaron acciones de inconstitucionalidad ante la CSJ contra la decisión del TSJE de aceptar candidaturas. El 11 de abril la CSJ confirmó la decisión del TSJE en su sesión plenaria del 10 de abril de 2018 contrariamente a lo dispuesto en el artículo 189 de la Constitución Nacional.

El pleno de la Corte Suprema de Justicia declaró ayer que es constitucional la candidatura del presidente de la República, Horacio Cartes, del expresidente Nicanor Duarte Frutos y del vicepresidente Juan Afara, a la Senaduría. Las impugnaciones habían sido presentadas por representantes legales del PLRA, PRF, PPQ y Frente Guasu. Seis de los ministros votaron a favor y son: Raúl Torres Kirmsser, Luis María Benítez Riera, Antonio Fretes, Miryam Peña, Alicia Pucheta y Carlos Escobar (en reemplazo de Gladys Bareiro de Mónica). Lo hicieron en contra tres: Miguel Óscar Bajac, César Garay Zuccolillo y Sindulfo Blanco⁵.

PROPAGANDA ELECTORAL. El Código Electoral, en su artículo 290, establece la prohibición de realizar propaganda electoral a destiempo, fijando como plazo legal 30 días antes de las elecciones internas, contando retroactivamente desde dos días antes de las mismas, y 60 días como máximo en el caso de las elecciones generales. Estos plazos generalmente no se cumplen, principalmente en lo que refiere a la propaganda en espacios públicos por parte de partidos y movimientos políticos. La veda electoral de 48 horas previas a las elecciones generales del 22 de abril en Paraguay no rigió para las redes sociales por un vacío en la legislación que hace que no estén reguladas y, por ende, no sean controladas por la Justicia Electoral.

4 Semillas para la Democracia, 20 de abril de 2018. Disponible en <http://www.semillas.org.py/2018/04/20/mirador-del-gasto-electoral-elecciones-generales-2018/>.

5 La Nación, 11 de abril de 2018. Disponible en https://www.lanacion.com.py/politica_edicionimpresa/2018/04/12/la-corte-habilita-candidaturas-de-cartes-duarte-y-afara-al-senado/.

El único debate presidencial entre los dos candidatos principales tuvo lugar una semana antes de las elecciones, siendo ampliamente transmitido por los canales de televisión, emisoras de radio y medios digitales. Algunos candidatos y candidatas aprovecharon el espacio gratuito otorgado por la ley, pero la mayoría prefirió transmitir sus mensajes de campaña a través de las redes sociales.

Las elecciones generales del 22 de abril

Estas elecciones, en general, no estuvieron exentas de irregularidades y desprolijidades similares a las de comicios anteriores, como la falta de autoridades e integrantes de mesas, el retraso de la apertura de las mismas, falta de útiles, el cuarto padrón, entre otras circunstancias, que no impidieron que la jornada electoral transcurra con parámetros considerados normales.

Por otro lado, si bien las bocas de urna y encuestas de opinión del día de la elección están prohibidas por el Código Electoral (a excepción del diario Última Hora que puede publicar encuestas fundada en el Acuerdo y Sentencia N.º 232⁶, del 10 de abril de 2002), eso no impidió que circularan los resultados a través de diversos medios de comunicación y redes sociales.

El informe preliminar presentado por la Misión de Observación Electoral de la UE (MOE UE) liderada por la eurodiputada Renate Weber, quien estuvo presente sobre el terreno con un total de 96 observadores (provenientes de los 28 Estados Miembros de la Unión Europea, Canadá y Noruega) que visitaron 440 mesas electorales señaló que:

Las elecciones de 2018 se desarrollaron en un ambiente político caracterizado por una debilidad institucional, falta de confianza en las estructuras políticas e inercia judicial. El sistema judicial se reconoce, incluso por los dos principales candidatos presidenciales, como fácilmente influenciado por pactos entre partidos políticos y el poder judicial y por estar sujeto a presiones políticas⁷.

Un tema señalado por el mismo informe preliminar de la MOE UE consideró que el TSJE tomó decisiones equilibradas en temas cruciales que afectaban a diferentes agrupaciones políticas.

6 Última Hora, 10 de diciembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/esta-vigente-uh-sentencia-que-permite-publicar-encuesta-n1123064.html>.

7 Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), 24 de abril de 2018. Disponible en https://eeas.europa.eu/election-observation-missions/eom-paraguay-2018/43438/moe-ue-paraguay-2018-informe-preliminar-%E2%80%93-comunicado-de-prensa_es.

El TSJE también incluyó al Frente Guasu en las juntas cívicas, ocupando uno de los puestos atribuidos al Partido Colorado (...) Tras una queja enviada por el Frente Guasu reclamando su derecho a ser representado en las juntas cívicas, las cuales son designadas de acuerdo con la representación de agrupaciones políticas en el Congreso, el TSJE instruyó a las juntas cívicas a incluir un miembro del Frente Guasú. Aunque la mayoría de las juntas cívicas acataron esta instrucción, algunos tribunales electorales y juntas cívicas se mantuvieron constantemente reacios a cumplirla. El TSJE tiene un control limitado sobre la capacidad de los miembros de las mesas de votación, así como sobre el conocimiento y la aplicación congruente de los procedimientos electorales (...) En el día de la votación las mesas electorales son la única instancia encargada de gestionar las quejas (...) La falta de control y confianza en las juntas cívicas, consideradas el campo de batalla de las agrupaciones políticas y de dudosa rendición de cuentas, plantea dudas sobre su contribución positiva al proceso electoral.

VOTO INCLUSIVO. Muchas personas con discapacidad llegaron a los locales de votación, la infraestructura de los mismos en muchos casos representaba un obstáculo para las personas con movilidad reducida. Tampoco fueron habilitadas boletas con el sistema Braille. En cuanto al Plan Voto en Casa, las personas beneficiadas sumaron un total de 380, de los cuales 351 sufragaron. Este plan solo abarcó las ciudades de Asunción, Capiatá, Fernando de la Mora, Lambaré, Luque, Mariano Roque Alonso, Ñemby, San Lorenzo, Coronel Oviedo, Ciudad del Este y Encarnación.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES. En total, se presentaron 15.597 candidaturas a cargos titulares y suplentes: de los cuales 9.566 (61,4%) eran hombres y 6.031 (38,6%) eran mujeres. El 61,3% de las candidaturas masculinas a cargos titulares se postuló dentro de los primeros 10 órdenes. La representación de mujeres en el Poder Legislativo para el período 2018-2023 es de 16,8 %, el total de mujeres electas en los cargos fue del 18%⁸. El TSJE registró la cantidad de mujeres electas en este periodo⁹ (Cuadro 1).

8 Respecto a la aprobación de ley de Paridad Democrática y a la situación de la participación política de las mujeres en Paraguay, se sugiere remitirse al artículo de Marcella Zub Centeno, *La ciudadanía política de las mujeres en el debate público*, contenida en el presente informe.

9 TSJE. *Elecciones Generales 2018. Análisis de datos con perspectiva de género*. Disponible en http://tsje.gov.py/static/ups/docs/archivos/2018/octubre/Analisis_Elecciones_2018.pdf.

Cuadro 1. Resultados de Elecciones Generales 2018 por cargos

Cargos	Total	Varones	Mujeres	% de varones	% de mujeres
Presidencia y Vicepresidencia	2	2	0	100%	0%
Cámara de Senadores	45	36	9	80%	20%
Parlamento Mercosur	18	15	3	83%	17%
Cámara de Diputados	45	68	12	85%	15%
Gobernadores	17	17	0	100%	0%
Junta Departamental	246	197	49	80%	20%
Total	408	336	72	82%	18%

Fuente: TSJE, Elecciones Generales 2018. Análisis de datos con perspectiva de género.

EDUCAR PARA ELEGIR. Por primera vez se implementó un proyecto piloto llamado “Educar para elegir, construyendo mi país”, promovido por el TSJE con el objetivo de incentivar y promover la participación de las niñas, niños y adolescentes en el ejercicio democrático de la votación. El proyecto se llevó a cabo en 4 establecimientos: colegio San Pedro y San Pablo, en la Asociación del Ministerio de Hacienda, en la Escuela Nacional de Chile y en el colegio Cristo Rey. El procedimiento consistió en la votación simbólica de los niños, niñas y adolescentes, siguiendo los mismos pasos realizados durante una votación real. En total fueron recepcionados 2.698 votos depositados por niñas, niños y adolescentes.

VOTO EN EL EXTRANJERO. Para las elecciones generales del pasado 22 de abril se inscribieron 38.142 personas. En la República Argentina se habilitaron 144 mesas receptoras de voto para seis locales, donde 28.830 ciudadanos estaban habilitados a votar. En el Brasil se autorizó un local de votación para 586 ciudadanos, en Estados Unidos se ubicaron 10 mesas para 2.212 personas en cinco locales de votación y en España, seis locales y 33 mesas receptoras de voto para 6.542 electores habilitados. De acuerdo a datos del TSJE, la participación fue baja, ya que votaron 8.425 paraguayos residentes en el extranjero, solo el 22% de los inscriptos, y teniendo en cuenta, además, que la población paraguaya residiendo en el exterior fácilmente supera las 800.000 personas, según registros oficiales. Entre las dificultades para ejercer el voto, los residentes paraguayos señalaron que la asignación de las mesas era arbitraria y los puntos geográficos muy lejanos al lugar de residencia. Otra dificultad fue el acceso a información

oficial que en muchos lugares no fue realizado de manera eficiente. Al respecto, en una entrevista a una paraguaya, esta señaló que en el caso de Washington DC, la embajada paraguaya en Estados Unidos no fue muy eficiente en brindar información a las personas que estaban habilitadas para votar.

Fraude denunciado por alianza opositora

En la misma noche del 22 de abril, el candidato de la Alianza Ganar, Efraín Alegre, denunció públicamente a los medios de comunicación que tenía pruebas de fraude electoral pocas horas después del cierre de las mesas de votación y posterior transmisión de los resultados del TREP. El candidato opositor y sus agrupaciones políticas aliadas denunciaron irregularidades en el conteo de votos al encontrar discrepancias entre los resultados de los certificados que poseían apoderados y apoderadas de algunos partidos de la oposición y los resultados que arrojaba el TREP durante la transmisión. Esto dio pie a la movilización de un grupo de adherentes de los partidos denunciadores y convocaron a manifestaciones frente la Justicia Electoral a fin de exigir transparencia en los resultados de las elecciones. El TSJE rechazó las acusaciones y convocó a las distintas fuerzas políticas del país a participar activamente durante la etapa de escrutinio, cómputo definitivo y juzgamiento de actas; sin embargo, no existía la posibilidad de realizar una revisión o un nuevo conteo de los votos.

La Alianza Ganar señaló que un factor decisivo fue la difusión de las encuestas y boca de urnas. El 7 de mayo de 2018 la Alianza Ganar presentó una denuncia contra tres encuestadoras que daban una ventaja de 30 puntos a favor de la ANR cuando el resultado fue apenas de una victoria del 3,7%. La denuncia fue formulada, por el hecho punible de engaño al elector, según el artículo 279 del Código Penal, en contra de Adolfo Grau, Francisco Capli y Enrique Taka Chase, todos dueños de empresas encuestadoras que realizaron sondeos para los comicios generales del pasado mes de abril¹⁰.

Unos audios filtrados de un funcionario del TSJE en el mes de junio, que ya fue separado y destituido del cargo, probarían que hubo irregularidades en la celebración de los comicios que dieron como ganador a Mario Abdo Benítez. Tras este hecho, el principal partido de oposición presentó una denuncia al respecto:

10 ABC Color, 8 de mayo de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/alianza-denuncia-ante-la-fiscalia-a-encuestadores-1700672.html>

El martes 24 de julio, en representación del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) se constituyeron sus apoderadas Liliana Boccia y Marlene Orué en la sede N.º 1 de la Fiscalía, a los efectos de presentar una denuncia en contra de Miguel Ángel Iturburu Cañete por la supuesta comisión de los hechos punibles de Tráfico de Influencias, Asociación Criminal, Cohecho Pasivo Agravado, Falseamiento de Elecciones, Alteración de Datos y Sabotaje a Computadoras. El denunciado se desempeña como funcionario del Tribunal Superior de Justicia Electoral. Los denunciantes alegan que Iturburu Cañete cumplía funciones como Jefe de Control de Calidad de Informática en el TSJE y el mismo estaría involucrado en los ilícitos mencionados a través de unos audios que fueron difundidos en varios medios de comunicación radial. En las grabaciones el denunciado habría ofrecido falsear los datos electorales y describiendo el modo operativo para el cambio de resultados en las actas de las elecciones generales del presente año, con la condición de recibir una prestación pecuniaria (...) Tras lo cual mencionaron que el PLRA fue perjudicado directamente y se encuentra sumamente agraviado ante un nuevo indicio de fraude electoral relacionado con otras denuncias de irregularidades¹¹.

Acciones en curso para la modificación del Código Electoral

A través del Ministerio del Interior, el gobierno instaló en su agenda la priorización de la reforma electoral abriendo un espacio de debate en torno a la modificación y modernización del Sistema electoral paraguayo. La Mesa de Diálogo busca la participación de todos los partidos y movimientos políticos (con y sin representación parlamentaria), de representantes y actores de organizaciones no gubernamentales, sociedad civil organizada, Iglesias y de otros sectores de la vida nacional. Los temas a ser abordados son el desbloqueo de listas electorales, escrutinio electrónico, identificación biométrica, integración de mesas y transporte público gratuito el día de las elecciones, la forma de confección de actas, sufragio de personas con discapacidad y personas privadas de libertad, subsidios y aportes electorales, voto en el extranjero, Ley de Paridad y voto obligatorio (multa). De acuerdo al ministro del Interior, Juan Ernesto Villamayor, el objetivo del gobierno es dar oportunidades a los partidos y movimientos políticos y a la sociedad civil organizada para integrar la mesa de diálogo y trabajo en donde se sientan posturas políticas y opiniones. Una vez finalizadas las deliberaciones, los resultados se remitirán al Parlamento, donde se debatirá la modificación de la Reforma electoral¹². Las organizaciones de la sociedad civil podrán presentar a esta instancia propuestas y lecciones aprendidas en las diferentes áreas luego de haber trabajado en seis elecciones generales desde 1989.

11 Ministerio Público, 24 de julio de 2018. Disponible en <http://ministeriopublico.gov.py/apoderadas-del-plra-denuncian-ante-el-ministerio-publico-a-funcionario-electoral-n6412>

12 Ministerio del Interior. Disponible en <http://www.mdi.gov.py/index.php/mecip/ci3noticias/item/10549-ministro-resalta-importancia-de-participaci%C3%B3n-de-sectores-pol%C3%ADticos-y-sociales-del-pa%C3%ADs-en-mesa-de-di%C3%A1logo>

Paralelamente, en la Cámara de Senadores se conformó la Comisión especial para el estudio y reforma de la Ley N.º 834/96 “Que establece el Código Electoral Paraguayo”¹³ estableciendo como ejes de trabajo: desbloqueo de listas, sufragio y escrutinio electrónico, integración de mesas, transporte gratuito, forma de confección de actas, discapacidad y personas privadas de libertad. A esta instancia se espera se presenten las propuestas de la Mesa de Diálogo para la reforma del Código Electoral.

En la Comisión especial para el estudio y reforma de la Ley N.º 834/96 actualmente se encuentra en proceso de estudio, la propuesta de derogación de los incisos b) y d) del artículo 91 de la Ley N.º 834/96 “Código Electoral”, que hacen referencia a una restricción a las personas con discapacidad auditiva y que no sepan hacerse entender por escrito o por otro medio; y al voto de personas privadas de libertad, respectivamente. La propuesta de derogación habilitará a las personas privadas de libertad sin condena a votar, por lo cual sería necesario crear una ley especial donde se establezca el voto de personas que guardan reclusión en las penitenciarías y tener en cuenta también que existen personas con la reclusión domiciliaria. Con relación a este punto, se recuerdan las Observaciones finales al tercer informe del Estado paraguayo del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, órgano encargado de supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y sus protocolos facultativos; sobre el estado de cumplimiento del mismo 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.¹⁴

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) en su informe “Pabellón la bronca - Índice de ocupación de instituciones de privación de liber-

13 La Comisión Especial para el estudio y reforma de la Ley N.º 834/96 “Que establece el Código Electoral Paraguayo”, está integrada por el senador Sergio Godoy, presidente, como vicepresidenta la senadora Georgia Arrúa y como relatora, la senadora Lilian Samaniego. Miembros: Juan Darío Monges, Blas Llano, Enrique Bacchetta, Víctor Ríos, Hugo Richer, Gilberto Apuril, Desirée Masi y Paraguayo Cubas. Disponible en <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/1829-comision-especial-analisis-integracion-de-mesas-electorales-2018-10-09-06-44-04>.

14 Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos (2013). *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay, aprobadas por el Comité en su 107.º período de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013)*. Disponible en <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkC1d%2fPPRiCAqhKb7yhshYsuxMUifRly9oVnAxQecFQb-YLgSCHTubsScaS6z%2fPEB5LtzCibrkMwhmZ%2fCl7tnUo3jTuoPdT3FoASccfa%2f3CgNjJaPmZmwZjww6xMk4zf>.

tad de la República del Paraguay”¹⁵ señala que la población penitenciaria era de 14.561 personas (hombres y mujeres). De acuerdo a datos del MNP, del total de internos solamente hay 24% de hombres condenados y un 31 % en el caso de las mujeres. Esta cifra varía diariamente y se suman los graves problemas de datos sistematizados y cruzados desde diferentes instancias (Policía Nacional, Ministerio Público, Ministerio de la Defensa Pública, Poder Judicial). El Tribunal Superior de Justicia Electoral y Ministerio de Justicia están implementando el Sistema de Información Penitenciaria (SIPPY), en el marco del proyecto de Recolección de Datos del Sistema de Gestión Penitenciaria llevado adelante. El mismo apunta a la protección de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad privadas de libertad. El censo fue iniciado el 31 de octubre de 2018 y se tiene previsto que finalice en el plazo de un año.¹⁶ En este sentido, el MNP apunta a la creación de un Observatorio del Sistema de Justicia Penal, con participación de la sociedad civil para mejorar calidad de la información penal disponible, así como fortalecer la participación ciudadana en el debate sobre la efectividad de su sistema formal de resolución de conflictos, desde un enfoque de derechos.

Ministros del TSJE, con posibilidad de ser sometidos a juicio político

El 26 de noviembre de 2018, Sandra McLeod presentó su renuncia al cargo de intendenta Municipal de Ciudad del Este. Esta renuncia se dio en el contexto de diversas acciones de sectores ciudadanos y políticos que tenían una postura favorable a la intervención de su gestión en dicho cargo. A principios de octubre del mismo año, la Junta Municipal había aprobado la intervención, y el tratamiento de la misma por parte de la Cámara de Diputados estaba a punto de darse, lo cual ocurrió al día siguiente de la renuncia de McLeod. Por amplia mayoría, dicha Cámara aprobó la intervención de su gestión.

El mismo día de la renuncia de McLeod, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) emitió la resolución N.º 132/18, por la cual convocó a elección de intendente municipal de Ciudad del Este. Dicha resolución fue ampliamente criticada por referentes de algunos partidos políticos, lo cual se tradujo en el inicio de acciones inmediatas por parte de varios parlamentarios/as para impulsar el juicio político a los tres ministros del TSJE: Jaime Bestard, María Elena Wapenka y Alberto Ramírez Zambonini. Las críticas a la actuación de los

15 Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura, 16 de octubre de 2018. Disponible en <http://www.mnp.gov.py/index.php/about/informacion-publica/Publicaciones/Pabell%C3%B3n-la-bronca---%C3%8Dndice-de-ocupaci%C3%B3n-de-Instituciones-de-Privaci%C3%B3n-de-Libertad-de-la-Rep%C3%ABlica-del-Paraguay/>.

16 Última Hora, 31 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/inician-censo-penitenciario-conocer-la-situacion-los-presos-n2776683.html>.

ministros se basan en la última parte del inciso c del artículo N.º 53 de la Ley Orgánica Municipal, donde se estipula que es atribución de la Junta Municipal aceptar o rechazar la renuncia del intendente/a. Y en tal sentido, el TSJE emitió la citada resolución sin que la Junta Municipal de Ciudad del Este haya resuelto la aceptación o rechazo de la renuncia de McLeod. Y, finalmente, el 29 de noviembre de 2018, el TSJE emitió otra resolución, la N.º 135/18¹⁷ a través de la cual suspende los efectos de la resolución que convocaba a elección de intendente en el mencionado distrito. Uno de los párrafos de la citada resolución expresa textualmente:

Que, teniendo en cuenta que la Junta Municipal no tiene un plazo determinado para el estudio de la aceptación o rechazo de la renuncia planteada por la licenciada Sandra McLeod de Zacarías, la Justicia Electoral considera que el cumplimiento del cronograma electoral se ve seriamente afectado”.

Independientemente de la marcha atrás del TSJE, aquellos sectores políticos críticos a la actuación de los ministros del TSJE en este tema, anunciaron que seguirán adelante con la iniciativa del juicio político, y señalaron que en pocos días más tendrían listo el libelo acusatorio.

Exigencia ciudadana en la calidad de las candidaturas a cargos electivos

Se debe notar que a lo largo del 2018 se desarrollaron diversas manifestaciones ciudadanas que señalaban la falta de confianza en las estructuras de los partidos políticos luego de que en las internas varios candidatos acusados por corrupción y tráfico de influencias se mantuvieron en las listas de los partidos y que el Congreso intentara aprobar el proyecto de la Ley 6039/18, comúnmente conocido como “de autoblandaje”, aumentando considerablemente los requisitos para que los miembros del Congreso pierdan la investidura. A partir de esto, la ciudadanía está haciendo más visibles y enérgicas sus exigencias de que los partidos mejoren la calidad de sus candidaturas.

En el mes de setiembre fue derogada la Ley N.º 6038/18 conocida como “autoblandaje”, sancionada en el periodo anterior tras darse por primera vez la pérdida de investidura de un legislador.¹⁸

17 TSJE, 29 de noviembre de 2018. Disponible en <http://tsje.gov.py/noticias/leer/7712-tsje-resuelve-suspende-efectos-de-la-resolucion-por-la-cual-se-convoca-a-eleccion-de-intendente-de-ciudad-del-este.html>.

18 Óscar González Daher, tras la divulgación de unos audios que revelaban un esquema de tráfico de influencias en el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados fue destituido. Sin embargo, integró nuevamente la lista de senadores de la ANR luego de las elecciones internas. Luego, ante movilizaciones ciudadanas se vio obligado a renunciar al cargo para someterse a la Justicia por los hechos punibles de enriquecimiento ilícito, lavado de dinero y evasión. Se sugiere remitirse al artículo *Ciudadanía expresa repudio a la corrupción y exige el fin de la impunidad* sobre Derecho a la

Sin embargo, en tiempo récord, la Cámara de Diputados planteó y aprobó un nuevo sistema de autoblindaje con miras a evitar la destitución de varios parlamentarios como ocurrió en el 2018.

La Cámara de Diputados, por mayoría de sus miembros (...) votaron por un engorroso y burocrático proceso para sacar la investidura a un congresista, creando así una doble instancia y dejando en manos del Tribunal Superior de Justicia Electoral la decisión final (...) Anteriormente, por una simple mayoría de votos (la mitad más uno de los presentes) se podía activar el procedimiento de pérdida de investidura, pero con la normativa aprobada ayer se requerirá de mayoría absoluta de 41 votos y en el Senado de 23 votos (la mitad más uno del total de integrantes). El procedimiento establece la prueba de admisibilidad, es decir, el Tribunal Electoral de la Capital puede devolver la solicitud si no cuenta con “los requisitos”. También puede prescribir la causa y además se establece un sinnúmero de plazos para la defensa del acusado.¹⁹

Se espera que esto sea rechazado en la Cámara de Senadores porque resulta violatoria a los preceptos establecidos en la Constitución Nacional.

CONCLUSIONES

El proceso de reforma electoral debe continuar con acciones concretas permitiendo la más amplia participación de los sectores que permitan establecer la construcción de mecanismos que mejoren la calidad de la participación política ciudadana.

Siguen existiendo violaciones legales por parte de los diferentes partidos políticos al no respetar lo establecido para la propaganda electoral, se deben establecer y cumplir las sanciones previstas por la ley. Urge regular la información como boca de urnas a través de las redes sociales.

La Ley N.º 4743/12 que regula el financiamiento político fue aplicada por primera vez en estas elecciones generales. Apuntando a una implementación más efectiva de la ley, el TSJE promulgó una reglamentación por la cual las agrupaciones políticas debían abrir una cuenta bancaria, designar a un administrador financiero y declarar sus gastos al TSJE. Los partidos políticos tienen derecho a un subsidio estatal para hacer campaña, el cual es pagado solamente después de las elecciones basado en la cantidad de votos obtenidos. Esto provoca que

reunión, manifestación y asociación de este informe.

19 Última Hora, 14 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/diputados-aprueban-doble-blindaje-y-dan-respiro-al-imputado-portillo-n2779247.html>

partidos con limitado poder económico acudan a solicitar préstamos bancarios para financiar sus actividades de campaña, según señala el Monitoreo del Gasto Electoral de Semillas para la Democracia.

La Ley N.º 4743/12 sobre el financiamiento de campañas es un paso positivo hacia la transparencia. Sin embargo, no se aplica en las elecciones internas de los partidos por lo que son deficientes o nulos los mecanismos que podrían ser efectivos para el monitoreo y la sanción. Aunque el TSJE sea el responsable de verificar el cumplimiento de las reglas de financiación de la campaña de las agrupaciones políticas, la ley no le otorga suficientes poderes para hacer efectivo el control de la financiación.

Igualmente, se deben mencionar que quedan muchos desafíos para el Estado y el propio TSJE y otras instituciones, para que 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.²⁰

Finalmente, un punto de alta relevancia constituye la posibilidad de juicio político a los tres ministros del TSJE, por su actuación en el caso de la renuncia de Sandra McLeod al cargo de intendenta de Ciudad del Este. Este hecho se suma a varios otros en años anteriores, que en su conjunto ilustran cómo el TSJE sigue arrastrando una situación de baja institucionalidad.

RECOMENDACIONES

El Poder Ejecutivo debe:

- fortalecer la Mesa de Diálogo para la reforma del Código Electoral a través de un cronograma y plan de trabajo que permita presentar en la brevedad propuestas significativas en la reforma del Código Electoral.

El Poder Legislativo debe:

²⁰ Gauto Bozzano, Enrique (2017). Un nuevo proceso electoral sin reformas legales clave que favorezcan la participación política. Participación política. En *Yvyypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 414-424). Asunción: Codehupy.

- 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.

El Senado debe:

- rechazar la propuesta de la Cámara de Diputados con relación al doble autoblindaje.

Las instancias estatales correspondientes deben:

- trabajar en la reglamentación de la Ley N.º 4743/12 “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 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) 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 Ministerio Público debe:

- aplicar la legislación que castiga la propaganda electoral extemporánea.

Los partidos y movimientos políticos deben:

- fomentar la formación y capacitación en materia electoral.

Entre las propuestas para la reforma electoral, se debe:

- Buscar un mecanismo que regule la difusión en redes sociales de la boca de urnas sobre todo en los medios de comunicación.
- Implementar el voto por internet o por correo –como ocurre en otros países de la región– para la promoción de votos de paraguayos en el exterior.

BIBLIOGRAFÍA

- Galeano, Adelaida Cristina y Duarte Ocampos, Nilda, (2014). Modificaciones electorales con la mirada puesta en las elecciones municipales del 2015. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2014* (pp. 501-512). Asunción: Codehupy.
- Gauto Bozzano, Enrique (2017). Un nuevo proceso electoral sin reformas legales clave que favorezcan la participación política. Participación política. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 414-424). Asunción: Codehupy.
- Gauto Bozzano, Enrique (2016). La paridad debe ser prioridad en la agenda parlamentaria. Derechos a la participación política. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2016* (pp. 327-340). Asunción: Codehupy.
- Gauto Bozzano, Enrique y Leguizamón, Corina (2012). Participación política, golpeada. Quiebre del proceso democrático quiebra la voluntad popular. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2012* (pp. 467-486). Asunción: Codehupy.
- Gauto Bozzano, Enrique (2009). "Película repetida. Baja institucionalidad y falta de cambios legales siguen afectando a los derechos políticos. En *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2009* (pp. 511-525). Asunción: Codehupy.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) (2018). *Informe "Pabellón la bronca – Índice de ocupación de instituciones de privación de libertad de la República del Paraguay*. Disponible en <http://www.mnp.gov.py/index.php/about/informacion-publica/Publicaciones/Pabell%C3%B3n-la-bronca---%C3%8Dndice-de-ocupaci%C3%B3n-de-Instituciones-de-Privaci%C3%B3n-de-Libertad-de-la-Rep%C3%BAblica-del-Paraguay/>.
- Semillas para la Democracia, (2018) *Informe final de enero a marzo 2018. Mirador del Gasto Electoral. Elecciones generales 2018*. Disponible <http://www.semillas.org.py/2018/04/20/mirador-del-gasto-electoral-elecciones-generales-2018/>.

LA CIUDADANÍA POLÍTICA DE LAS MUJERES EN EL DEBATE PÚBLICO

DERECHO A LA PARTICIPACIÓN
POLÍTICA DE LAS MUJERES



El debate público y político respecto a la necesidad de más mujeres en cargos de decisión estuvo más presente que nunca durante el 2018; los compromisos electorales, la alta participación de mujeres en las elecciones internas y generales, y el debate sobre la “Ley de Paridad Democrática” hacen más visible la imperiosa necesidad de adoptar mecanismos legales para garantizar una participación igualitaria de mujeres y hombres en cargos de decisión pública y política.

Marcella Zub Centeno
RED DE MUJERES DEL SUR

INTRODUCCIÓN

El 2018 fue un año difícil para la ciudadanía política de las mujeres. No solamente ocuparon los lugares marginales de las listas en las elecciones generales, sino también lograron menos escaños y sufrieron reveses en el proceso de aprobación de la “Ley de Paridad Democrática”. A pesar de este escenario, el debate público y político respecto a la necesidad de más mujeres en cargos de decisión estuvo más presente que nunca; la democratización de los espacios –y hasta del escenario público– se vio comprometido con la pregunta: ¿Dónde están las mujeres?

El presente artículo presenta información actualizada sobre los resultados electorales de las elecciones generales 2018, respecto a la participación de las mujeres. Igualmente, relata de manera sucinta el proceso legislativo que siguió el proyecto de ley de Paridad Democrática, aprobado finalmente por la Cámara de Diputados, pero vacío de contenido, para terminar exponiendo algunas de las razones por las cuales el presidente fundó su veto.

MARCO LEGAL

La Constitución reconoce y garantiza el derecho a la igualdad de las personas (arts. 46, 47 y 48). En el marco de un Estado social de derecho (art. 1), se aspira a que la igualdad sea “real y efectiva”, asumiendo el Estado la obligación de adoptar medidas para allanar los obstáculos que impidan el goce de la igualdad. En el marco de los derechos políticos, el art. 117 señala 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 único mecanismo de acción positiva en la legislación nacional se encuentra en el inciso r del art. 32 del Código Electoral, que dispone una cuota mínima del 20% de mujeres en las listas internas de candidaturas a cargos pluripersonales, en los partidos y movimientos políticos. Cabe señalar, sin embargo, que los estatutos partidarios muchas veces contemplan porcentajes superiores, como los de la Asociación Nacional Republicana (ANR) y del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), que fijan estatutariamente un porcentaje mínimo de mujeres

del 33%. La cuota no solamente es una de las más bajas de la región, sino también ineficiente, pues se aplica únicamente en las candidaturas internas partidarias y muchas veces, en vez de aplicar la cuota estatutaria, los partidos aplican estrictamente el mínimo legal establecido en el Código.

La violencia política contra las mujeres está contemplada en Ley N.º 5777/16 “De Protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia”. Esta forma de violencia no está tipificada en el ámbito penal, pero se reconoce como una violencia que impide el acceso pleno y el goce efectivo de los derechos políticos¹ y compromete a las autoridades públicas a adoptar medidas para prevenirla, disminuirla y erradicarla.

ELECCIONES GENERALES 2018: ¿Y LAS MUJERES?

Las internas partidarias

Las elecciones internas de todos los partidos y movimientos políticos se realizaron de manera simultánea el 17 de diciembre de 2017. La Dirección de Políticas de Género del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) llevó adelante, por primera vez, una observación electoral sobre la participación política de las mujeres en cuatro colegios electorales de la Capital y dos en General Bruguez. A partir de esta muestra, se constató que el 64% de las mesas electorales están conformadas por mujeres, frente un 35% de hombres, y en el 72% de dichas mesas, las mujeres eran la máxima autoridad, es decir, eran presidentas de mesa, frente a un 28% de hombres. Como veedoras, las mujeres también superaron a los hombres con un 61% frente al 39%. En el informe final de esta observación electoral se señala:

Con estas observaciones, es visto que la responsabilidad de la custodia y recepción del voto popular recae en gran medida en las manos de las mujeres paraguayas, con su activa participación en los procesos de votación y que los partidos políticos, depositan su confianza en las mismas.²

La información de la Observación electoral confirma la fuerte presencia y participación de las mujeres en el proceso electoral interno, que se repite en las nacionales. Las mujeres participan, acompañan y custodian los votos de los candidatos, reproduciendo en cierta medida las mismas labores que hacen en

1 **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, art. 6, Ley N.º 5777/16).

2 Tribunal Superior de Justicia Electoral. *Elecciones primeras 2017. Observación electoral.* Disponible en http://tsje.gov.py/static/ups/docs/archivos/2017/diciembre/2017-participacion_politica_mujer.pdf.

el ámbito privado, invisibles y subvaloradas pero claves para el funcionamiento de los partidos y del proceso electoral.

Las candidaturas y la elección de las mujeres

Para las Elecciones Generales 2018, el padrón electoral estuvo compuesto por un 49% de mujeres frente a un 51% de hombres, participando el 61,4% de las personas empadronadas (no se cuenta aún con datos desagregados por sexo). En términos de candidaturas, el 39% de las listas estuvieron compuestas por mujeres, frente a un 61% de hombres. Del total de cargos en disputa, las mujeres solamente lograron quedarse con el 18%, frente al 82% de los cargos en donde resultaron electos los hombres (Cuadro 1).

Cuadro 1. Número y porcentaje de candidaturas y de elección, por sexo. Elecciones 2018

Titulares y suplentes	Candidaturas		Elección		%
	cantidad	porcentaje	cantidad	porcentaje	
Mujeres	6.031	39%	143	18%	2,30%
Hombres	9.566	61%	639	82%	6,70%
Total	15.597	100%	782	100%	-

Fuente: Unidad de Política de Género, TSJE, 2018.

Los datos presentados muestran así que mientras se elige una mujer entre cada 42 candidatas, se elige un hombre entre cada 14 candidatos.

Cuadro 2. Número y porcentaje de candidaturas y elección, titulares y suplentes, por sexo y cargo. Elecciones 2018

Cargo y número de bancas	Candidaturas				Elección			
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
	cantidad	porcentaje	cantidad	porcentaje	cantidad	porcentaje	cantidad	porcentaje
1 presidente y 1 vicepresidente	19	95%	1	5%	2	100%	0	0%
45 senadores	1.278	59%	897	41%	63	84%	12	16%
18 parlamentarios del Mercosur	602	59%	415	41%	31	86%	5	14%
80 diputados	2.157	63%	1.250	37%	132	82%	28	18%
17 gobernadores	111	91%	11	9%	17	100%	0	0%
246 Junta Departamental	5.388	61%	3.457	39%	394	80%	98	17%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Unidad de Política de Género, TSJE, 2018.

En dupla presidencial solamente hubo una mujer candidata a la vicepresidencia por el Partido del Movimiento Patriótico Popular, porcentaje bastante inferior a elecciones anteriores que desde el 2003 mantenían –al menos– más del 20% de candidatas. No hubo en 2018 ninguna mujer como candidata a la Presidencia de la República. En las candidaturas a Gobernaciones también se mostró un retroceso con relación a las elecciones anteriores (en 2003 hubo 8,8% de candidatas, en 2008 un 11,7% y en 2013 un 13,2%) y como resultado de esto, no hay ninguna mujer gobernadora durante el periodo 2018-2023 (Cuadro 2).

En la Cámara de Senadores, de 29 listas únicamente 5 estaban encabezadas por mujeres, y de estas solamente una resultó electa como cabeza de lista. En la Cámara de Diputados se presentaron 760 listas, de las cuales solo 46 estuvieron encabezadas por mujeres, lo que representa apenas el 6%³. Los resultados en el Congreso, por lo tanto, no podían ser diferentes, se perdió una banca en el Senado y el porcentaje de mujeres quedó igual en la Cámara de Diputados. Sin embargo, cabe aclarar que ante la negativa del presidente del Congreso de tomar juramento al expresidente Nicanor Duarte Frutos, terminó jurando nuevamente la senadora Mirta Gusinky, y en la Cámara de Diputados ocurrió un

3 Misión de Observación Electoral - Paraguay 2018. Unión Europea. Declaración Preliminar. Disponible en <https://www.decidamos.org.py/jwww/component/k2/item/2144-mision-de-observacion-electoral-ue-elecciones-py-2018-informe-preliminar>.

hecho similar, ante la destitución del diputado Ulises Quintana, pasó a jurar su suplente, la diputada Rocío Abed de Zacarías. Con esto, el porcentaje de mujeres en el Congreso aumentó levemente, fruto en realidad de los vaivenes políticos y el azar, de lo contrario, se hubiese tenido un leve retroceso por primera vez en democracia.

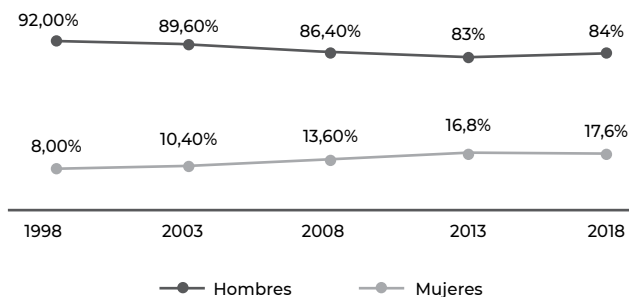
Cuadro 3. Número y porcentaje de elección por cargo y sexo, titulares. Elecciones 2018

Cargo y número de bancas		Titular elección			
		Hombres		Mujeres	
Cargo	N.º de bancas	cantidad	porcentaje	cantidad	porcentaje
presidente y vicepresidente	2	2	100%	0	0%
senadores	45	37	82%	8	18%
parlamentarios del Mercosur	18	15	83%	3	17%
diputados	80	68	85%	12	15%
gobernadores	17	17	100%	0	0%
Junta Departamental	246	197	80%	49	20%
Total de bancas	408	336	82%	72	18%

Fuente: Unidad de Política de Género, TSJE, 2018.

De un total de 408 bancas de titulares en disputa para las elecciones generales de 2018, solamente el 18% de ellas fueron ocupadas por mujeres (Cuadro 3).

Gráfico 1. Porcentaje de mujeres y hombres titulares, ambas Cámaras del Congreso por período electoral. Años 1998 - 2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos del TSJE.

En los otros cargos, como en el Parlamento del Mercosur, el porcentaje de mujeres electas desde las Elecciones 2008 no supera el 17% que son apenas 3 de las 18 bancas. Y en las Juntas Departamentales hubo un leve aumento de 16,7% de las elecciones anteriores, al 20% actual.

Conclusiones de las misiones de observación electoral

Para las elecciones generales 2018 el Estado recibió –al menos– dos misiones de observación. Los informes finales realizaron una serie de recomendaciones al Estado, entre ellas las siguientes en materia de participación de las mujeres:

La Misión de Observación de la Organización de Estados Americanos (OEA) señala:

La Misión recomienda aumentar el porcentaje mínimo actualmente vigente de la cuota de género y establecer un mandato de posición que otorgue mayores garantías en la igualdad de resultados. La aprobación del proyecto de paridad en el Senado, actualmente en debate en la Cámara de Diputados, abre una importante posibilidad de mejora en las condiciones equitativas de la oferta electoral y del acceso a la representación de las mujeres⁴.

Por su parte, la Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE) recomienda:

Para promover la participación igualitaria de las mujeres en la vida política y pública, sería importante aprobar el proyecto de ley de Paridad Democrática que establece una representación del 50 por ciento de mujeres en las listas de candidatos y en las instituciones públicas⁵.

El informe también indica que:

Las declaraciones de los candidatos, particularmente del presidente, desalentando las reclamaciones de equidad no contribuyen a la promoción de la igualdad de oportunidades en el derecho a presentarse a las elecciones. Además, los movimientos y grupos de mujeres que abogan por la igualdad son frecuentemente estigmatizados y a menudo objeto de insultos y comentarios denigrantes. La igualdad de derechos políticos y la participación en la vida pública de hombres y mujeres es uno de los principios para la or-

4 OEA (2018). *Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos en Paraguay*. Disponible en www.oas.org/documents/spa/press/informe-preliminar-MOE-Paraguay-2018.pdf.

5 UE (2018). *Misión de Observación Electoral de la Unión Europea - Paraguay. Informe Final Elecciones Generales 2018*. Disponible en https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/moeuepy2018_informefinal_esp.pdf.

ganización de elecciones creíbles a los cuales Paraguay se ha comprometido al ratificar en 1992 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer en 1987⁶.

LEY DE PARIDAD SIN PARIDAD

En el informe del 2017 se explicaron las razones, el contenido y el proceso de elaboración del proyecto de ley de Paridad Democrática presentado el 8 de marzo de 2016. El 2018 fue un año clave, pues se realizó el estudio y el tratamiento del proyecto por parte de ambas cámaras del Congreso⁷.

Dos años después de su presentación, el 8 de marzo, el proyecto entró en el orden del día y fue objeto de discusión en la Cámara de Senadores, siendo aprobado con modificaciones con 32 de votos a favor, 6 por el rechazo y 7 abstenciones. Así, el proyecto pasó a la Cámara de Diputados que tenía tres meses para pronunciarse sobre el mismo. Las comisiones lo estudiaron, pero no dictaminaron, y los diputados fueron postergando su estudio. Ante la inminencia de la sanción ficta (la aprobación del proyecto conforme la versión enviada por la Cámara de Senadores), se llamó a una sesión extraordinaria para el 12 de junio al único efecto de rechazar el proyecto. Es así que la mayoría de los congresistas que estaban a favor de la ley no asistieron, pero sí lograron el quórum legal quienes se opusieron y, con una aplastante mayoría de 45 votos frente a 4, se aprobó una modificación presentada sobre tablas –es decir, en el momento– por el diputado Bernardo Villalba. En dicha sesión, los argumentos falaces, las mentiras y los prejuicios de todo tipo abundaron, principalmente expuestos por el entonces diputado José María Ibáñez y la exdiputada Olga Ferreira⁸.

Las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados en realidad apuntaban a vaciar de contenido el proyecto. Con el nombre de “Ley de Paridad Democrática” el proyecto de tres artículos mencionaba la realización de campañas de concienciación, programa de capacitación y la distribución del aporte anual del Estado para la capacitación de las mujeres, sin ningún tipo de medida legal

6 UE (2018). *MOE UE Paraguay 2018: Informe preliminar - Elecciones bien administradas por el Tribunal Superior de Justicia Electoral en un país pendiente de reformas institucionales profundas*. Disponible en https://eeas.europa.eu/election-observation-missions/eom-paraguay-2018/43437/moe-ue-paraguay-2018-informe-preliminar---elecciones-bien-administradas-por-el-tribunal_es.

7 Todo el proceso legislativo puede ser consultado en Sistema de Información Legislativa (Silpy). Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/h06491>.

8 ABC Color, 12 de junio de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/concienciacion-por-paridad-1711763.html>; Última Hora, 14 de junio de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/la-ley-paridad-n1300213.html>; Resumen de Noticias, 12 de junio de 2018. Disponible en <https://www.rdn.com.py/2018/06/12/hombres-buscaran-cambio-de-sexo-con-ley-de-paridad-sostiene-ibanez/>.

o mecanismo que efectivamente apuntara a aumentar la representación de mujeres en cargos de decisión.

El proyecto volvió con dichas modificaciones a la Cámara de Senadores que lo estudió el 6 de septiembre de este año, ratificando su sanción inicial con 23 votos a favor, 4 por el rechazo, 9 abstenciones y 9 ausencias. Con esta decisión, la Cámara de Senadores restituyó el contenido del proyecto de ley, incorporando la paridad y la alternancia de hombres y mujeres en las listas de candidaturas internas en los partidos políticos, además de la conformación paritaria del gabinete presidencial, entre otras medidas. Sin embargo, la Cámara de Diputados, en la sesión del 10 de octubre pasado, volvió a ratificarse en su versión de la ley de paridad, vaciada de contenido, con 54 votos en contra, 14 por la aprobación versión senado y 7 abstenciones. Al ser la Cámara de Diputados la última instancia como Cámara revisora, el proyecto fue aprobado conforme los términos de esta última y pasó al Ejecutivo para su promulgación⁹.

El Grupo Impulsor de la Paridad Democrática (GIPD) solicitó al presidente de la República que vetara la versión aprobada finalmente por la Cámara de Diputados, ya que no cumplía con los objetivos propuestos y no proponía ningún mecanismo para aumentar la representación política y finalmente concretar el principio de igualdad establecido en el artículo 48 de la Constitución Nacional. En el uso de sus facultades constitucionales, el presidente Mario Abdo Benítez, el 8 de noviembre de 2018, a través del Decreto N.º 596, objetó totalmente la ley remitida. La fundamentación del veto señala, entre otras cosas:

Que los artículos constitucionales precedentes son claros al reconocer que la igualdad entre hombres y mujeres debe ir más allá de lo formal o normativo, y que esta implica una obligación de remover los obstáculos y generar los mecanismos adecuados para hacer realidad la igualdad, es decir, para que la igualdad pase de una dimensión formal, a una dimensión sustantiva o material, real y efectiva, como señala el texto constitucional y de esta manera lograr que las mujeres puedan ejercer sus derechos a plenitud en todos los ámbitos. (...)

Que, por todo esto, resulta pertinente realizar una objeción total sobre el Proyecto de Ley N.º 6201/2018 “De Paridad Democrática” por resultar incoherente entre el objeto del mismo y su contenido.

9 Line Bareiro fue entrevistada al respecto. Disponible en www.ultimahora.com/la-camara-diputados-sanciona-una-ley-paridad-paridad-n2773536.html.

Que se agrega además que, los actos normativos deben reunir ciertas características para que los mismos sean eficaces, por lo que resulta importante que la forma y el contenido puedan garantizar la funcionalidad de la misma, puesto que la norma, así como se encuentra establecida, se desvía de lo sustantivo contemplado en el objeto, por lo que promulgarla carecería de utilidad (...).

El presidente fundamenta su objeción total a la ley aprobada teniendo como base la Constitución Nacional, la Ley N.º 1215/86 que ratifica la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), la Plataforma de Acción de Beijing y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en especial el Objetivo N.º 5 que propone lograr la igualdad entre géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

El veto presidencial es clave, pues el mismo no solamente se opone a una ley vacía de contenido, sino que también lo fundamenta de una manera excepcional para entender la real necesidad de adoptar mecanismos legales para incrementar la participación política de las mujeres. Esta posición también resulta clave pues, a lo largo del proceso de discusión de la ley de paridad, grupos antiderechos y fundamentalistas han desinformado respecto al contenido del proyecto vinculándolo al aborto, al matrimonio igualitario, a la identidad de género y hasta a la pedofilia¹⁰. En realidad, han hecho fácil el trabajo a un grupo de legisladores que no quieren perder sus privilegios y no están dispuestos a abordar los problemas que afectan no solo a la mitad de la población paraguaya, sino a la propia democracia.

RECOMENDACIONES

- Aprobar mecanismos legales que garanticen la participación paritaria de mujeres y hombres en cargos de elección y decisión popular.
- Desarrollar investigaciones y profundizar en los estudios de la violencia política contra las mujeres, conforme la Ley N.º 5777/16 y adoptar protocolos y/o disposiciones reglamentarias al interior de los partidos políticos respecto al acoso y la violencia política.

¹⁰ Argumentos refutando esas falacias han sido expuestos en varios medios de prensa. Por ejemplo: Última Hora, 2 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/en-paraguay-han-generado-muchos-miedos-detras-la-ley-paridad-n2705026.html>; Diario Hoy, 12 de junio de 2018. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/ley-de-paridad-genera-division-se-desea-instalar-un-totalitarismo-de-genero>; ADN Digital, Disponible en: <http://www.adndigital.com.py/ley-paridad-las-apuradas-aprobaron-nuevo-proyecto/>.

BIBLIOGRAFÍA

- OEA (2018). *Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos en Paraguay*. Disponible en www.oas.org/documents/spa/press/informe-preliminar-MOE-Paraguay-2018.pdf.
- Tribunal Superior de Justicia Electoral. *Elecciones primarias 2017. Observación electoral*. Disponible en http://tsje.gov.py/static/ups/docs/archivos/2017/diciembre/2017-participacion_politica_mujer.pdf.
- UE (2018). *MOE UE Paraguay 2018: Informe preliminar - Elecciones bien administradas por el Tribunal Superior de Justicia Electoral en un país pendiente de reformas institucionales profundas*. Disponible en https://eeas.europa.eu/election-observation-missions/eom-paraguay-2018/43437/moe-ue-paraguay-2018-informe-preliminar—elecciones-bien-administradas-por-el-tribunal_es.
- UE (2018). *Misión de Observación Electoral de la Unión Europea - Paraguay. Informe Final Elecciones Generales 2018*. Disponible en https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/moeuepy2018_informefinal_esp.pdf.

DERECHO A LA VIDA Y LA INTEGRIDAD PERSONAL



A CINCO AÑOS DE LA SEGURIDAD MILITARIZADA, SIGUEN LOS ATROPELLOS Y VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS EN LA ZONA NORTE Y SIGUE LA VIOLENCIA ESTRUCTURAL POR PARTE DEL ESTADO PARAGUAYO

DERECHO A LA PAZ Y AL DESARME



En los territorios militarizados, durante el 2018, persisten las prácticas autoritarias por las cuales la fuerza pública se impone a la población y se erige en un ente todopoderoso, por encima de la ley y de la observancia de los derechos humanos.

Natalia Paola Rodríguez, Vidal Acevedo

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA - PARAGUAY (SERPAJ-PY)

INTRODUCCIÓN

Han transcurrido cinco años de la implementación de la Ley N.º 5036/13¹ “Que modifica y amplía los artículos 2, 3 y 56 de la Ley N.º 1337/99 *De Defensa Nacional y de Seguridad Interna*”, que otorgó potestad al entonces presidente Horacio Cartes –en su carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación– para firmar el Decreto N.º 103/13²: “Por el cual se dispone el empleo 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”. Así, con la finalidad de otorgar seguridad a la población de la zona norte, el Estado paraguayo fue imponiendo la militarización de los territorios mencionados a través del órgano especial de seguridad llamado Fuerza de Tareas Conjuntas (FTC), compuesto por militares, policías y agentes de la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad).

Altos niveles de presencia militar coinciden con dos de los departamentos con mayor índice de pobreza: San Pedro pertenece a la franja de extrema pobreza, con localización intermedia, tiene la peor incidencia de la pobreza, el menor ingreso promedio y la menor cohesión social, con más de 48% de personas bajo la línea de la pobreza, según datos de la DGEEC de 2016³; Concepción es parte de la franja con muy alta incidencia de la pobreza, en el nordeste (límite con Brasil), con 49,97 % de pobres y mayor incidencia de la pobreza que el promedio nacional. Llamativamente, Amambay está en la franja de excepción de departamentos con 22% bajo la línea de pobreza (Rodríguez, J. C., 2017). En estos departamentos –donde se han declarado estados de excepción y se realizaron en años anteriores operativos conjuntos policiales-militares–, resultan más afectadas comunidades del departamento de Concepción como las de Arroyito, Huguá Ñandu (Jorge Sebastián Miranda), Kurusu de Hierro y las comunidades de San Pedro como Tacuatí Poty, Felipe Osorio y Agüerito, todos conquistados a través de la lucha de organizaciones campesinas durante la transición democrática.

Es en estos territorios donde la FTC desarrolla su combate al autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) y a su último desprendimiento: el Ejército Mariscal López (EML). A cinco años, igualmente el despliegue de estas fuerzas suma una serie de denuncias de casos de violaciones de derechos humanos. La FTC no ha tenido éxito con la finalidad de su creación y dos personas siguen

1 Promulgada el 22 de agosto del 2013.

2 Firmado en fecha 24 de agosto del 2018.

3 DGEEC, Encuesta permanente de hogares (2016). *Incidencia de pobreza y extrema pobreza por departamento: 1997 al 2016*. Disponible en www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/pobreza_extrema/DATOS%20DE%20POBREZA%20POR%20DEPARTAMENTO.pdf.

secuestradas⁴; una de ellas, es el caso del policía Morínigo, de más larga duración de la historia en Paraguay de personas en cautiverio. Si bien el EPP dio a conocer un panfleto en el cual se anunciaba la supuesta muerte de Morínigo, hasta ahora, dicha información no fue corroborada por los miembros de los organismos de seguridad estatal⁵. Asimismo, la zona norte sigue olvidada por las políticas sociales gubernamentales y, con el nuevo presidente Mario Abdo Benítez, se teme que continuará el proceso de seguridad militarizada, puesto que su primera visita al interior del país fue al destacamento militar de la FTC, que se encuentra en el municipio de Arroyito (Concepción), donde se reunió con los altos mandos militares. En dicho encuentro, mencionó que potenciará la FTC para devolver la tranquilidad a los nortños⁶.

MARCO JURÍDICO

En el proceso de evolución seguido por el derecho a la paz, en diciembre de 1978, por medio de la Resolución N.º 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. 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).

Entonces, el derecho a la paz y al desarme se inscribe dentro de los derechos humanos de solidaridad y derechos de los pueblos, que se refieren, entre otros derechos, 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 se refieren al uso de los avances de las ciencias y la tecnología, a la solución de los problemas alimenticios, demo-

4 Evelio Morínigo, suboficial de Policía secuestrado el 5 de julio de 2014 en Yby Yau (Concepción) y don Félix Urbietta, ganadero, secuestrado el 12 de octubre de 2016 en Horqueta (Concepción).

5 C9N Paraguay, 11 de abril de 2018. *El peor final para Edelio Morínigo*. [Archivo de video] Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=kRwvvtf8CqU&feature=youtu.be&fbclid=IwARoHDb1FDWFaR3_fnEAz5FUG8eQlQBhhDfzotjcyPcnSG148nNtQTnDUGto.

6 Red de Noticias, 24 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.rdn.com.py/2018/08/24/marito-habla-de-potenciar-la-ftc-en-su-visita-al-norte/>.

gráficos, educativos, ecológicos, al igual que a un ambiente sano, al patrimonio común de la humanidad y al desarrollo que permita una vida digna.

La Constitución Nacional establece (art. N.º 144) que el Estado paraguayo renuncia a la guerra de agresión, pero sustenta el principio de legítima defensa. Además, en el mismo marco normativo expresa 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. N.º 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 tales instrumentos, por ejemplo, cabe citar la Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz de las Naciones Unidas aprobada mediante Resolución N.º 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. N.º 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. N.º 2)⁷.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁸, a través de los cuales se alcanzó la protección jurídica de derechos humanos fundamentales, formula que “el derecho humano de autodeterminación de los pueblos, cuyo sujeto es colectivo” (art. N.º 1).

Por su parte, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo proclama este como un derecho humano 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 pauta 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”⁹.

7 Naciones Unidas, Asamblea General, 12 noviembre de 1984. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/39/11&Lang=S>.

8 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobados por Resolución N.º 2200/66 de la Asamblea General de la ONU. Disponibles en www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx y www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx, respectivamente.

9 Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, (Sin fecha). Disponible en www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf.

Por ende, y conforme a estos instrumentos, el derecho a la paz está vinculado al derecho a la autodeterminación, al desarrollo, tanto para sujetos colectivos como para cualquier ser humano individual. 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 o amenaza de guerra o cualquier tipo de inestabilidad o emergencia podrá justificar un acto de tortura (art. N.º 2), igualmente, no podrá invocar orden superior o autoridad pública para justificarlo (art. N.º 3)¹⁰.

SITUACIÓN DEL DERECHO

Intervenciones irregulares de la Fuerza de Tareas Conjuntas (FTC)

El servicio militar obligatorio, junto a una doctrina de la necesidad de la “seguridad” en manos de las FF.AA., la belicosidad armamentista y la inexistente amenaza de conflicto armado o hipótesis de la guerrilla terrorista, no aportan absolutamente nada que sirva al desarrollo pleno del pueblo paraguayo ni a una vida en paz y en armonía que tienda a la libre determinación de la colectividad de los sujetos de derecho (sean hombres y mujeres), en la consecución de la felicidad de la población.

Los miembros de la Fuerza de Tarea Conjunta infunden el terror y someten a los pobladores de la zona norte del país al más puro estilo stronista:

“Si sos adulto, les debés rendir deferencias y un sumo cuidado si no entendiste el gesto que te hacen; si sos joven, no circules por ciertos lugares ni pienses que podés reunirte con tus amigos para espacios de ocio habituales para tu edad”¹¹.

La ley “antiterrorismo” y la de modificación legal en defensa nacional, junto con el decreto de militarización de San Pedro, Concepción y Amambay, prohíben de facto la vida nocturna de los jóvenes y configuran un permanente estado de sitio y de zozobra para toda la población.

Otras amargas experiencias en materia de violación de derechos humanos durante este 2018 nos muestran que el espacio de encierro en el cual se cumple el servicio militar obligatorio es uno de los graves riesgos para propios y extraños;

10 Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, (Sin fecha). Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx>.

11 Información recolectada en el tercer Campamento Juvenil, Saladillo, Concepción, 26 y 27 de septiembre del 2018, organizado por el Servicio Paz y Justicia, Paraguay.

máxime cuando agregamos una cultura machista de cosificación, agresión sexual hacia las mujeres y abuso hacia las niñas; en una sociedad que aún debe andar mucho camino en el afán de deconstruirse, pues cumplir el servicio militar es visto todavía como “cosa de hombres” o necesario “para hacerse hombres”.

Sobrevuelo de helicóptero sobre establecimiento educativo

El 6 de abril de 2018, entre las 10:00 y las 10:30 horas de la mañana, un helicóptero de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) sobrevoló un colegio de Concepción, luego se detuvo sobre la institución para tirar volantes relacionados con la búsqueda de miembros del EPP.

En el contexto de un reciente enfrentamiento entre la Fuerza de Tarea Conjunta y el Ejército del Pueblo Paraguayo, estudiantes del Colegio Técnico agropecuario “Augusto Roa Bastos” de Fe y Alegría (ubicado en el Núcleo 3 de la localidad de Arroyito, departamento de Concepción), acercaron esta denuncia al Servicio Paz y Justicia Paraguay. Esta destacaba que:

si bien es usual que vuelen helicópteros en la zona, en esta oportunidad estuvieron muy cerca, lo que generó una especie de pánico, sobre todo en los niños del séptimo grado y a dos compañeras que cuentan con dificultades psicológicas ante ruidos muy fuertes¹².

Por su parte, Simón Leguizamón, vocero de la FTC, al ser consultado por la prensa respecto al hecho, señaló que el colegio “está en el sector de los núcleos y en un sector complicado de presencia del EPP”. Además, indicó que no arrojaron los panfletos específicamente sobre la institución, sino sobre el área en general y, finalmente, remató afirmando que: “Hay gente interesada en ese lugar, el profesor mencionado es interesado; serían simpatizantes del grupo criminal”¹³.

De hecho, no es la primera vez que los establecimientos escolares ubicados en los territorios afectados por la militarización resultan situados en el medio del conflicto armado con graves derivaciones sobre el goce del derecho a la educación. Ya en el Informe de Derechos Humanos en Paraguay del año 2013 (Codehupy), a partir del análisis de casos similares, se había recomendado al Estado paraguayo:

desvincular los establecimientos escolares de los procesos de militarización y definirlos y protegerlos como “espacio de paz” para la reconstrucción de un proyecto de

¹² Expresiones de un estudiante del citado colegio, cuya identidad se omite por su temor a represalias, así como en cumplimiento del artículo 29 del Código de la Niñez y la Adolescencia.

¹³ ABC Color, 9 de abril de 2018. Disponible en www.abc.com.py/nacionales/celula-grande-del-epp-insisten-1691285.html.

vida para la niñez y la juventud victimizada por violencia y desplazamiento forzado (Corvalán, 2013: 254).

Pero el Estado prosiguió con su estrategia de guerra en la zona y ya en el 2015, el Subcomité para la Prevención de la Tortura de la ONU enviaba una nota al Gobierno paraguayo para expresar su preocupación “por la gravedad de las violaciones a los derechos humanos denunciadas en el Informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y la Codehupy sobre actuación de la FTC y la alta probabilidad de su repetición”¹⁴.

Igualmente, la preocupación del Subcomité de la ONU no modificó la situación y de esta manera se llega a la actualidad, donde no solo el vocero de la FTC minimiza y ofrece una versión más apacible del hecho, sino que introduce una descalificación sobre la población que denuncia: “serían simpatizantes del grupo criminal”.

¿Qué alcances tiene esa afirmación/acusación? ¿Que dichas personas son monitoreadas, que sus denuncias no deben considerarse como tales? ¿Que la única verdad acerca de los acontecimientos la tiene el vocero de la FTC? Mientras sigan abiertas estas interrogantes, el derecho a la educación andará derrumbado por los territorios militarizados.

La Ley General de Educación N.º 1264/98 establece en su artículo 9 que uno de los fines del sistema educativo nacional es: “... i) la proscripción de la arbitrariedad y la prepotencia en el trato dentro o fuera del aula”.

La situación de las comunidades educativas afectadas por el fuego cruzado de esa singular y prolongada guerra, por su parte, no suele incluirse en los debates sobre los problemas de la educación en Paraguay; ningún candidato presidencial se ha referido al tema. De hecho, las autoridades del Ministerio de Educación y Ciencias tampoco suelen ocuparse del problema.

Es como si no existieran esos docentes, esos estudiantes, esas familias cuyos derechos básicos son violentados. Se instala que los reclamos son ficciones inventadas por los “derecho humano kuéera”. Quizás por eso es que cuando hablan los afectados, el vocero de la FTC los minimiza. La gestión de la guerra se volvió más importante que la protección de un derecho clave para el futuro del país.

14 Nota dirigida al Embajador extraordinario y Plenipotenciario Sr. Juan Esteban Aguirre Martínez, en fecha 18 de marzo de 2015, por Felipe Villavicencio, responsable del grupo de trabajo para América Latina, del Subcomité para la prevención de la Tortura. Disponible en file:///C:/Users/Usuario/Downloads/CartaSubcomiteprevenciontortura.MNPpdf.

La estrategia oficial, asumida así por un sector de la sociedad, se asemeja mucho a un suicidio colectivo.

Adolescentes “alteados”, detenidos y maltratados

Como antecedente a este hecho, el 24 de abril del corriente año se registró un violento allanamiento seguido de la detención de 19 personas en el departamento de San Pedro. Los sucesivos hechos demuestran que los procedimientos violentaron derechos humanos por medio del uso desproporcionado de la fuerza pública.

El 23 de mayo de 2018, después de un año de ocupación en la Sexta Línea Yvyty, se realizó un desalojo en el lugar. Se echaron todas las casas precarias, se arrasaron chacras y se eliminaron producciones agrícolas que instalaron ahí los ocupantes. La comitiva fiscal policial realizó el desalojo presuntamente ordenado en una resolución judicial dictada por un juez de Santa Rosa del Aguaray.

El conflicto fue subiendo de tono en horas posteriores y aproximadamente, entre las 08:00 horas y 09:00 horas de la mañana, la FTC aprehendió a 3 adolescentes, de 14 y 16 años de edad, que residen entre la Cuarta y la Sexta Línea de ocupación. Los mismos se disponían a salir para comprar carne para el almuerzo y fueron aprehendidos por policías que estaban montando guardia en la zona. Eran más de 30 los policías, del puesto de Sgto. Montanía¹⁵.

Los adolescentes fueron aprehendidos de forma arbitraria. Se desconoce el motivo, y se deduce que es una forma de persecución a los ocupantes. De esa forma, también se les llevó de la Comisaría N.º 18 a la Policía montada de Santa Rosa del Aguaray. Funcionarios del Departamento de Acción Social de la Municipalidad intentaron localizarlos desesperadamente. Las madres de los adolescentes también exigieron conocer el paradero de los mismos y ellas también fueron tratadas como criminales. Finalmente, recién en horas de la tarde pudieron dar con el paradero de sus hijos.

Según testimonios de los adolescentes, ellos fueron víctimas de maltrato físico y psicológico, les metieron dentro de la cajuela de un vehículo no oficial, sin chapa, que se trasladó a la Comisaría N.º 18 de Santa Rosa del Aguaray. Uno de los adolescentes explicó que un oficial le propinó un golpe en el abdomen por “ser lento”. Después, fueron trasladados a la Fiscalía en donde declararon y, por medio de su abogada defensora, solicitaron que se le practique una inspección médica a quien fue golpeado en el abdomen.

¹⁵ Esta denuncia se recibió por escrito de las madres afectadas, canalizada por la Codeni de la localidad.

Además, una vez en libertad, los adolescentes expresaron que desconocían el motivo del arresto al momento de la detención y que fueron amenazados insistentemente con ser llevados a la cárcel. Por último, aproximadamente a siete horas de su detención, fueron liberados gracias a la presión de la comunidad.

Todas estas prácticas violan abiertamente la Resolución N.º 665 “Por la cual se aprueba el protocolo de intervención policial con personas adolescentes entre 14 y 17 años de edad en transgresión a la ley penal y para la protección policial con niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo”, adoptada el 21 de julio de 2017 por la Policía Nacional, en su trato hacia adolescentes presumibles infractores de la ley penal¹⁶.

Niña abusada en la Marina

Una niña de 13 años de edad fue abusada y coaccionada sexualmente por más de 14 personas en un hecho ocurrido en fecha 6 de agosto de 2018 en la sede de la Marina de las Fuerzas Armadas de la República del Paraguay¹⁷.

La fiscal encargada de la investigación, en primer lugar, había caratulado la causa como desaparición de persona, pero finalmente la niña apareció. Unos días después, la víctima relató lo sucedido a su familia y se procedió a investigar la causa bajo la carátula de abuso sexual en niñas y niños.

La víctima reconoció a sus agresores en la diligencia de la prueba de reconocimiento de personas. Incluso, la investigación apunta a que serían más de 25 personas los posibles autores del abuso sexual¹⁸. Cabe destacar que el caso, ya de por sí grave, es aún más reprochable teniendo en consideración que aparentemente los agresores produjeron un video donde grabaron a la niña en el momento del hecho. Los abusos se habrían producido a lo largo de esas 24 horas, puesto que mantuvieron a la niña privada de su libertad al efecto de ser forzada sexualmente.

La ley establece que toda persona menor de 14 años es considerada “niña”. Por tanto, la calificación penal del hecho tiene alta expectativa de pena¹⁹.

16 Resolución N.º 665 de la Policía Nacional, 21 de julio de 2017. Disponible en <http://www.policianacional.gov.py/wp-content/uploads/2018/03/Resoluci%C3%B3n-N%C2%BA-665-Protocolo-adolescentes-14-y-17-a%C3%B1os.pdf>.

17 Última Hora, 2 de septiembre de 2018. Disponible en www.ultimahora.com/nina-abusada-la-armada-paraguaya-estuvo-desaparecida-24-horas-n2705081.html. Adicionalmente, véanse artículos sobre derechos sexuales y trata de niños, niñas y adolescentes del capítulo de libertad.

18 Última Hora, 31 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/unos-25-integrantes-la-armada-habrian-abusado-una-nina-n2704848.html>.

19 Texto de la ley que modifica el artículo 135 de la Ley N.º 1160/97. Disponible en <http://www.diputados.gov.py/plenaria/h60706-SO/h60706%20pdf/h60706.pdf>.

En dicho sentido, un factor importante en la situación de vulnerabilidad de la niña se corresponde con el alto sentido de autoritarismo que inculca el servicio militar obligatorio en los jóvenes varones, quienes aparentemente utilizaron argucias para hacer que la misma accediera al recinto en forma clandestina con los fines relatados.

Lo que es peor: el abogado defensor de uno de los procesados indicó a los medios de prensa nacional que ella fue quien “engañó a los militares” al mentir sobre su edad²⁰, ya que supuestamente la misma –según esa versión– sostuvo que ya era mayor de edad, lo que en dicho extremo no les eximiría de manera alguna de la responsabilidad penal de los hechos de abuso sexual, privación ilegítima de libertad y violación²¹.

En el seno de las FF.AA. no cesan las agresiones a la vida e integridad física de los jóvenes y los factores de encierro, malos tratos, verticalismo, coacción psicológica, crueldad, uso de la fuerza. Estos factores han constituido siempre un caldo de cultivo de lamentables consecuencias, como muertes de adolescentes, lesiones a la salud física y psicológica. En esta ocasión, la comisión de hechos de este tipo ha afectado a una persona sujeto de derechos (una niña) incluso ajena a la institución.

Más allá de las responsabilidades penales personales, existe una obligación institucional de las FF.AA. de poner fin a estas aberrantes prácticas, propiciadas por un contexto lesivo a los derechos humanos. Las FF.AA. tienen la alta responsabilidad de no constituirse en un factor de riesgo para la infancia y la adolescencia del Paraguay.

Violencia contra un ciudadano de la zona norte

El señor Luis Areco, paraguayo, ciudadano del municipio de Azote'y, departamento de Concepción, es miembro activo de la comunidad, participante de festividades religiosas de la zona, muy conocido por los vecinos y las vecinas por estas labores sociales comunitarias. El sábado 25 de agosto, en compañía de su pareja y su hija de 8 años, estaba realizando una publicidad callejera en su vehículo particular; la publicidad era una invitación para participar de la festividad del Santo Patrono.

20 Monumental 1080 AM, 5 de septiembre de 2018. Disponible en <https://monumental.com.py/en-contexto/05/09/2018/implicado-abuso-nina-18/>.

21 Incluso el Código de la Niñez y la Adolescencia, en su artículo 2, establece que, en caso de duda respecto de la edad entre la condición de adolescente o adulto, se presumirá que la persona es aún adolescente.

Entrando hacia una comunidad llamada Zanja Moroti, donde en un momento dado fue “alteado”²² por una barrera de lo que él presume serían miembros de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC). Fue requerido por sus documentos personales, los mostró y sin problemas pasó con su familia dicha barrera. A unos 500 a 1000 metros del lugar, se les descompuso el sonido, bajaron para revisar y, en vistas de que ya no encontraron solución al problema del audio, decidieron regresar.

Al pasar nuevamente por el retén/barrera, él no visualizó que le hicieron la señal de alto; pensó que como ya había pasado anteriormente el control sin ningún problema, ya no era necesario volver a pasar por la revisión. En eso, su esposa le comenta que un miembro uniformado le hizo la señal de alto puesto que él no se percató de dicho gesto. Entonces, luego de 50 a 70 metros de la barrera, estacionó para quedarse al control de los uniformados.

Comenta que luego ya fue atropellado por los uniformados, le agredieron físicamente, infringiéndole una lesión en la cabeza. Después le trasladaron a la Comisaría de Yby Yaú, donde quedó privado de su libertad²³.

Cabe resaltar que el señor Luis Areco no tiene ningún antecedente judicial y es trabajador jornalero de una estancia. Señala Luis Areco que estando en la Comisaría, se le acercó un abogado, quien le dijo que habló con la Fiscalía y que dándole una suma de seis millones de guaraníes lo dejarían libre, a lo que Luis no accedió. Posteriormente, lo liberaron.

Los hechos constituyen efectivamente una detención arbitraria e ilegal, debido a que no existe flagrancia, persecución inmediata o sospecha de que el citado haya ocultado bajo sus ropas o en su vehículo objeto alguno relacionado a un hecho punible; ni se encontraba en fuga de un establecimiento o en el momento posterior inmediato a la comisión de un hecho. El ciudadano fue víctima de lesión corporal en ejercicio de funciones públicas. Además, sufrió de la tentativa de estafa protagonizada por un particular que no fue contactado ni tenía autorización para ejercer representación o mandato de defensa.

22 Se dice popularmente “altear” a la acción y orden que realizan policías o militares de las fuerzas públicas cuando detienen el paso de las personas: “¡Alto!”.

23 Dicha denuncia fue recibida por uno de los autores de este capítulo en contacto telefónico con el presidente de la Junta Municipal de Yvy Yaú, concejal Derlis Muñoz el 26 de agosto de 2018.

Óscar Larrea²⁴

Ya mencionado en el Informe de la Codehupy del 2017, el caso de Oscar Enrique Larrea Balbuena siguió en el periodo del presente informe sometido al proceso, ocasionándole esto numerosos inconvenientes, entre ellos, no poder concursar en el Ministerio de Educación para el cargo de profesor por estar vinculado a este caso.

Luego de dos años, finalmente se llevó a cabo el juicio oral y público en la ciudad de Horqueta, Concepción, en fechas 31 de agosto, 1, 5 y 6 de noviembre de este año. Las organizaciones Serpaj-Py y Codehupy solicitaron al Tribunal de Sentencia su participación como organizaciones de la sociedad civil en carácter de “amigos del Tribunal” (*amicus curiae*), figura procesal reglamentada por la Acordada N.º 479 que no otorga calidad de parte, sino la de opinión consultiva como expertos en la materia. Se ha plasmado dicha presentación expuesta el 6 de noviembre en la etapa inmediata anterior a la deliberación del Tribunal sobre las pruebas por el supuesto caso de coacción al presidente de la República. La acusación del Ministerio Público fue llevada por el fiscal Carlomagno II Alvarenga.

El Serpaj-Py publicó en sus redes el seguimiento del juicio, destacando, entre otras cosas, que el Ministerio Público no diligenció la prueba fundamental para demostrar que fue el encausado quien produjo el audio de amenaza al presidente Horacio Cartes. Asimismo, destacó que no había una denuncia de la víctima en tal sentido ni tampoco relato de la coacción en sí. El Tribunal hizo lugar a la presentación verbal del *amicus curiae*²⁵.

Esta acción de incidencia logró visibilizar ante el Tribunal que las organizaciones de la sociedad civil pueden constituirse en observadoras de casos emblemáticos donde se ven afectados derechos fundamentales, en especial, en una zona militarizada donde se cometen múltiples arbitrariedades contra la ciudadanía y la defensa de sus bienes y derechos en juicio.

El Tribunal decidió finalmente absolver de culpa y pena al ciudadano Óscar Larrea. El 8 de noviembre de 2018 fue dictada verbalmente la sentencia por el Tribunal de Sentencia de Horqueta y leída íntegramente el 15 de noviembre de 2018.

24 Oriundo de Naranjatýi (Horqueta, Concepción), en diciembre del 2016, Larrea Balbuena fue procesado y luego imputado por coacción al expresidente de la República, Horacio Cartes, por la difusión vía wasap de un audio donde se amenazaba de muerte al mandatario. Fue ordenada primeramente su prisión durante tres meses y luego obtuvo medidas sustitutivas de prisión.

25 Causa N.º 3519/16, obrante ante el Tribunal de Sentencia de Horqueta, caratulada: “M. P. c/ OSCAR ENRIQUE LARREA BALBUENA s/ COACCIÓN AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y A MIEMBROS DE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL”.

Principales efectos asociados a la militarización en la zona norte²⁶

- **ZOZOBRA, TEMOR E INSEGURIDAD.** Esto se da por el hecho de que todos están sospechados de ser miembros o logística del grupo armado y, por consiguiente, cualquiera puede ser detenido, imputado e incluso asesinado.
- **ATROPELLO.** Lo que en la jerga de la justicia se conoce como allanamiento, en estos asentamientos la gente lo llama atropello, por la violencia con la que se realiza, sin respetar horarios, presencia de niños, ancianos, entre otros.
- **LIMITACIÓN A LA MOVILIDAD DE LAS PERSONAS.** Esto ocurre sobre todo en aquellos asentamientos estigmatizados como albergue de los grupos armados.
- **DISMINUCIÓN DE FUENTE DE TRABAJO.** Establecimientos ganaderos que ofrecían trabajos a pobladores disminuyeron sus actividades laborales por temor a los ataques.
- **PERVERSIDAD DE LA JUSTICIA.** Uno de los hechos quizás más grave se ve en el actuar de la Justicia, sobre todo de la Fiscalía. Varios testimonios revelaron la persuasión de los fiscales a los supuestos miembros del grupo armado o logística detenidos sobre declararse culpables para reducir su expectativa de pena. El procedimiento se denomina juicio abreviado.
- **PLANTACIÓN DE SUPUESTAS EVIDENCIAS.** Otro hecho reiterativo y grave denunciado por los pobladores es la plantación de evidencias con total impunidad. En opinión de la población, este tipo de procedimiento tiene como fin justificar los nulos resultados del operativo de combate al EPP.
- **DESPROTECCIÓN A LA POBLACIÓN.** Otra evidencia que demuestra la ineficacia y el deber de cuidado a la población de la FTC es el hacer caso omiso a la gente cuando hay alguna emergencia. Los militares no acuden a los llamados, solamente se movilizan de día y por las calles de los asentamientos.
- **TERGIVERSACIÓN DE LOS HECHOS.** La versión sobre los hechos desde el territorio, desde la gente afectada o víctima de los abusos, es totalmente distinta a la que proveen los medios de prensa escritos, radiales o televisivos que alimentan de información a la sociedad en general.

26 Extraído del documento inédito de Riquelme, Quintín y Elsy Vera (2018). *Efectos de la militarización en la zona norte*. Asunción: Serpaj-Py.

CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta el contexto de la zona y todas las implicancias y efectos de la militarización, a lo largo de estos cinco años de vigencia de la Ley N.º 5036/13 –la cual es muy probable que siga en el tiempo–, de acuerdo a los lineamientos en cuanto a seguridad expresados públicamente por el actual presidente, la acontecida en la zona norte se volvió una ocupación militar territorial permanente y, por ende, la preocupación de que se sigan violando derechos humanos, seguirá en alza.

Por ello, es conveniente tener en cuenta la vigencia del marco internacional de protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), para recordarnos y poder exigir más pronto que tarde justicia ante los Sistemas Interamericanos de Defensa de los Derechos Humanos.

Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural (...) Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales (...) Los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (...) Los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a la educación (...) Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a (...) Participar en la vida cultural (...) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones (Pacto Internacional para los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, artículos 1, 6, 7, 11, 12, 13 y 15).

Finalmente, 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 todos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

RECOMENDACIONES

- Derogar la Ley N.º 5036/13, que modifica y amplía los artículos 2, 3 y 56 de la Ley N.º 1337/99 de Defensa Nacional y Seguridad Interna, por extralimitar las funciones de las FF.AA. propiciando abusos y violaciones de derechos humanos.
- Investigar en forma exhaustiva las denuncias de los abusos y muertes ocurridos a partir de la intervención de la FTC.
- Investigar en forma exhaustiva, por parte de la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público, los atentados y hechos realizados que han ocasionado muerte de oficiales militares, respetando el debido proceso y las garantías judiciales, a fin de que sean individualizados los verdaderos responsables y exista mayor certidumbre y veracidad respecto a los hechos que se registran en la zona.
- Aplicar las sanciones penales mediante el órgano del poder judicial correspondiente.
- 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 solamente manteniendo un sistema de impunidad sobre los casos que se investigan.
- Disminuir el gasto militar y reinvertirlo de manera proporcional, respondiendo 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.
- Fortalecer políticas públicas y recursos para el combate a la pobreza y a la falta de empleo y oportunidades de jóvenes de la región, evitando igualmente así la migración rural.

BIBLIOGRAFÍA

- Corvalán, Ramón (2013). Tensiones entre la soja, la militarización y el derecho. En *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2013* (pp. 245-254). Asunción: Cohehupy.
- Irala, Abel y Acevedo, Vidal (2016). El Norte sigue militarizado: las comunidades entre zozobras, temores y amedrentamientos por la Fuerza de Tarea Conjunta. En *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2016* (pp. 353-367). Asunción: Codehupy.
- Irala, Abel y Acevedo, Vidal (2017). Seguridad militarizada. En el Norte siguen los secuestros, atropellos, impunidad y elevado gasto militar vigente en medio de la pobreza rural. En *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 469-486). Asunción: Codehupy.
- Rodríguez, N. et al. (2018). *Democracia militarizada. Informe a cinco años de la promulgación de la Ley N.º 5036/13 que modifica y amplía los artículos 2, 3 y 56 de la Ley N.º 1337/99 de Defensa Nacional y Seguridad Interna*. Asunción: Serpaj-Py. Disponible en <http://www.serpajpy.org.py/wp-content/uploads/2018/10/Democracia-Militarizada.pdf>.
- Riquelme, Quintín y Vera, Ely (2018). *Efectos de la militarización en la zona norte*. Asunción: Serpaj-Py (inédito).

LA TOLERANCIA A LA CORRUPCIÓN Y A LA TORTURA SON SEÑAS DE IDENTIDAD DE ESTE PAÍS

PROHIBICIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS
CRUELES, INHUMANOS Y DEGRADANTES



Mientras el Estado no asuma su obligación de mejorar la calidad de vida de las personas en situación de encierro, seguirá naturalizándose la tortura como herramienta de control para generar ingresos ilícitos a los funcionarios estatales.

Sonia Von Lepel Acosta

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (Codehupy)

INTRODUCCIÓN

Durante el gobierno del presidente Horacio Cartes, la ministra de Justicia, Sheila Abed, anunció que llevarían adelante una reforma completa del sistema penitenciario¹, consistente en cuatro ejes centrados en la infraestructura y mejora de vida, reinserción social, la carrera de servicio civil penitenciario y la mejora de la situación procesal de los internos. Estas promesas solo quedaron en discursos, ya que se limitaron a cerrar el penal de Tacumbú de manera provisoria y derivar los nuevos ingresos a las diversas cárceles del país.

Para acceder a comidas más ricas, se paga. Para tener acceso a la sanidad, se paga. Se paga por todo, esto ya advertía el Mecanismo de Prevención de la Tortura en el 2014 tras visitar el penal de Pedro Juan Caballero y, tres años después, esta práctica continuaba.²

Las recomendaciones del Comité contra la Tortura (CAT, por sus siglas en inglés)³ detalladas más adelante, a la fecha se han cumplido de manera reducida y sin que las mismas tengan incidencia en la reducción de los hechos de tortura en los centros penitenciarios y lugares de reclusión.

Los jueces siguen aplicando de manera abusiva la prisión preventiva, contribuyendo de manera directa al hacinamiento, la corrupción y la tortura.

Este año se llevó a cabo un juicio oral por tortura, siendo acusados por el Ministerio Público un exdirector y a un exjefe de seguridad del Centro Educativo Sembrador de Villarrica⁴, quienes fueron acusados por haber torturado a adolescentes bajo su custodia entre los años 2014 y 2016; los adolescentes fueron sometidos a torturas sistemáticas: eran víctimas de golpes con caños rellenos con cemento, golpes en la planta de los pies y en las manos.

El tribunal, compuesto por los jueces Luis Giménez Sánchez, César Ramón Báez Vázquez y Julio Alfonso Vera, absolvieron de culpa y pena a los acusados, alegando que no fue probada la existencia del hecho punible de tortura. Alegaron, además, que no existían testigos que no sean las víctimas para corroborar los hechos; restaron credibilidad a los testimonios de los adolescentes privados de libertad, alegando que se encontraban privados de libertad por hechos gra-

1 Hoy, 12 de diciembre de 2013. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/anuncian-reforma-completa-de-sistema-penitenciario>.

2 ABC Color, 27 de octubre de 2017. Disponible en <http://www.abc.com.py/especiales/fin-de-semana/torturas-y-corrupcion-constantes-en-carcel-de-pjc-1644388.html>.

3 Observaciones Finales CAT, 2017.

4 Última Hora, 11 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/director-y-jefe-guardia-podrian-ir-prision-tortura-reos-menores-n2700942.html>.

ves, desmeritaron el uso del Protocolo de Estambul por ser la primera vez que se utilizaba. Estos argumentos expuestos por los jueces demuestran la necesidad urgente de que la Corte Suprema de Justicia capacite y sensibilice a los operadores de justicia, con el fin de evitar que queden impunes los delitos de tortura cometidos por agentes estatales.

MARCO NORMATIVO

El conjunto de normas que conforman el orden jurídico paraguayo respecto a la prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, está dado por la Constitución Nacional (art. 5)⁵; la ley que crea el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles e Inhumanos o Degradantes (MNP) (Ley N.º 4288/11); y el Código Penal (Ley N.º 1160/97, art. 309) modificado por Ley N.º 4614/12; y la última normativa incorporada en el año 2014, es el Código de Ejecución Penal (Ley N.º 5162/14)⁶. También forman parte del corpus normativo, los tratados internacionales de los sistemas regional y universal de protección de derechos humanos ratificados por Paraguay, tanto de carácter general o específicos respecto a la prohibición de la tortura, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley N.º 1/89); la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (Ley N.º 59/89); la Convención Internacional de los Derechos del Niño (58/90); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N.º 5/92); la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (Ley N.º 69/89); y el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Ley N.º 2757/05). La última normativa es la Ley N.º 5877/17 “Que implementa el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional” que fuera sancionada el 16 de agosto de 2017 y promulgada por el Ejecutivo el 28 de septiembre de 2017. Igualmente, por Ley N.º 5770/16 se ratificó el “Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a un Procedimiento de Comunicaciones”.

Como se informó en la edición anterior del Informe de Derechos Humanos de Codehupy (Von Lepel Acosta, 2017; Barrios Cáceres, 2017), el Estado paraguayo fue examinado por el Comité contra la Tortura en septiembre de 2017, y surgieron nuevas recomendaciones y se ratificaron en las anteriores que se vienen incumpliendo (Observaciones Finales - CAT, 2017). Seguidamente, se presenta un cuadro en donde se explicitan las recomendaciones del órgano de supervi-

5 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.

6 El Código de Ejecución Penal entró en vigencia a los seis meses de su promulgación, abril de 2015.

sión, con indicación de la institución comprometida y responsable de su cumplimiento. Este proceso sistemático dio cuenta de los tímidos avances en el accionar estatal en el cumplimiento de las recomendaciones, las cuales se limitan en muchos casos a exponerlas en el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (Simore)⁷ pero no así los seguimientos, que necesitan actualización con el fin de obtener toda la información centralizada y manera accesible.

Cuadro 1. Recomendaciones del CAT y registro de avances o retrocesos

Recomendaciones	Instituciones afectadas	Avances o retrocesos
<p>El Estado parte debe armonizar el contenido del artículo 309 del Código Penal con lo dispuesto en el artículo 1 de la Convención e identificar la discriminación como una de las finalidades específicas de la conducta. A ese respecto, el Comité señala a la atención del Estado parte el párrafo 9 de su Observación general 2 (2008) sobre la aplicación del artículo 2 por los Estados partes, en el que se afirma que las discrepancias graves entre la definición que figura en la Convención y la reflejada en la legislación nacional abren resquicios reales o potenciales para la impunidad.</p>	<p>Ministerio de Justicia, Ministerio Público, Poder Judicial - Corte Suprema de Justicia</p>	<p>Se encuentra en trámite en la Cámara de Diputados un proyecto de ley "Que modifica parcialmente el artículo 1 de la Ley N.º 4614/12 que modifica los artículos 236 y 309 de la Ley N.º 1160/97 "Código Penal", con el propósito de adecuar la legislación en lo que respecta a la tipificación de la tortura e incorporar de esta manera la discriminación como conducta del tipo penal. El artículo quedaría redactado así:</p> <p>Art. 309°. Tortura: 1° El que intencionalmente infligiera a una persona penas o sufrimientos físicos o mentales o la sometiera a un hecho punible contra la autonomía sexual, con el fin de obtener de ella o de un tercero, información o una confesión con fines de investigación criminal, de castigarla con un acto cometido o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en alguna forma de discriminación, ya sea como medida preventiva , como pena u otro; será castigado con pena privativa de libertad no menor de cinco años".</p> <p>A la fecha de elaboración de este informe, fue girado a las comisiones de Asuntos Constitucionales; Legislación y Codificación y; Justicia, Trabajo y Previsión Social, pendiente de dictamen.</p>

7 El Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (Simore) es un sistema interinstitucional que facilita la sistematización de las recomendaciones internacionales de derechos humanos realizadas al Paraguay por los diferentes órganos y procedimientos especiales de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, como también permite el acceso a información actualizada sobre las acciones desplegadas por las instituciones del Estado, vinculadas al seguimiento e implementación de las mismas. Disponible en <http://www.mre.gov.py/SimorePlus/Home/Page?idTipo=1>.

<p>El Estado parte debe tomar las medidas necesarias para garantizar que el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) cuente con los recursos suficientes para el cumplimiento de su cometido con eficacia e independencia, de conformidad con lo dispuesto en el Protocolo Facultativo de la Convención y con la Ley N.º 4288/11 de creación del MNP. El Comité urge también al Estado parte a utilizar la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo y otros organismos existentes con el fin de dar un cumplimiento efectivo a las recomendaciones del MNP, tal y como dispone la ley.</p>	<p>Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura</p>	<p>Entre los años 2013 y 2017, el presupuesto asignado al MNP fue sufriendo recorte. Posteriormente, en el 2018 tuvo un leve ajuste, y el presupuesto para el 2019 contempla una suba, pero no es suficiente por lo que se planteó una adenda en la Cámara de Diputados que fue aprobada. De aprobarse el presupuesto 2019, el MNP se acercaría a su presupuesto original de Gs. 5 mil millones (Información proveída por el Abg. Dante Leguizamón, comisionado del MNP).</p>
<p>El Estado parte debe reafirmar inequívocamente la prohibición absoluta de la tortura y advertir públicamente que cualquier persona que cometa actos de tortura, o bien sea cómplice de torturas o las tolere, será considerada personalmente responsable ante la ley, será objeto de un proceso penal y recibirá las debidas sanciones.</p>	<p>Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Poder Judicial - Corte Suprema de Justicia</p>	<p>No se cuenta con información pública sobre acciones llevadas a cabo al respecto.</p>
<p>Garantizar que todas las denuncias de tortura o malos tratos sean investigadas con prontitud e imparcialidad por parte de la Fiscalía, asegurando que no exista relación institucional o jerárquica entre los investigadores y los presuntos autores, y velando por que se inicien de oficio las investigaciones siempre que haya motivos razonables para creer que se ha cometido un acto de tortura o malos tratos.</p>	<p>Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Ministerio Público, Poder Judicial - Corte Suprema de Justicia</p>	<p>Tal como se ha señalado en el informe anterior (Von Lepel, 2017), es necesario que el Ministerio Público tome como medida inmediata la intervención de los fiscales de los distintos departamentos para recibir denuncias sobre violación de Derechos Humanos, y en una segunda etapa llevar adelante la Unidad Especializada de Derechos Humanos a los departamentos de todo el país, en razón de que la única Fiscalía especializada se centra en la capital, y los hechos denunciados mayoritariamente son en el interior del país. En cuanto a la Corte Suprema de Justicia, no se cuenta con información pública que permita conocer las acciones llevadas a cabo.</p>

<p>Establecer un mecanismo independiente, efectivo y confidencial para facilitar a las víctimas de torturas y malos tratos que estén privadas de libertad la presentación de denuncias directamente a la Fiscalía.</p>	<p>Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura</p>	<p>Teniendo en cuenta que se trata de mecanismos para personas privadas de libertad, hasta la fecha el Ministerio de Justicia no cuenta con ninguna acción para dar cumplimiento a esta recomendación.</p>
<p>Observar el principio de presunción de inocencia de las personas investigadas por actos de tortura y malos tratos y, asimismo, garantizar que estas sean suspendidas de sus funciones de forma inmediata y durante toda la investigación, en particular si existiese riesgo de que, en caso contrario, estén en condiciones de reincidir, tomar represalias contra la presunta víctima u obstaculizar la investigación.</p>	<p>Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Ministerio Público, Poder Judicial - Corte Suprema de Justicia</p>	<p>No se cuenta con información pública sobre acciones llevadas a cabo para dar cumplimiento a la recomendación.</p>
<p>Revisar los mecanismos de investigación interna de la Policía con el fin de aumentar su efectividad y asegurar su total independencia institucional y jerárquica respecto de las personas investigadas.</p>	<p>Ministerio del Interior, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Ministerio Público, Poder Judicial - Corte Suprema de Justicia</p>	<p>No se cuenta con información pública sobre acciones llevadas a cabo para dar cumplimiento a la recomendación.</p>
<p>Velar por la estandarización del examen médico forense de las víctimas en las investigaciones de casos de tortura, e incrementar la capacitación de fiscales, médicos forenses y jueces con el fin de mejorar la calidad de las investigaciones y la correcta calificación de los hechos.</p>	<p>Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Poder Judicial - Corte Suprema de Justicia</p>	<p>En la página web de la Corte Suprema de Justicia no se cuenta con información sobre capacitación a jueces y médicos forenses: en la lista de actividades desarrolladas en el año 2017 no figura ninguna actividad con relación al tema. No existe una lista de actividades del año 2018.</p>

<p>El Estado parte debe: a) Velar por que se realicen investigaciones prontas, imparciales y eficaces de todas las denuncias relacionadas con el uso excesivo de la fuerza, las detenciones arbitrarias y los actos de tortura y malos tratos por miembros de las fuerzas del orden, incluido lo ocurrido durante las manifestaciones en Asunción de los días 31 de marzo y 1 de abril de 2017, y asegurarse de que los autores sean enjuiciados y las víctimas reciban una reparación adecuada; b) Intensificar sus esfuerzos por impartir capacitación sistemática a todos los agentes del orden sobre los principios de precaución, proporcionalidad y necesidad en el uso de la fuerza, especialmente en el contexto de manifestaciones.</p>	<p>Ministerio de la Defensa Pública, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Poder Judicial - Corte Suprema de Justicia</p>	<p>No se cuenta con información pública sobre acciones llevadas adelante al respecto por las instituciones afectadas.</p>
<p>El Comité reitera sus recomendaciones anteriores (véase CAT/C/PRY/CO/4-6, párr. 19) e insta al Estado parte a 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 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.</p>	<p>Ministerio de la Defensa Pública, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Poder Judicial - Corte Suprema de Justicia</p>	<p>Esta es una de las deudas pendientes y reiteradas por el Comité. El Ministerio de Justicia se limitó a cerrar el penal de Tacumbú, pero el hacinamiento se mantiene y se remitieron a las demás cárceles del interior y, a la fecha, lo que tenemos unificado es el hacimiento a nivel país (véase publicación de Última Hora, 17 de octubre de 2018. Disponible en https://www.ultimahora.com/estudio-revela-que-11000-internos-no-tienen-lugar-las-carceles-n2773955.html).</p>

<p>Acelerar el proceso de revisión de la Ley N.º 4083/11 y crear urgentemente un programa específico de protección de testigos y víctimas de actos de tortura que se encuentren en situación de privación de libertad.</p>	<p>Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Poder Legislativo</p>	<p>El 17 de octubre de 2013 varios Legisladores presentaron un proyecto de ley que establece el Programa de Protección a testigos, víctimas, colaboradores de Justicia y otros sujetos intervinientes en el proceso penal", que fue girado a las comisiones de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo, Hacienda y Presupuesto, Cuentas y Control de la Administración Financiera del Estado, Prevención y Lucha contra el Narcotráfico y Delitos Conexos; pendiente de dictamen.</p>
<p>El Comité invita al Estado parte a que ratifique los Protocolos de derechos humanos de las Naciones Unidas en los que aún no es parte, en concreto el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones.</p>	<p>Ministerio de Relaciones Exteriores, Poder Legislativo</p>	<p>Se ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a un Procedimiento de Comunicaciones", por Ley N.º 5770/16. Aún no fue ratificado el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.</p>
<p>Se solicita al Estado parte que dé amplia difusión al informe presentado al Comité y las presentes observaciones finales, en los idiomas pertinentes, a través de los sitios web oficiales, los medios de difusión y las organizaciones no gubernamentales.</p>	<p>Ministerio de Relaciones Exteriores</p>	<p>Solo se cuenta con la página del Simore en idioma español, no así en guaraní, los seguimientos no están actualizados y tampoco las distintas instituciones afectadas cuentan con información sobre las recomendaciones y acciones llevadas a cabo en sus respectivas páginas webs.</p>

Fuente: Fuente: Elaboración propia con información extraída del Simore y otros documentos⁸.

Como puede apreciarse, se han dado avances significativos, pero los mismos no son suficientes, pues es necesaria una mayor inversión capacitando de manera urgente a los agentes de la fuerza pública, los operadores de justicia, la creación de mecanismos efectivos de denuncia y la sanción justa a los funcionarios que cometen los delitos de tortura. Este trabajo debe darse de forma articulada entre las instituciones afectadas para que la respuesta sea integral y efectiva.

8 Simore Plus. Disponible en <http://www.mre.gov.py/SimorePlus/Home/resultado>; Sistema de Información Legislativa - Paraguay (Silpy). Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/113966> y <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/101688>; República del Paraguay. Poder Judicial. Oficina Técnico Forense. Disponible en <https://www.pj.gov.py/contenido/146-oficina-tecnico-forense/1413>; Presidencia de la República. Gaceta N.º 246, 21 de diciembre de 2016. Disponible en http://www.gacetaoficial.gov.py/index/detalle_publicacion/40316.

Tortura en los centros penitenciarios y centros educativos

Tal como se viene denunciando en los anteriores informes, las torturas y los malos tratos continúan como sistema de control en las penitenciarías y centros educativos, siendo más afectadas las personas albergadas en pabellones en donde no pueden pagar por mejores condiciones o comodidades (entiéndase que no cuentan con recurso para pagar un colchón, un plato de comida, seguridad). Estas personas son víctimas de golpes de puño y patadas por parte de los agentes penitenciarios; es decir, los hechos de tortura van de la mano de los hechos de corrupción por venta de “mejores condiciones de vida en el penal”.⁹

El único mecanismo de protesta que tienen las personas privadas de libertad son los motines. Uno de ellos se dio este año en el mes de junio en la Penitenciaría Regional de Misiones, en donde más de 100 personas se amotinaron en protesta por la mala calidad de los alimentos (mucha grasa, casi nada de carne y olores que indicaban estado de descomposición), sumado al hecho de que todos son agredidos por los guardias como “bienvenida” al penal.¹⁰

En las distintas cárceles se encuentran privadas de libertad personas en situación de vulnerabilidad, entre ellas, personas trans, adultas mayores, personas con discapacidad, indígenas y adolescentes quienes no cuentan con espacios especiales, exclusivos y adecuados para su protección, conviviendo con la población penal y sufriendo múltiples tipos de violencia. A las personas trans se les impide usar la vestimenta que les identifica, maquillaje y medicamentos para su tratamiento hormonal y son víctimas de maltrato y abuso sexual.

Situación de las mujeres¹¹

La mayoría las mujeres privadas de libertad realizan trabajos precarios para contar con recursos que les permitan acceder a alimentos, insumos de higiene, etc., pues el Estado no les provee ni en cantidad ni calidad. Si bien se les provee un alimento, la mayoría de ellas señala que es incomible, por lo que realizan trabajos tales como el lavado de ropa, cubiertos, a cambio de un plato de comida. Algunas de ellas tienen tiendas de comestibles, en donde venden empanadas los días de visita. Por otro lado, en ocasiones no cuentan con jabón para higienizar-

9 ABC, 27 de octubre de 2017. Disponible en <http://www.abc.com.py/especiales/fin-de-semana/torturas-y-corrupcion-constantas-en-carcel-de-pjc-1644388.html>.

10 Última Hora, 16 de julio de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/motin-deja-evidencia-irregularidades-carcel-misiones-n1305493.html>.

11 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2017) *Políticas Sociales vs. Políticas Punitivas para adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal en Paraguay*. Asunción: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

se ni para lavar la ropa. No cuentan con proyectos sociales por largo tiempo, con los cuales se puedan generar ingresos, existen algunos como el de cartonería, pero la paga es poca e insegura.

Las adolescentes privadas de libertad identifican a los miembros de la Senad, la Policía Nacional y los funcionarios penitenciarios como los agentes estatales que ejercen diferentes formas de violencia. Estando bajo su custodia, ellas denuncian desde golpes físicos, humillación, extorsión hasta violencia sexual.

SITUACIÓN DE LAS Y LOS ADOLESCENTES¹²

Los primeros contactos que tienen las y los adolescentes con el Estado se da más bien a través de las fuerzas represivas: la mayoría señalan haber sufrido algún tipo de violencia en el momento de la aprehensión (violencia física, verbal, golpes utilizando armas de fuego, cachiporras). El segundo momento de contacto es a través de la violencia ejercida por la Policía durante la detención en las comisarías (golpe con toallas húmedas, duermen en el piso, patadas, golpes en el rostro). Finalmente, durante la privación de libertad, son los guardias y educadores quienes castigan físicamente a los y las adolescentes por grescas con otros internos, por no seguir las indicaciones dadas o por responder de manera que se considera prepotente. Las adolescentes refieren haber sido víctimas de abuso sexual (manoseo de senos, besos a la fuerza), como así también de violencia física, psicológica y extorsión.

¹² Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2017). *Políticas Sociales vs. Políticas Punitivas para adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal en Paraguay*. Asunción: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

RECOMENDACIONES

El Estado paraguayo, en su conjunto, debe:

- dar cumplimiento a las recomendaciones de los órganos de vigilancia de tratados y a las recomendaciones del MNP.

El Ministerio de la Defensa Pública (MDP) debe:

- fortalecer el “Observatorio de la tortura y otros”, que fuera creado por Resolución N° 314/12 del MDP el 27 de abril de 2012.

La Fiscalía General del Estado debe:

- dictar un instructivo para que las investigaciones en los casos de violaciones de derechos humanos se lleven a cabo conforme lo establece el Protocolo de Estambul.

El Ministerio Público debe:

- fortalecer la Unidad Especializada de Derechos Humanos para la investigación, creándose Unidades Especializadas en el interior del país.

La Corte Suprema de Justicia debe:

- dictar de manera urgente una acordada en la cual se recuerde a jueces y juezas la obligación de denunciar hechos de tortura que conozcan en el ejercicio de sus funciones, advirtiéndoles que, no haciéndolo, incurrirán en causal de remoción por mal ejercicio de sus funciones.
- llevar adelante un programa de capacitación permanente para jueces en relación con el marco normativo y el desarrollo de prácticas operacionales que cumplan esas normas.

BIBLIOGRAFÍA

- Barrios Cáceres, Mario (2017). La instrumentalización política de la justicia, una amenaza para la realización integral de los derechos humanos. En *Yvypóra Derecho Paraguáípe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 575-590). Asunción: Codehupy.
- 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.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2017). *Políticas Sociales vs. Políticas Punitivas para adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal en Paraguay*. Asunción: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2017). *Informe Anual de gestión 2017*. Asunción: Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.
- Von Lepel, Sonia (2017). La investigación y sanción de los responsables de actos de tortura, para el Estado sigue siendo una materia pendiente. En *Yvypóra Derecho Paraguáípe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 500-510). Asunción: Codehupy.

CAPÍTULO 6

DERECHOS GENERACIONALES



PARAGUAY PERSISTE EN GARANTIZAR DE MODO LIMITADO LOS PRINCIPIOS DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES



La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) es un tratado internacional de la Asamblea General de Naciones Unidas elaborado como un compromiso de reconocer los derechos y libertades fundamentales de los que son sujetos las niñas y los niños. Este artículo busca tomar los cuatro principios rectores de la CDN como elementos para motivar la reflexión sobre la situación de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes en Paraguay.

Camila Corvalán, Soledad Cáceres Gasparri 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 DE PARAGUAY (CDIA)

INTRODUCCIÓN

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) es un tratado internacional de la Asamblea General de Naciones Unidas elaborado como un compromiso de reconocer los derechos y las libertades fundamentales de los que son sujetos los niños y las niñas. Es el tratado de derechos humanos más ampliamente firmado y ratificado en la historia: hasta hoy, por 197 países, salvo Estados Unidos¹.

El documento, adoptado y abierto a la firma y ratificación el 20 de noviembre de 1989, cuenta con cuatro principios rectores que fundamentan sus artículos y hacen de guía suprema de todo el documento, y agrupa sus artículos en cuatro categorías de derechos. Se trata de un instrumento jurídicamente vinculante para cada uno de los Estados partes.

El Estado paraguayo asumió esta tarea de garantizar las condiciones propicias para promover y proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes (NNA) en abril de 1990. Sin embargo, el ojo público todavía mira con asombro el sistemático actuar deficiente de los distintos niveles de gobierno a la hora de transversalizar las políticas que conviertan en realidad el compromiso que hace casi 30 años fue asumido ante el mundo.

Este artículo busca tomar los cuatro principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño (no discriminación, de observar siempre el interés superior del niño, del derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, y de participación y ser escuchado) como elementos para motivar la reflexión sobre la situación de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, a partir de casos de relevancia observados en el 2018.

MARCO JURÍDICO

La CDN establece criterios bien definidos que los Estados firmantes deben considerar a la hora de observar y aplicar medidas administrativas, legislativas y judiciales. A su vez, el Código de la Niñez y la Adolescencia, en consonancia a las normas mencionadas, establece los derechos y refuerza los deberes y las garantías sobre la necesidad de protección de niños, niñas adolescentes. Es así que incorpora en el cuerpo legal entre otros, los principios enunciados en la CDN.

¹ Véase la Convención sobre los Derechos del Niño para conocer cuáles países han firmado, ratificado y/o realizado alguna reserva con respecto al texto de la Convención de referencia. Disponible en https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mntdsq_no=IV-11&chapter=4&clang=_en

Los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)

Los principios rectores de la CDN son criterios esenciales que guían el consenso de los Estados modernos, y por tanto de nuestras sociedades, en torno a la protección de la niñez y la adolescencia; constituyen el marco que contempla el pleno desarrollo del potencial de niñas, niños y adolescentes. Los principios que fundamentan e inspiran los demás preceptos de la Convención son:

- a) Principio de no discriminación.
- b) Principio de observar siempre el interés superior del niño.
- c) Principio del derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo.
- d) Principio de participación y ser escuchado.

Al ratificar la Convención, así como sus tres Protocolos Facultativos², Paraguay aceptó la obligación de respetar, proteger, promover y satisfacer los derechos contemplados en estos instrumentos, incluida la adopción o el cambio de leyes y políticas que pongan en vigor las disposiciones de la Convención.

Es así que el Estado paraguayo es responsable de garantizar que todos los niños, las niñas y adolescentes gocen plenamente de todos sus derechos y, en caso de que alguno se encuentre amenazado, es su deber restablecer el ejercicio del derecho afectado a través de los mecanismos jurídicos, políticos y administrativos con los que cuenta.

En este esfuerzo, durante el 2018 se han dado dos hechos de fundamental relevancia en el ámbito de la niñez y la adolescencia. Por un lado, en agosto de 2018, el Poder Legislativo sanciona la Ley N.º 6083/18 que modifica los artículos 29, 41, 92, 93, 94, 95, 96, 158, 159, 165, 167 y 175 del Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N.º 1680/01). Por otra parte, la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia fue elevada a Ministerio de la Niñez y Adolescencia por Ley N.º 6174/18, lo que hace plausible contar con mayor presupuesto e infraestructura, y como consecuencia se espera fortalecer los programas ya existentes para la atención integral de los NNA que viven en calle (PAINAC), el programa Abrazo, Primera Infancia, entre otros. En tanto, cabe mencionar que el presupuesto de la men-

² La Convención sobre los Derechos del Niño cuenta con tres Protocolos Facultativos: el relativo a la participación de los niños en conflictos armados; el relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y el relativo a un procedimiento de comunicaciones (presentaciones individuales de quejas). Los tres han sido firmados y ratificados por Paraguay; las ratificaciones son leyes del Congreso, por tanto, tienen dicho rango legal en el país.

cionada institución durante el gobierno anterior desde el 2013 al 2018 disminuyó en un 3%.

A más de estos limitados avances, persiste la necesidad de otorgar a los programas, planes y proyectos un presupuesto acorde y suficiente que permita la inversión social para la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes en Paraguay. En el siguiente segmento de este artículo, se pretende realizar un breve pantallazo por casos que reflejan una parte de la realidad de este grupo social, y que evidencian la acuciante necesidad de prestar atención y prioridad a esta población.

SITUACIÓN DEL DERECHO

Principio de no discriminación (art. 2 CDN³). Inaplicable en un Estado que distingue entre clases sociales

La protección especial que la CDN brinda contra la discriminación se explica por la especial condición de vulnerabilidad en que se encuentran NNA y frente a la cual las normas generales resultan insuficientes.

Las múltiples formas en las cuales pueden manifestarse las discriminaciones toman otras implicancias cuando nos referimos a este grupo de población. Este principio rector sirve de guía para garantizar que los lineamientos de la CDN sean aplicables a la niñez y la adolescencia, sin posibilidad de justificación que contemple un trato desigual entre estos.

Se estima que, para el 2018, la población total del Paraguay es de 7.052.983 habitantes. 35 de cada 100 son niñas, niños y adolescentes, lo que representa un total de 2.492.944 personas de 0 a 17 años de edad⁴. La población urbana en Paraguay representa al 61,7% y es mayor a la rural, que suma 38,3%. La población de 0 a 17 años, es mayormente vulnerable, por condiciones como la pobreza, la discapacidad, las relaciones étnicas desiguales, el analfabetismo, el género, cambio climático, entre otras.

En Paraguay, la pobreza afecta al 39% de niñas, niños y adolescentes, situación que se agrava en los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Caazapá y Con-

3 El artículo 2—un principio general de la Convención—de la CDN prohíbe “toda forma de discriminación, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.”

4 Secretaría Técnica de Planificación - Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. *Proyecciones de Población 2000 - 2025. Revisión 2015.*

cepción, donde la cifra llega incluso al 66% en el caso más extremo. Al año 2017, se estima que 4 de cada 10 niñas/os de 6 a 13 años en Paraguay residen en hogares en situación de pobreza o pobreza extrema⁵. Al 2016, 332.339 niños, niñas y adolescentes fueron beneficiados con el programa de transferencias monetarias condicionadas Tekoporã, la mayoría de ellos con edades entre 0 y 14 años.

Esta realidad de vulnerabilidad económica de niñas, niños, adolescentes y sus familias, genera grandes brechas en el acceso de oportunidades para el desarrollo de su pleno potencial, y se transforma además en un factor que puede ponerles en riesgo si las políticas de seguridad ciudadana no se adecuan a una perspectiva social y con enfoque de derechos.

DE LA VULNERABILIDAD A LA PELIGROSIDAD DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Se vislumbra en el país un proceso de identificación de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza como una amenaza para la sociedad, principalmente varones, y que dicho proceso conlleva la profundización de los abordajes policiales –con uso excesivo de la fuerza– a los problemas de seguridad ciudadana, invisibilizando las condiciones de injusticia social detrás de los mismos, y consagrando al miedo como principio articulador del lazo social.

La normalización de la violencia apunta lo anterior, donde quien es diferente es visto como una amenaza; esta premisa es la que sustenta la conformación de la Unidad de Operaciones Tácticas Motorizadas, más conocida como Grupo Lince, como parte de la política de seguridad ciudadana del gobierno de Horacio Cartes, que hasta la actualidad ha sido mantenida por el gobierno entrante del presidente Mario Abdo Benítez, a pesar de los controversiales sucesos en los que se los ha visto envuelto, que involucran incluso a adolescentes⁶.

Es llamativa la fuerte campaña comunicacional sobre las tareas de este grupo⁷ que refuerza un estereotipo sobre el sujeto criminal: joven, varón, pobre y ligado a hinchadas de clubes de fútbol y de usuarios de drogas, perfil que encastra a la perfección con adolescentes de zonas urbanas más vulnerables. El abuso de autoridad, la escasa claridad sobre sus funciones, la dificultad de identificar a los agentes, entre otros, son riesgos potenciales para las y los adolescentes y

5 Secretaría Técnica de Planificación - Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. *Encuesta Permanente de Hogares 2017 (EPH 2017)*.

6 ABC Color, 28 de mayo de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/investigan-a-agente-del-grupo-lince-por-disparar-a-una-joven-1706967.html>; ABC Color, 1 de marzo de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/investigan-zarpazo-de-lince-1679370.html>; Extra, 24 de mayo de 2018. Disponible en <https://goo.gl/CDCRMP>; Paraguay.com, 2 de agosto de 2018. Disponible en <https://goo.gl/zNQ6Rm>.

7 TV Presidencia Paraguay, 19 de junio de 2018. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=BA1x3ruWEUo>.

jóvenes que cuentan con el “perfil” que este grupo persigue⁸. Sus actuaciones parecen estar al margen del marco de un Estado de derecho.

Las detenciones arbitrarias de adolescentes por parte de la Policía Nacional es otro ejemplo del accionar del Estado sobre las y los adolescentes de zonas vulnerables. Un caso que evidencia esto es el del 24 de mayo de 2018, cuando tres adolescentes de 14 y 16 años, familiares entre sí, fueron detenidos de forma arbitraria por efectivos de la Policía Nacional en la compañía de Cuarta Línea Ybype, de la ciudad de Lima en el departamento de San Pedro. Luego fueron derivados al calabozo de la Comisaría de Santa Rosa del Aguaray, a cargo del comisario Walter Vázquez, pasando por encima del protocolo que la Policía Nacional debiera activar en el abordaje con adolescentes.

La detención de los mismos se produjo sin orden fiscal o judicial alguna, ni tampoco se podría alegar que el procedimiento policial haya sido procedente dentro del marco de las facultades de aprehensión contenidas en el Código Procesal Penal y en la Carta Orgánica de la Policía Nacional. Este caso ha sido documentado de modo amplio por el Serpaj-Py y la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), y se ha instado al Ministerio del Interior y al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) que realicen investigaciones sobre el accionar de las fuerzas de seguridad del Estado.

Es factible afirmar que, en Paraguay, una proporción significativa de niñas, niños y adolescentes, especialmente aquellos que viven en condiciones de fragilidad social, sufren desde muy temprano diversas estigmatizaciones que los “preparan” para ocupar lugares que son considerados “riesgosos” y son tratados no con los dispositivos de protección o restitución de derechos previstos en la CDN, sino con aquellos dispositivos disciplinarios, correctivos y punitivos. Es decir, adolescentes y jóvenes que son capturados en los efectos de su vulnerabilidad social, y son transformados en sujetos temibles, pasando de vulnerables a peligrosos, y recibiendo tratos acordes a esa percepción subjetiva, tanto colectiva como institucionalmente.

NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES INDÍGENAS: LOS OLVIDADOS DE SIEMPRE

La discriminación tiene rostros y facetas concretas en Paraguay, al punto de llegar a acciones de racismo y xenofobia. Existe un fuerte discurso nacionalista y soberanista, pero que no se traduce en el reconocimiento concreto de los pueblos indígenas como sujetos de derechos.

8 ADN paraguay, 5 de enero de 2018. Disponible en <http://www.adndigital.com.py/grupo-lince-demora-sospechosos-menores/>.

La Encuesta Permanente de Hogares del 2016 (EPH 2016), indica que 1 de cada 2 personas indígenas tienen entre 0 a 17 años de edad. La población indígena se concentra en los departamentos de Presidente Hayes (22,6%), Boquerón (21,6%) y Canindeyú (12,1%). El 52,2% del total de la población indígena reside en la región Oriental y el 48,4% en la Occidental o Chaco. La población indígena es eminentemente rural (91,2%). Se estima que 5 de cada 10 niños, niñas y adolescentes indígenas no estaban matriculados en 2016.

Desde finales del mes de julio, unos 200 indígenas de la parcialidad Mbyá Guaraní provenientes de la localidad de Yhú, departamento de Caaguazú, acampan en la Plaza de Armas, ubicada frente al Congreso, en reclamo al incumplimiento de compromisos que hizo el Instituto Nacional del Indígena (Indi). Entre los ocupantes de la plaza hay alrededor de 50 niños, niñas y adolescentes, la mayoría sin abrigo suficiente y con problemas de salud⁹.

Miguel Pereira, uno de los manifestantes Mbyá, indicó que hace un tiempo fueron llevados por el Indi a unas tierras en donde no tienen acceso a ningún servicio básico.

Nos tiraron en unas tierras donde los accesos son limitados, no hay energía eléctrica, ni puestos de salud cerca, mucho menos escuelas. El compromiso fue que tendríamos esa ayuda para poder desarrollar el lugar, pero fuimos abandonados sin ningún tipo de ayuda¹⁰.

Ocupaciones arbitrarias de tierras por sojeros, desalojos forzados, desplazamientos territoriales, incumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, son algunas de las deficiencias históricas y estructurales que tiene el Estado paraguayo para responder de modo efectivo a las garantías de derechos de las personas de pueblos indígenas.

Principio del interés superior del niño (art. 3 CDN¹¹). Una mirada a su aplicación en el ámbito de la Justicia especializada

El principio del interés superior del niño es una garantía que establece que toda decisión que concierna a un niño, niña o adolescente, debe considerar primordialmente sus derechos. Si bien tiene que ser evaluado para cada caso en concreto, está directamente vinculado con la protección de sus necesidades

⁹ ABC Color, 23 de julio de 2018. Disponible en <https://goo.gl/ECXWUu>.

¹⁰ Íbid.

¹¹ El artículo 3 de la CDN establece: "En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que atenderá será el interés superior del niño".

psicológicas, educativas, sociales, jurídicas, ambientales y de recursos; y busca la plena satisfacción de sus derechos.

Entre sus principales características están que tiene una gran amplitud porque no solo obliga al legislador, sino también a todas las autoridades e instituciones públicas y privadas, y a los mismos padres; se trata también de una norma de interpretación y/o de resolución de conflictos jurídicos; y es una orientación o directriz política para la formulación de políticas públicas para la infancia que permite orientar las actuaciones públicas hacia el desarrollo armónico de los derechos de todas las personas, niños y adultos.

En el ámbito judicial, una correcta aplicación de este principio requiere un análisis conjunto de los derechos afectados y de los que se puedan afectar por la resolución de la autoridad competente. Siempre ha de tomarse aquella medida que asegure la máxima satisfacción de los derechos que sea posible y la menor restricción de ellos, esto no solamente considerando el número de derechos afectados, sino también su importancia relativa.

A continuación, se analiza cómo actúa la llamada jurisdicción especializada en niñez y adolescencia ante situaciones que afectan directamente la vida de niños y niñas como son los procesos de prestación alimentaria y de protección ante situaciones de violencias.

¿LA JUSTICIA GARANTIZA A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EL ACCESO A SUS DERECHOS?

La prestación de alimentos, derecho básico de NNA, es la segunda causal de juicios en nuestro país. Solo en el 2015, se iniciaron 7.400 solicitudes de juicios y demandas por prestación alimentaria y asistencia prenatal¹². La investigación “Estudio sobre la asistencia alimenticia y su vinculación con el derecho de niñas, niños y adolescentes en Paraguay”¹³, publicada en junio de este año, evidenció las falencias con relación a los procesos de juicios.

El primer dato es la duración de los procesos. El tiempo aproximado va desde 180 días hasta 1.455 días. El 26,7% de los juicios llegan a durar hasta 365 días. El segundo dato es el quantum alimentario establecido por cada hijo/a: en el 33,3% de los casos analizados, el monto establecido en las sentencias por cada hijo o

12 La Nación, 19 de julio de 2018. Disponible en <https://goo.gl/1w8u8z>.

13 CDIA (2018). *Estudio sobre la asistencia alimenticia y su vinculación con el derecho de niñas, niños y adolescentes en Paraguay*. Disponible en <http://www.cdia.org.py/es/publicaciones-cdia/>.

hija va de 400.001 a 800.000 guaraníes, y en un 17,3% de los casos, los montos van de 800.001 a 1.200.000 guaraníes.

Lo anterior describe con datos en qué medida los juzgados de la jurisdicción especializada aplican el principio del interés superior del niño en los juicios relacionados a la asistencia alimentaria, especialmente si consideramos que estos juicios buscan garantizar no solamente el derecho a la alimentación, propiamente dicho, sino la cobertura de todas las necesidades de salud, de educación, de protección, recreación, entre otras, que las niñas, niños y adolescentes necesitan para su mejor desarrollo.

El tiempo es clave, y las consecuencias de estos hallazgos son alarmantes. Es posible afirmar que en Paraguay un niño o una niña que reclama judicialmente una asistencia alimentaria, debe esperar hasta más de seis meses para acceder a sus derechos como comer, curarse, ir a la escuela o vestirse. Un juicio que debería ser sumario, entra en una espiral de burocracia y chicanas de litigios, que no ponen a la niñez y la adolescencia en el centro de sus acciones.

Para el año 2017, la DGEEC/STP¹⁴ estimó que el costo mensual por persona de una canasta de alimentos o Línea de Pobreza Extrema (LPE) en el área urbana era de 256.881 guaraníes mensuales por persona, y para la pobreza total era de 664.297 guaraníes mensuales por persona. Por su parte, en el área rural, la línea de pobreza extrema para el 2017 tiene un valor de 234.592 guaraníes mensuales por persona y la línea de pobreza total es de 473.601 guaraníes mensuales por persona.

En base a los cálculos de distribución de ingresos y pobreza, es factible indicar que los montos destinados a las prestaciones de alimentos no garantizan una óptima calidad de vida de la niñez y la adolescencia, hecho que puede profundizar su condición de vulnerabilidad y restricciones en acceso y garantías de sus derechos.

La nomenclatura de “jurisdicción especializada” no garantiza que esta sea necesariamente así. Urge realizar una revisión de las prácticas de los operadores del sistema judicial y un análisis profundo de sus fallos, para tener una mejor lectura del nivel real de “especialización”. Además, la no conformación efectiva de los equipos auxiliares de la Justicia y el bajo presupuesto, significan un fuerte limitante en cuanto al acceso real a la Justicia.

14 STP - DGEEC (2018). *Principales resultados de pobreza y distribución de ingresos*. Disponible en <https://goo.gl/MwpcFj>.

La Justicia no va a solucionar todas las dificultades sociales, culturales, económicas que afectan a la niñez y la adolescencia, pero puede en efecto generar un piso mínimo desde donde construir garantías de bienestar en dicho grupo de población; dado que es la *ultima ratio* a la cual se recurre cuando todos los mecanismos del sistema de prevención y protección han sido rebasados o no funcionaron de manera efectiva.

SITUACIONES DE ABUSO. LA JUSTICIA QUE NO PROTEGE

Entre los años 2013 y 2017, el Ministerio Público registró en sus mesas de entrada en todo el país, 20.636 denuncias por hechos punibles contra la niñez y la adolescencia¹⁵. Esto resulta en 11 casos en promedio de hechos punibles contra NNA por día durante ese periodo de tiempo.

En los registros de la Policía Nacional, sobre violencia intrafamiliar¹⁶, en el 2016 se han computado 2.276 casos, de los cuales 320 (14,06%) han tenido a varones como víctimas, mientras que 1.956 (85,94%) han sido agresiones contra mujeres. En el año 2017, se han computado 2.738 casos, de los cuales el 85,2% han tenido como víctimas a mujeres. Si bien aumentó la cantidad de denuncias de casos, el número de mujeres víctimas ha aumentado, las proporciones de porcentajes se han mantenido entre ambos años.

Al poner el foco en niñez y adolescencia, en el 2016, el 11,95% de los casos reportados a la Policía afectaron de modo directo a NNA de entre 0 a 17 años de edad en todo el país; lo cual representa a 272 casos, de los cuales 85 (31,25%) corresponde a niños y adolescentes hombres, y 187 (68,75%) corresponden a niñas y adolescentes mujeres. En el 2017, 11,54% de los casos reportados corresponden de modo directo a NNA de entre 0 a 17 años de edad en todo el país. De 316, 104 (32,9%) han correspondido a niños y adolescentes varones y 212 (67,09%) corresponden a niñas y adolescentes mujeres. Existe un aumento del número de casos, pero las proporciones en porcentajes se mantienen en los últimos dos años.

15 En Paraguay se tienen tipificados 10 hechos punibles: abuso sexual en niños/as; abuso sexual en niños/as - tentativa; abuso sexual en personas bajo tutela; abuso sexual en personas bajo tutela - tentativa; actos homosexuales con menores; estupro; maltrato de niños/as y adolescentes bajo tutela; maltrato de niños/as y adolescentes bajo tutela - tentativa; proxenetismo; y rufianería/pornografía relativa a niños y adolescentes.

16 Policía Nacional, sobre violencia intrafamiliar se recopilan datos de todo el país sobre: a) homicidio doloso; b) tentativa de homicidio; c) lesión corporal; d) coacción sexual; e) tentativa de coacción; f) violencia familiar. Estos recopilan el sexo, edades por rango (0 a 13 años; 14 a 17 años; 18 a 29 años; 30 a 39 años; 40 a 49 años; 50 a 59 años; 60 años y más; no precisa edad) y los grados de parentescos de los y las perpetradores de estos hechos: abuelo, concubina, concubino, cuñado/a, esposa, esposo, hermanastro/a, hermano/a, hijastros, hijos, madrastra, madre, nieta/o, nuera, padrastro, padre, primos, sobrinos, suegro/a, yerno, tíos, exconcubino.

Por otra parte, el servicio Fono Ayuda 147 brindado por el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia reportó en el 2017 un total de 1.267 casos a nivel país, en los cuales niñas, niños y adolescentes fueron víctimas directas de abuso sexual infantil. De ese total, 864 casos corresponden a niñas y adolescentes mujeres (68,19%): 472 eran adolescentes de entre 14 y 17 años y 392 niñas de 9 a 13 años.

En enero de este año se dio a conocer el caso de una niña de cinco años que supuestamente habría sido abusada por su propio progenitor en la ciudad de Itauguá, la denuncia del hecho fue realizada en su momento por la directora de la escuela a la cual asistía la niña. Finalmente, y por decisión de la Justicia, la niña fue entregada a sus progenitores, aunque el padre es el principal sospechoso del abuso.¹⁷

En marzo de este año se conoció el caso de una niña de 13 años de la localidad de Nueva Germania, departamento de San Pedro, quien fue abusada sexualmente quedando embarazada como resultado de la violación. La madre de la niña denunció ante los medios la inacción del Ministerio Público y demás autoridades, y solicitó ayuda para costear los gastos de control prenatal¹⁸.

Un gran porcentaje de niñas y niños víctimas de este delito no reciben una respuesta oportuna y adecuada de parte del sistema de protección (administrativo y judicial); los servicios sociales y de salud, o están sobrepasados o son insuficientes, para atender todos los casos de manera adecuada. Los procesos de salud psicosocial de niñas, niños y adolescentes, que han sido víctimas de violencias y abuso sexual, tienen tiempos diferenciados que requieren atención especializada en corto, mediano y largo plazo.

La mora judicial, fallos sin control de convencionalidad, procedimientos sin enfoque de derechos, baja calidad de las infraestructuras, recursos limitados para notificaciones, no conformación adecuada de los equipos técnicos auxiliares de Justicia en los juzgados, alta cantidad de demanda sobre los operadores de Justicia con pocos juzgados para atender los casos, entre otros problemas, llevan a afirmar que el interés superior de la niñez y la adolescencia no se corresponde en el presupuesto público y en la Justicia.

17 ABC Color, 17 de enero de 2018. Disponible en <https://goo.gl/QehZ9R>.

18 ABC Color, 17 de marzo de 2018. Disponible en <https://goo.gl/8GHXS9>.

Principio del derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo (art. 6 CDN¹⁹)

La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce que NNA tienen derecho a que se proteja su vida, su supervivencia, su dignidad y a que se garantice su desarrollo integral. No pueden ser privados de la vida bajo ninguna circunstancia. Paraguay, como Estado firmante de este documento, tiene el deber de garantizar la vida y el desarrollo integral de los niños y las niñas a través de todos los medios con los que cuenta, y en el caso de que no los tenga, debe arbitrar los medios necesarios para conseguirlos (priorización de uso de recursos públicos, cooperación internacional, préstamos, etc.).

El principio de supervivencia y desarrollo no solo implica el derecho a la alimentación, el cuidado, el derecho a vivienda, agua y educación, entre otros, sino además al derecho a vivir sin violencia, al derecho a la recreación, el esparcimiento, así como al acceso a oportunidades que faciliten el desarrollo pleno de cada niña, niño y adolescente que vive en el país.

ADOLESCENTES PRIVADOS DE LIBERTAD, LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO

El artículo 37 de la CDN en el inciso *c* expresa que:

Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad.

Las personas adolescentes en conflicto con la ley penal que se encuentran privadas de su libertad, están bajo la custodia del Estado, el cual, a través de sus instituciones y agentes públicos, se coloca en una especial posición de garante de la vida e integridad física de las personas privadas de libertad²⁰, estando en la obligación a protegerlos, garantizando todos sus derechos humanos (menos aquellos eventualmente limitados) y resguardando su dignidad.

En Paraguay, entre los años 2013 y 2016, cinco adolescentes hombres perdieron la vida estando privados de su libertad, de los cuales tres estaban reclusos sin condena. Según las investigaciones respecto a los sucesos que derivaron en las muertes de cuatro de ellos, dos fueron ejecutados por disparos de arma de fuego por parte de un guardia de seguridad y dos fallecieron como consecuencia de situaciones de siniestros.

19 El artículo 6 de la CDN establece: "1. Los Estados partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida. 2. Los Estados partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño".

20 Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2017). *Muertes bajo custodia. Registro Nacional de personas fallecidas en instituciones de privación de libertad 2013-2016*. Asunción: MNP.

En septiembre de 2017, las muertes por omisión del Estado en su posición de garante en la prevención de siniestros se volvieron a cobrar la vida de dos adolescentes. Un grupo de adolescentes privados de libertad realizó una protesta por las malas condiciones de vida y malos tratos al interior del Centro Educativo para Menores de Ciudad del Este, departamento de Alto Paraná. La protesta llevada adelante por los adolescentes derivó en un incendio, que arrojó como resultado 14 adolescentes afectados por el humo y heridos por el fuego²¹, y la posterior muerte de dos de ellos²².

Este centro educativo es exclusivo para adolescentes infractores de sexo masculino, cuya capacidad “oficial” de albergue es de 50 personas, pero ha llegado incluso a alojar hasta 90 adolescentes. Las condiciones de hacinamiento en la institución son extremas, respecto a los estándares internacionales, alojando hasta 45 adolescentes donde podrían habitar tan solo 10. Al momento de una inspección realizada por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) en el año 2016 a uno de los ocho centros que tiene Paraguay²³, 9 de cada 10 adolescentes no contaba con una condena y el 26% de los entrevistados manifestó haber sido víctima de torturas o malos tratos al interior de dicho centro educativo²⁴.

La privación de libertad y sus preocupantes características son resultado de las faltas de políticas de promoción, garantía y protección de los DDHH, reflejados en el sistema penitenciario, pero además en la desigualdad y la exclusión social, así como la inequidad en el acceso a oportunidades para niñas y niños. Finalmente, estos decesos ocurridos bajo la custodia estatal demuestran las diversas fallas ocurridas a lo largo de la vida de un o una adolescente: desde el sistema de protección que debiera evitar su encarcelamiento hasta el penitenciario, que debiera garantizar sus derechos por encima del enfoque punitivo. Los mal llamados centros educativos son, en la práctica, depósitos de seres humanos, olvidados por el Estado y excluidos de la sociedad.

NIÑAS Y ADOLESCENTES MUJERES, AJENAS A LA PROTECCIÓN DEL ESTADO

En el 2017, solo en Alto Paraná y Central fueron registrados 180 partos de niñas de entre 10 y 14 años. Paraguay sigue manteniendo desde el 2013 un promedio de 2 partos diarios de niñas de entre 10 a 14 años, siendo una de las consecuencias de los altos índices de abuso sexual. En el 2016, 292 adolescentes de entre 14

21 ABC Color, 14 de septiembre de 2017. Disponible en <https://goo.gl/zSqDeQ>.

22 Última Hora, 15 de septiembre de 2017. Disponible en <https://goo.gl/hGG5Ky>; MNP, 27 de octubre de 2017. *Informe de Intervención Incendio en el Centro Educativo de Ciudad del Este*.

23 Paraguay tiene 7 centros educativos para adolescentes varones y uno para adolescentes mujeres, ubicados en Itauguá, Concepción, Villarrica, Pedro Juan Caballero, Ciudad del Este y Cambyretá (Itapúa) y en Asunción.

24 MNP (2016). *Informe de seguimiento al Centro Educativo de Ciudad del Este*.

y 16 fueron madres por segunda vez. En ese mismo año, los departamentos con mayor cantidad de nacimientos registrados de madres adolescentes de 15 a 19 años son Central con 4.807, Alto Paraná con 2.561, Caaguazú con 1.468, e Itapúa con 1.433.²⁵

El 26 de marzo, una adolescente de 16 años falleció en el Hospital Regional de Pedro Juan Caballero²⁶, por complicaciones vinculadas a un embarazo. El concubino de la adolescente era un hombre de 35 años de edad. La adolescente habría sido víctima de sistemáticos abusos sexuales anteriormente, por parte de su padrastro, con quien ya tenía un hijo de 2 años de edad y fue condenado a 18 años de cárcel, al ser encontrado culpable.

Una adolescente de 14 años, víctima de abuso sexual, murió luego de sufrir una embolia y tres paros cardíacos cuando los médicos intentaron, sin éxito, que diera a luz²⁷. La adolescente era abusada por un varón de 37 años que fue detenido. De acuerdo al relato de los familiares, la adolescente había ingresado anteriormente al Hospital Nacional de Itauguá por presentar complicaciones en el embarazo. A raíz de una aparente embolia de líquido amniótico, la adolescente sufrió tres paros cardíacos que, a su vez, produjeron la falta de oxígeno general al bebé durante el parto.

El 27 de julio, una nota digital en un diario comunicaba del deceso de otra adolescente de 15 años en el Hospital de Limpio, días después de dar a luz sin que sea esclarecida la causa de su muerte²⁸.

El sistema de salud es uno de los pilares que sostienen el cumplimiento de los artículos inspirados en este principio, y su parcialidad, negligencia o mala administración pueden poner en riesgo la vida de las niñas, niños y adolescentes.

El 25 de agosto, una bebé de 18 días fue llevada por su madre al centro de salud de la ciudad de Humaitá por problemas respiratorios; la misma fue entubada de manera rápida y derivada al Hospital Distrital de Pilar, pero dicha derivación no fue posible hacerla de modo inmediato, puesto que el intendente Víctor Bordoli (ANR) se había apropiado del vehículo en el municipio desde el 27 de junio, dejando sin dicha herramienta de trabajo al centro de salud local, que la había recibido como donación de una entidad binacional (Itaipú) dos años atrás. La bebé llegó muerta a la ciudad de Pilar²⁹. El Ministerio de Salud Pública y Bien-

25 Datos proveídos por MSPyBS/ DIGIES/ DES. Subsistema de Información de Estadísticas Vitales (SSIEV), en 2018 y procesados por la Revista CDIA Observa para el *Dossier de Datos la Infancia Cuenta Paraguay* 2018.

26 Última Hora, 27 de marzo de 2018. Disponible en <http://www.ultimahora.com/joven-16-anos-murio-al-dar-luz-gemelos-n1140102.html>.

27 24 Horas, 24 de marzo de 2018. Disponible en <https://goo.gl/NsHNqj>.

28 Extra, 27 de junio de 2018. Disponible en <https://goo.gl/hhZbWY>.

29 Última Hora, 25 de agosto de 2018. Disponible en <https://goo.gl/2SSFUj>.

estar Social, ha presentado una denuncia³⁰ y el Ministerio Público se encuentra investigando la cadena de responsabilidades, empezando por el actuar del intendente de dicho municipio³¹.

En septiembre, el uso de una ambulancia le fue negado a una niña de 3 años por la opción político-partidaria de sus padres. La niña estaba internada en el Hospital Regional de Santa Rosa, departamento de San Pedro y requería ser trasladada a Asunción para ser atendida. Fue solicitada una ambulancia a la Región Sanitaria, sin embargo, una comisión de Yaguareté Forest no permitió que se utilice la ambulancia con la que cuenta la Unidad de Salud de la Familia (USF).³²

Un caso de abuso sexual que transgrede de forma notable el rol de las instituciones del Estado de proteger a las niñas y adolescentes mujeres de la violencia es el que involucró a 25 suboficiales y marinos de la Armada Nacional, que en las instalaciones del Arsenal de la Marina abusaron sexualmente de una niña de 13 años durante la noche del lunes 6 y el martes 7 de agosto del 2018, estando desaparecida de su familia por 24 horas. La misma tiene indicios de una discapacidad psicosocial.

El hecho, que aún se encuentra siendo investigado y se encuentra a cargo de la fiscal Alejandra Savorgnan, del Ministerio Público, se vio propiciado a raíz de un engaño a la niña por la vía de mensajes de textos de una supuesta “pareja” de ella, uno de los militares involucrados. El acto fue filmado y distribuido de modo masivo por redes sociales.

A raíz del hecho, la niña actualmente no asiste a la escuela y requerirá de asistencia psicológica a largo plazo. El juez penal de Garantías de turno, José Delmas, admitió imputación contra 13 marinos y suboficiales presuntamente involucrados en el caso, y dispuso la prisión preventiva de los sospechosos en la prisión de Viñas Cué. La Fiscalía los imputó por abuso sexual en niños, coacción sexual y pornografía infantil.³³

El derecho a la vida y a la integridad física de las niñas y adolescentes mujeres que viven en Paraguay adolece de serias dificultades, desde la perspectiva de aplicación de este principio.

Ser niñas o adolescentes mujeres en el país trae consigo una serie de precondiciones que hacen que las mismas no puedan vivir con seguridad en sus casas, confiar en su entorno familiar, escolar y comunitario inmediato, andar por las

30 Última Hora, 6 de septiembre de 2018. Disponible en <https://goo.gl/xibUkq>.

31 Última Hora, 3 de octubre de 2018. Disponible en <https://goo.gl/zuSVqY>.

32 Última Hora, 5 de septiembre de 2018. Disponible en <https://goo.gl/wC8XVm>.

33 Hoy, 2 de septiembre de 2018. Disponible en <https://goo.gl/6HzHuz>.

calles, entre otras limitaciones que hacen que solo busquen sobrevivir, y no puedan en efecto tener derecho a una vida libre de violencias y desarrollar su pleno potencial, dado que se les destruye el presente y se les niega el futuro.

Principio de participación (art. 12 CDN³⁴). Escuchar sigue siendo una deuda de Estado

El ejercicio de la participación de los niños, niñas y adolescentes es la mejor expresión de su reconocimiento como sujetos de derechos. Este es un tema permanente presentado año a año en el Informe anual de DDHH, desde las diversas perspectivas que incluyen el análisis de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

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 tomarán afecten o influyan en la vida de los mismos.

LA CRIMINALIZACIÓN DEL DERECHO A LA MANIFESTACIÓN DE GRUPOS ORGANIZADOS DE ADOLESCENTES

Existe, desde el inicio de la democracia en 1989, una tendencia a criminalizar la participación social y política de las personas, su libertad de asociación y participación y su libertad de expresión. Este modo de operar, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial, no discrimina a los grupos organizados de niñez y adolescencia.

Al menos dos adolescentes que forman parte de la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (Fenaes) a fines del 2017 fueron imputados por el Ministerio Público³⁵ a raíz de una medida de protesta llevada adelante en el marco de una campaña nacional por el derecho a la educación. Los tipos penales utilizados han sido: coacción, coacción grave, privación de libertad y resistencia, figuras frecuentemente utilizadas por el Ministerio Público para desmovilizar a las organizaciones sociales.

34 El artículo 12 de la CDN establece: "1. Los Estados partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. 2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional".

35 La Nación, 16 de septiembre de 2017. Disponible en <https://goo.gl/749oHv>.

Tras la presión ciudadana y el apoyo de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), el Juzgado de Primera Instancia de la ciudad de Fernando de la Mora otorgó la libertad ambulatoria a uno de los dirigentes, a pesar del infundamentado pedido de prisión preventiva presentado por la Fiscalía. El otro adolescente fue finalmente desvinculado de la causa.

Este modo de proceder lo que busca es desalentar la participación protagónica de adolescentes organizados, dado que existe la tendencia de tomar colegios como medidas extremas al no ser escuchados en sus reclamos frecuentes por una mejora de la calidad educativa, de la infraestructura, de la transparencia en las gestiones, entre otras demandas³⁶.

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, niñas y adolescentes, entre ellos, el derecho a la participación como sujetos activos, en igualdad de condiciones y sin ningún tipo de discriminación.

Es así que el canal de las protestas llevadas adelante por los grupos de estudiantes secundarios organizados se constituye en una forma de expresión de la preocupación de las y los adolescentes respecto a la deficiente educación que en Paraguay, deja al menos 10.000 estudiantes salidos del sistema educativo por año³⁷.

RECOMENDACIONES

- Adoptar las medidas necesarias para disminuir las brechas de desigualdad a fin de cumplir con el compromiso de no discriminación.
- Generar desde la Corte Suprema de Justicia información actualizada respecto a los juicios de asistencia alimenticia, con datos fidedignos y desagregados en función a la protección del derecho alimentario en toda su dimensión.
- Diseñar estrategias procedimentales que aseguren la celeridad del proceso judicial de asistencia alimentaria, a fin de garantizar el pronto acceso de niños, niñas y adolescentes a derechos tan vitales.
- Garantizar el acceso a servicios (salud, apoyo psicosocial y jurídico) a aquellos niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de violencias y abuso

36 ABC Color, 1 de setiembre de 2018. Disponible en <https://goo.gl/kVsZkW>.

37 Investigación para el Desarrollo y Unicef (2016). *Perfiles de la exclusión educativa en la República del Paraguay*. Asunción: Unicef.

sexual, con el objetivo de lograr una reintegración social, una recuperación física y psicológica de las víctimas, además de adoptar medidas con el fin de evitar que las mismas sean estigmatizadas.

- Implementar mecanismos efectivos y accesibles de denuncias, con el fin de garantizar el enjuiciamiento adecuado de los autores de abuso sexual, además de encontrar soluciones apropiadas en el interés superior del niño.
- Aplicar en el ámbito judicial el principio de *ultima ratio* para que la privación de libertad de adolescentes sea una medida impuesta como último recurso.
- Garantizar los derechos de las y los adolescentes privados de libertad y mejorar sus condiciones de detención y prisión, adecuadas a su edad y sus necesidades.
- Identificar y sancionar a los agentes públicos de los centros educativos que ejercen malos tratos y torturas contra las y los adolescentes privados de libertad.
- Fortalecer el marco legal y de políticas públicas en materia de desarrollo para el grupo de población de adolescentes.
- Promover una educación integral de la sexualidad con base científica, en el sistema educativo nacional, en todos los ciclos escolares, la media, centros de formación docentes, instituciones terciarias y en las universidades.
- Ampliar la cobertura de servicios de salud amigables y de calidad para adolescentes.
- Desarrollar sistemas de información y estadísticas sobre salud sexual y salud reproductiva de adolescentes, de modo territorial, para tomar decisiones de políticas públicas en base a datos.
- Adoptar todas las medidas necesarias para proteger a los niños, niñas y adolescentes contra el acoso y la detención arbitraria, y garantizar el derecho de los mismos a participar libremente en manifestaciones.
- Evaluar los programas públicos destinados al sector de niñez y adolescencia, desde una perspectiva de equidad y eficiencia, y garantizar el presupuesto adecuado para su mejor desarrollo y cobertura, con principios de universalidad y calidad.

- Mejorar la coordinación interinstitucional, intersectorial y multinivel, del sistema nacional de previsión y protección de derechos de la niñez y la adolescencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Investigación para el Desarrollo y Unicef (2016). *Perfiles de la exclusión educativa en la República del Paraguay*. Asunción: Unicef.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2017). *Muertes bajo custodia. Registro Nacional de personas fallecidas en instituciones de privación de libertad 2013- 2016*. Asunción, Paraguay: Mecanismo Nacional de Prevención de la tortura.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social - Subsistema de Información de Estadísticas Vitales (SSIEV) 2017.
- Ministerio Público, Departamento de Estadísticas. *Hechos punibles contra menores de edad 2013-2017*. Policía Nacional. Departamento de Estadísticas. *Violencia doméstica por relación de parentesco, 2016*.
- Programa de Democracia y Gobernabilidad de USAID/Paraguay y CEAMSO (2018). *Estudio sobre la asistencia alimenticia y su vinculación con el derecho a la protección de niñas, niños y adolescentes*. Asunción: USAID/Paraguay y CEAMSO.
- República del Paraguay. Ley N.º 1680/01 Código de la Niñez y la Adolescencia.
- Secretaría Técnica de Planificación (STP) - Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). *Encuesta Permanente de Hogares 2017 (EPH 2017)*.
- STP - DGEEC (2015). *Proyecciones de Población 2000-2025. Revisión 2015*.
- STP - DGEEC (2018). *Principales resultados de pobreza y distribución de ingresos*.
- Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (2018). *Resumen Ejecutivo de la Dirección de Desarrollo Institucional del Sistema*.

TRABAJO, SALUD Y EDUCACIÓN, UNA UTOPIÍA COTIDIANA PARA LAS JUVENTUDES

DERECHOS DE LAS JUVENTUDES



El año 2018 se caracterizó por concretas evidencias de la situación de precarización laboral de un número importante de personas jóvenes. En el ámbito de la educación, las instituciones se siguen cayendo a pedazos y continúan las posturas arbitrarias del MEC contra la igualdad de género. En cuanto a la salud, el suicidio tiene rostro joven y requiere de más presencia del Estado y la sociedad.

María M. Pereira¹

LAS RAMONAS

¹ La autora agradece la colaboración de Ramón Servín Ríos en el proceso de elaboración de este artículo.

INTRODUCCIÓN

Las condiciones de las personas jóvenes en el país, todavía se caracterizan por la falta de respeto y garantías de derechos económicos, sociales y culturales, tales como el trabajo, la salud y la educación. Si bien hay otros derechos humanos igual de relevantes, se hace necesario remarcar problemáticas recurrentes, como la infraestructura deficiente de escuelas y colegios, además de las represalias institucionales contra la igualdad de género en el sistema educativo. Asimismo, se destacan situaciones lamentables de precarización laboral, de desempleo y subempleo de personas jóvenes. Y, finalmente, en el ámbito de la salud se pone de manifiesto el suicidio, problemática silenciada que va en aumento y tiene rostro joven.

MARCO JURÍDICO

La Constitución Nacional, en su artículo 56, establece la obligación del Estado de promover condiciones de participación de las juventudes en los espacios políticos, sociales, económicos y culturales del país. Así también, debe brindar protección y reconocimiento de derechos a todas las personas jóvenes, sin discriminación alguna y en igualdad de condiciones.

A su vez, Paraguay ha suscrito y ratificado instrumentos internacionales de derechos humanos que, en términos generales, también incluyen prerrogativas para las personas jóvenes referentes a la salud, la educación, el trabajo digno, los derechos sexuales y los derechos reproductivos, la igualdad de género, el acceso a justicia, a la participación democrática, a la libre expresión, por citar algunos².

A nivel regional también se encuentran en vigencia resoluciones, recomendaciones y declaraciones de organismos competentes Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ, 2010) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2013)³-, que reafirman la obligatoriedad del Estado paraguayo en insta-

-
- 2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N.º 5/92); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley N.º 4/92), Convención sobre los Derechos del Niño (Ley N.º 57/90), Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley N.º 1/89); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" (Ley N.º 1040/97), Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Ley N.º 1215/85), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, "Convención de Belem do Pará" (Ley N.º 605/95); Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad), entre otros relevantes para la protección de derechos de las personas jóvenes.
 - 3 También se destacan otros instrumentos relevantes como el Consenso de Montevideo, las declaraciones del Día Internacional de la Juventud y Año Internacional de la Juventud, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes de Naciones Unidas (Resolución 50/81).

lar medidas de reconocimiento y protección de derechos de las personas jóvenes, con el propósito de garantizar su desarrollo pleno como sujetos y personas de derechos.

En el ámbito nacional, existen normativas y planes vigentes que incorporan algunas especificidades de las juventudes, como ser el Plan Nacional de Juventud “Hacia Una Política Pública Integral Paraguay Joven 2030”⁴, la Política Nacional de Empleo Juvenil (UNFPA, 2016), el Plan Nacional de Educación 2024⁵, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2030, la Ley N.º 4951/13 de “Inserción al Empleo Juvenil”⁶, Ley N.º 4633/12 “Contra el acoso escolar en Instituciones Educativas Públicas, Privadas o Privadas Subvencionadas”⁷, por citar los más relevantes. Sin embargo, es necesario ampliar los esfuerzos institucionales en garantizar recursos y mejorar las condiciones para la emancipación progresiva, la independencia y autonomía de las juventudes.

Así también, se observa la necesidad de incorporar instrumentos legales concretos de reconocimiento a la especificidad de la condición juvenil, teniendo como referencia esfuerzos realizados, como los de la Convención de los Derechos de los Jóvenes y su protocolo adicional (Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica - OIJ, s/f), además del cumplimiento de acuerdos como el Pacto Iberoamericano de Juventud (Secretaría General Iberoamericana, 2016). Todo ello, con el fin de conferir a las políticas públicas, planes, programas e iniciativas actuales, mayores insumos para la integralidad, el reconocimiento, la defensa y la promoción de los derechos de las juventudes paraguayas, en los diferentes ámbitos de la sociedad.

SITUACIÓN DEL DERECHO

Trabajo en condiciones dignas: una utopía

DESEMPLEO Y PRECARIEDAD LABORAL CON ROSTRO JOVEN

La precariedad de las condiciones de vida es una de las situaciones compartidas de las personas jóvenes con otros grupos sociales más vulnerabilizados. En la actualidad, una de las máximas expresiones se da en el ámbito laboral. De acuerdo a la Encuesta Permanente de Hogares 2017, se afirma que el 9,40%

4 Agencia EFE, 24 de julio de 2018. Disponible en <https://www.efe.com/efe/cono-sur/politica/paraguay-presenta-un-documento-para-que-las-politicas-tengan-enfoque-de-juventud/50000818-3700804>.

5 Disponible en <http://www.becal.gov.py/wp-content/uploads/2015/10/2.%20Plan%20Nacional%20de%20Educacion%202024.pdf>

6 Digesto legislativo (2013). Disponible en <http://digesto.senado.gov.py/detalles&id=8187>.

7 Digesto legislativo (2012). Disponible en <http://digesto.senado.gov.py/detalles&id=8097>.

de los adolescentes y jóvenes de 15 a 29 años busca activamente trabajo, y adicionalmente, el desempleo abierto afecta con mayor intensidad a las mujeres (11,16%, frente al 8,30% de los varones).

Así también, la mayoría de los jóvenes que logra acceder a un trabajo (63,02%), lo realiza en el sector terciario, en su mayoría en calidad de dependiente y asalariado (63,03%); por lo general, los asalariados ocupados perciben menos del salario mínimo. Los datos muestran que el trabajo como derecho, aún constituye una utopía para las juventudes. El factor etario incide en el acceso a mejores condiciones laborales, y, por lo general, favorece a la explotación y pone en riesgo la vida de muchos jóvenes. Cada situación específica se intensifica cuando se añaden otros aspectos como el género, la condición económica, educativa, étnica, geográfica, entre otras.

JOVEN TRABAJADOR CAE DE 12 METROS DE ALTURA TRABAJANDO. En San Lorenzo, departamento Central, un joven de 23 años de edad cayó de 12 metros de altura durante su trabajo, que consistía en cambiar un cartel publicitario. No contaba con las medidas básicas de seguridad. Sufrió graves lesiones⁸.

JOVEN OBRERO MUERE EN LAMBARÉ. Un obrero de 26 años falleció mientras manipulaba una rampa que sirve para levantar tractores. La obra estaba cargo de la empresa Constructora DC Ingeniería S.A., al servicio de la Municipalidad de Lambaré⁹.

JOVEN TRABAJADOR DE UN SUPERMERCADO RESULTA GRAVEMENTE HERIDO TRAS CAER DE UN ASCENSOR. Un joven de 22 años, del barrio Yukyty de Areguá, tuvo un traumatismo de cráneo tras caer de un ascensor mientras realizaba tareas asignadas en un depósito del supermercado San Cayetano de Luque¹⁰.

MUJER JOVEN ES DESPEDIDA POR ESTAR EMBARAZADA. Una joven de 28 años fue despedida de su trabajo por quedar embarazada. Se desempeñaba como jefa de Marketing del Grupo Bahía - Estación Bahía S.A., e incluso le ofrecieron dinero a cambio de no realizar denuncia alguna¹¹.

8 ABC Color, 23 de marzo de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/joven-esta-grave-tras-caer-mientras-instalaba-cartel-publicitario-1686728.html>.

9 ABC Color, 17 de marzo de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/joven-obrero-fallece-en-lambaré-1684653.html>.

10 Última Hora 6 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/empleado-supermercado-queda-herido-caer-un-ascensor-n2705896.html>.

11 Hoy, 17 de julio de 2018. Disponible en <https://www.hoy.com.py/nacionales/mujer-embarazada-denuncia-despido-y-ofrecimiento-de-dinero-por-silencio>.

Educación

INSTITUCIONES EDUCATIVAS SE CAEN A PEDAZOS

Uno de los problemas que se acentúa en el ámbito educativo, es la infraestructura. Hasta la fecha, el Estado no pudo dar respuestas efectivas ante la cantidad de instituciones educativas que se encuentran en mal estado.

Si bien se han promovido iniciativas como el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide)¹², su aplicación y proceso de gestión resultan poco efectivas, con innumerables obras inconclusas, a pesar de la asignación de importantes recursos a los Municipios¹³. También se encuentra vigente el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI) que plantea la “ampliación y reposición de espacios escolares”; sin embargo, cuenta con niveles muy bajos de ejecución presupuestaria, teniendo como institución responsable al propio Ministerio de Educación y Ciencias (MEC)¹⁴.

Mientras tanto, las instituciones educativas albergan aulas deplorables, techos con riesgos de derrumbe, ventanas y pupitres rotos, obras iniciadas que no concluyeron nunca¹⁵, entre otras situaciones que afectan directamente a niños, niñas, adolescentes y jóvenes estudiantes cada inicio del año lectivo.

Un porcentaje importante de escuelas y colegios públicos no tiene condiciones de ofrecer espacios seguros para las clases, y sin embargo, continúan habilitadas. Actualmente, el mayor porcentaje de estudiantes se encuentra en instituciones públicas¹⁶. A diario asisten a espacios en pésimas condiciones para el aprendizaje y el resguardo básico de su integridad física.

CLASES INTERRUPTIDAS POR CASOS DE DERRUMBES. Durante el periodo del informe se registraron nuevamente derrumbamientos de escuelas y colegios de Asunción¹⁷ y el departamento Central¹⁸. Si bien no se reportaron personas heridas, las clases se vieron interrumpidas.

12 ADN Paraguay, 13 de febrero de 2018. Disponible en <http://www.adndigital.com.py/se-dinero-del-fonacide-la-educacion/>.

13 Última Hora, 26 de febrero de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/fonacide-municipios-inician-clases-infraestructura-como-materia-pendiente-n1135451.html>.

14 Informe de Gestión y Avances 2017. Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI). Disponible en <https://nube.stp.gov.py/index.php/s/518YuwolXFcr8Bl>.

15 ABC Color, 12 de febrero de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/interior/muebles-deshechos-aulas-en-ruinas-y-obras-inconclusas-1674284.html>.

16 DGEEC (2018). Conozca los datos más relevantes sobre la educación en Paraguay. Disponible en <http://www.dgeec.gov.py/news/Conozca%20los%20datos%20mas%20relevantes%20sobre%20la%20educacion%20en%20Paraguay.php>.

17 ABC Color, 12 de febrero de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/locales/colegio-dahlquist-se-cae-a-pedazos-1733330.html>.

18 Paraguay.com, 6 de septiembre de 2018. Disponible en <http://www.paraguay.com/nacionales/escuela-de-mariano-roque-alonso-se-cae-a-pedazos-182317>.

FUERTE OPOSICIÓN INSTITUCIONAL DEL MEC A LA IGUALDAD DE GÉNERO

El ministro de Educación y Ciencias (MEC), Eduardo Petta, desde una visión parcial de la realidad del país, continúa sentando posturas oficiales contrarias a la igualdad de género en la educación.

A propósito de las acciones impulsadas recientemente por grupos religiosos y ultraconservadores, no solamente recibió a los manifestantes sin inconvenientes, sino brindó un discurso extenso cuestionando la palabra “género” en tratados internacionales e hizo énfasis en reconocer únicamente a familias paraguayas compuestas por un hombre y una mujer, aludiendo artículos constitucionales¹⁹.

A diario, jóvenes estudiantes son discriminados y violentados en base a su orientación sexual, e incluso, algunos docentes continúan impartiendo clases en las cuales promueven la homosexualidad como una enfermedad, hechos ya denunciados por organizaciones estudiantiles²⁰.

Las desigualdades de género en el ámbito educativo, no son un invento de las organizaciones feministas, estudiantiles o de derechos humanos. Forman parte de una realidad cotidiana que priva a todas las personas, en particular a jóvenes, de ejercer sus derechos, además del daño simbólico y material que pone en juego su propia dignidad y la construcción de sus identidades, de forma autónoma, sin represalias.

Ya contamos con el precedente de prohibición de materiales con contenido de género en administraciones anteriores del MEC. Durante el periodo del presente informe, se refuerzan las medidas institucionales contrarias a reconocer la existencia de una heterogeneidad de personas jóvenes en Paraguay, que independientemente de su orientación sexual, condiciones socioeconómicas, étnicas y territoriales, tienen derecho a una educación laica, gratuita, de calidad y basada en evidencia científica.

El MEC representa una de las instituciones fundamentales para la formación en democracia. En ese sentido, cualquier medida o discurso institucional se debería limitar a velar por la protección y la promoción de una educación para todas las personas, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, sin dejar por fuera a nadie.

19 Última Hora 15 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/marcha-provida-petta-se-compromete-promover-familia-tradicional-n2779515.html>.

20 Última Hora 21 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/exigieron-educacion-sexual-y-criticandebate-provida-oficial-n2702770.html>.

Salud: alerta silenciosa

SUICIDIOS DE PERSONAS JÓVENES: UNA REALIDAD INVISIBLE

Una realidad latente, pero todavía invisible para la sociedad y el Estado, es el incremento de personas jóvenes que recurren al suicidio. Se ubica en la tercera causa de muerte violenta en el país, y afecta a alrededor de 400 personas al año²¹.

Un avance reciente a nivel institucional, fue la aprobación, por parte de senadores y diputados, de una Ley de Prevención del Suicidio que espera la resolución del Ejecutivo. Tiene como objetivo promover una atención oportuna y la prevención de actos suicidas mediante estrategias de autocuidado. Durante el debate en la Cámara de Senadores se remarcó que “la mayor parte de los suicidios se dan entre las personas de 18 y 29 años”²². Si bien la normativa contempla la formación del personal de la salud, educación y justicia en la problemática, es importante recordar que el abordaje se debería dar atendiendo aspectos generacionales, de género, geográficos y socioeconómicos.

En ese sentido, cabe señalar que la salud mental de las personas jóvenes es parte de una agenda pendiente del Estado paraguayo. El desafío consiste en el impulso de acciones interinstitucionales de atención pública y gratuita, que contemplen las especificidades de las juventudes, como un grupo social prioritario de las políticas de salud mental en el país.

El monitoreo constante y específico de las personas jóvenes debería ser realizado en instituciones de salud y educación, a través de políticas articuladas, basadas en evidencia científica y un entrenamiento permanente, tanto del personal médico, como del educativo y el de justicia.

Es preciso agregar, además, la fuerte estigmatización hacia las personas jóvenes, sobre todo cuando deciden expresar su estado emocional ante los adultos en cualquiera de sus ámbitos de socialización. Muchas veces son prejuizados en base a sus apariencias físicas, sus formas de pensamiento, sus habilidades sociales, su propia identidad. Esto produce barreras cada vez más pronunciadas para el acceso a una intervención efectiva, y por ende, a la prevención de situaciones de riesgo como el suicidio.

21 Última Hora 10 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/el-suicidio-es-la-tercera-causa-muerte-violenta-paraguay-n2706509.html>.

22 Última Hora 05 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/senado-aprueba-proyecto-ley-prevencion-suicidios-n1141392.html>.

CASOS DE SUICIDIO. Una adolescente de 16 años se suicidó al colgarse de un piolín en su patio. El caso ocurrió en María Auxiliadora, departamento de Itapúa²³. Hallaron el cuerpo de una mujer de 22 años, luego de 15 días de desaparición. Apparentemente, su muerte fue producto de un suicidio²⁴.

RECOMENDACIONES

Se reiteran algunas de las recomendaciones señaladas en los años 2016 y 2017, teniendo en cuenta que los avances han sido poco efectivos por parte del Estado.

- Promover instrumentos de reconocimiento de derechos de las personas jóvenes, teniendo como referencia los puntos establecidos en documentos como la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes y 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, que tengan como prioridad a las personas jóvenes.
- Impulsar acciones de monitoreo sistemático de las condiciones laborales de las personas jóvenes a nivel interinstitucional, con especial atención del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de la Juventud.
- Implementar la Ley de Prevención del Suicidio, incorporando aspectos interdisciplinarios, generacionales, territoriales, de género y orientación sexual.
- Ampliar el alcance de políticas públicas vinculadas a la Salud Mental en Paraguay, atendiendo las especificidades y problemáticas de las juventudes.
- Promover una educación pública, gratuita, de calidad y basada en evidencia científica, sin excluir a la igualdad de género como una línea transversal y prioritaria en la política educativa y sus reformas.
- Aprobar la “Ley contra toda forma de discriminación”.
- Trabajar en protocolos institucionales de prevención, atención y contención de personas jóvenes en situaciones de violencias.

23 Itapúa Noticias Tv, 13 de julio de 2018. Disponible en <http://itapanoticias.tv/triste-decision-joven-de-16-anos-se-habria-suicidado-en-ma-auxiliadora/>.

24 Paraguay.com, 15 de octubre de 2018. Disponible en <http://www.paraguay.com/nacionales/hallaron-el-cuerpo-de-la-joven-madre-desaparecida-en-concepcion-183284>.

- Realizar estudios científicos específicos sobre las juventudes paraguayas de forma sistemática, que sirvan de sustento a futuras políticas públicas y normativas.

BIBLIOGRAFÍA

- Pereira, María M. (2017). Juventudes paraguayas resisten a ofensivas institucionales y simbólicas. En *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2014*. (pp. 547-555) Asunción: Codehupy.
- Zavattiero, Claudina y Serafini, Verónica (2017). *Informe CUENTA REGRESIVA. ¿Cómo aprovechar el bono demográfico en Paraguay?* Asunción: Fondo de Población de las Naciones Unidas UNFPA, Paraguay.
- Secretaría Nacional de la Juventud, Fondo de Población de las Naciones Unidas UNFPA, Paraguay (2018). *Hacia una Política Pública Integral Paraguay Joven 2030*.
- Riquelme, Quintín y Vera, Ely. *Informe Encuesta Global de Salud Escolar (GSHS) de Paraguay (2017)*. Asunción: OPS/OMS, MSPyBS, MEC.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2013) *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21835/4/S20131037_es.pdf.
- Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (Sin fecha). *Convención de los Derechos de los Jóvenes*. Disponible en <https://oij.org/wp-content/uploads/2017/06/Convenci%C3%B3n-derechos-04.pdf>.
- Secretaría General Iberoamericana (2016). *Pacto Iberoamericano de Juventud*. Medellín: SGI. Disponible en <http://segib.org/wp-content/uploads/Pacto-Iberoamericano-de-Juventud.pdf>.
- Secretaría Nacional de Juventude (2010). *Carta de Bahía*. Disponible en http://www.unfpa.org.br/Arquivos/carta_bahia.pdf.

CAPÍTULO 7

SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS



DOBLE DISCURSO EN LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN
DE DERECHOS HUMANOS



Entre tanto la diplomacia estatal se esfuerza en tener presencia en los espacios dentro de los órganos de protección, internamente se implementan medidas regresivas, políticas de brazos caídos y posición conservadora militante en determinados temas.

Julia Cabello Alonso
Mario J. Barrios Cáceres

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (Codehupy)

INTRODUCCIÓN

Desde el retorno de la democracia en 1989, en años electorales la actividad estatal sufre una marcada inercia, dado que la clase política, y en especial quienes cumplen roles en el aparato estatal, se abocan de lleno a actividades políticas electorales. Tras las elecciones, el lapso de tiempo que transcurre desde el periodo de transición entre un gobierno saliente y la asunción de las nuevas autoridades a mediados de agosto, otorga poco margen para el análisis del nuevo gobierno, por la limitación temporal al cierre del presente informe.

Sin embargo, la finalización de un periodo presidencial constituye una magnífica oportunidad para enfocarse en el periodo presidencial pasado. Es así que, en los últimos años, y en especial desde las administraciones presidenciales de Federico Franco y Horacio Cartes, podemos afirmar que se viene brindando un doble discurso, desde el cual 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 los espacios dentro de los órganos convencionales de protección.

Paralelamente, al 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 duda la autenticidad del compromiso del gobierno con los derechos humanos (Barrios Cáceres; 2014, 2015, 2017), ya que, por otro lado, a diferencia de esta política de brazos caídos en ciertos temas, en otros tiene una posición conservadora militante en los espacios internacionales, en donde se presenta como una reserva moral.

MARCO NORMATIVO

El artículo 137 de la Constitución Nacional de la República del Paraguay establece la supremacía de esta en la prelación de su ordenamiento positivo. 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. Asimismo, el artículo 142 del mismo cuerpo normativo establece el procedimiento de la enmienda para la denuncia de tratados internacionales relativos a derechos humanos y, de acuerdo a los métodos tradicionales de interpretación constitucional, se ubican inmediatamente por debajo de la Constitución y por encima de cualquier otro tratado internacional.

En el cuarto de siglo transcurrido desde la ratificación por parte de la República del Paraguay de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), y su consecuente inserción al ordenamiento jurídico interno, se dio un proceso de adecuación normativa a los estándares mínimos reconocidos por instrumentos internacionales de derechos humanos, tanto del sistema universal como interamericano, perfeccionando así progresivamente un *corpus iuris* de protección.

Enmiendas de Kampala al Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI) cuentan con media sanción

En septiembre de 2018 la Cámara de Senadores aprobó las enmiendas de Kampala al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, relativas al crimen de agresión. En este momento, la aprobación se encuentra bajo consideración de la Cámara de Diputados. Las enmiendas tienen como finalidad incorporar a la jurisdicción de la CPI el entendimiento como crimen de agresión el empleo de ciertas armas venenosas, gases asfixiantes, balas expansivas, tóxicas, líquidas y materiales análogos, entre otros¹.

Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono

El 27 julio de 2018 se promulgó la Ley N.º 6125/18, que aprueba la enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, incluyendo a los hidrofluorocarburos, potentes gases de efecto invernadero que se usan en el ámbito de la refrigeración y la climatización². A decir de la Cámara de Senadores, primera en otorgar su media sanción:

Al fijar un calendario de reducción del consumo y la producción de hidrofluorocarburos, la enmienda de Kigali debería permitir que se evite la emisión de unos 72.000 millones de toneladas equivalentes de CO² de aquí a 2050, así como un aumento de la temperatura debido a los hidrofluorocarburos de cerca del 0,5 °C de aquí al año 2100³.

1 República del Paraguay. Sistema de Información Legislativa. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/110455>.

2 República del Paraguay. Gaceta Oficial N.º 151 del 10 de agosto de 2018. Disponible en <http://www.gacetaoficial.gov.py/index/getDocumento/55860>.

3 República del Paraguay. Honorable Cámara de Senadores. Disponible en <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-generales/790-camara-de-senadores-aprueba-enmienda-kigali-al-protocolo-de-montreal-2018-05-04-04-35-00>.

Acuerdo de Escazú

En coincidencia con el 73.º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrado en septiembre de 2018 en Nueva York, Paraguay fue uno de los países en firmar el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales conocido como el “Acuerdo de Escazú”. Este es el único de su tipo en contener disposiciones específicas para la promoción y protección de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales.⁴

Aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales

Luego de 17 años de negociaciones, se aprobó en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales”. Esto da pie a la normatividad final de defender y proteger los derechos a la tierra campesina, las semillas, la biodiversidad, los mercados locales. La Declaración pasa ahora a la Asamblea General donde, desde el mes de noviembre de 2018, cada Estado podrá suscribirla.⁵ Es de esencial importancia la adecuación normativa del derecho interno en un país como Paraguay, dados los índices de desigualdad y en donde el principal conflicto social sigue relacionado a la tenencia de la tierra.

SISTEMA UNIVERSAL

Caso Eulalio Blanco, Comité de Derechos Humanos

El 13 de diciembre de 2017 fue firmado un acuerdo de medidas de reparación entre el Estado paraguayo y la familia del dirigente campesino Eulalio Blanco –quien fuera ejecutado por la policía en junio de 2003 durante una protesta de cedroneros en el cruce de Santa Rosa del Aguaray, departamento de San Pedro– que cuenta con dictamen del Comité de Derechos Humanos en virtud al

4 República del Paraguay. Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en <http://www2.mre.gov.py/index.php/noticias/canciller-suscribio-el-acuerdo-regional-sobre-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-y-el-acceso-la-justicia-en-asuntos>.

5 Base Investigaciones Sociales. Disponible en <http://www.baseis.org.py/consejo-de-derechos-humanos-aprueba-declaracion-de-derechos-campesinos/>.

6 Última Hora, 27 de septiembre de 2016. Disponible en <https://www.ultimahora.com/estado-asumio-culpa-la-muerte-eulalio-blanco-n1027356.html>.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas. Este acuerdo se encuentra respaldado por un decreto presidencial⁷. Las medidas de reparación incluyen un acto público de reconocimiento de la responsabilidad del Estado, garantías de no repetición y de no impunidad, y medidas de rehabilitación y de asistencia integral de salud. Pese a esto, en el periodo informado, no se ha registrado avance alguno de cumplimiento.

En 2012, el Comité concluyó que el Estado paraguayo incumplió disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos al no investigar adecuadamente las circunstancias que rodearon a la muerte del Sr. Blanco, así como al no haber proporcionado a su esposa y familiares un recurso efectivo, que comprenda una investigación completa de los hechos, el procesamiento y el castigo de las personas responsables y una reparación íntegra, recordando la obligación estatal de evitar que se cometan violaciones similares en el futuro.

Caso Evelio Ramón Giménez, Comité de Derechos Humanos

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su dictamen adoptado en fecha 26 de septiembre de 2018⁸, encontró responsable al Paraguay por la vulneración del derecho a la reunión pacífica en el caso de Evelio Ramón Giménez, agricultor y dirigente de la Organización de Lucha por la Tierra (OLT), quien desde el año 2003 lideró una serie de acciones de protesta y gestiones a fin de que el Estado reabriera el único hospital de Tava'i que se había cerrado poco antes. En 2008, Giménez fue procesado por invasión de inmueble al realizar una manifestación permanente e instalación de un campamento a la entrada del predio del antiguo hospital ante su inminente demolición, condenándosele al año siguiente a dos años con suspensión condicional con la imposición de una serie de medidas, como la prohibición de asistir a reuniones de más de tres personas y prohibición de salir de su domicilio entre las 20:00 y las 6:00 horas. Apelada la condena, y pese a haber interpuesto un recurso de casación la propia Corte de Suprema de Justicia, la condena quedó firme (párr. 2).

Para la Codehupy, una de las organizaciones que ejerció la representación de la víctima,

7 República del Paraguay. Presidencia de la República. Disponible en <http://www.gacetaoficial.gov.py/index/getDocumento/48941>.

8 Naciones Unidas. Comité de Derechos Humanos. *Dictamen adoptado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación N.º 2372/2014*. CCPR/C/123/D/2372/2014. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f23%2fD%2f2372%2f2014&Lang=en.

la restricción del derecho a la reunión fue desproporcionada, injustificada e innecesaria; no pudiendo el Estado probar que el derecho a reunión de más de tres personas de Ramón Giménez pondría en peligro la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público o la protección de la salud, la moral pública, los derechos o libertades de los demás”, [ya que] el derecho a la reunión (...) es un derecho humano fundamental de importancia esencial para la expresión pública de las opiniones y hace parte plena de una sociedad que se diga democrática⁹.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas concluyó que el Paraguay vulneró el derecho que asiste al señor Giménez, recordando la obligación estatal de tomar las medidas necesarias a fin de asegurar que el derecho a la reunión pacífica sea plenamente efectivo y que futuras condenas en el sistema penal no impongan medidas que violen este derecho, y estableciendo una reparación efectiva a la víctima, que incluya el reembolso de las costas procesales en que hubiere incurrido en el contexto de los procedimientos en la comunicación; así como una indemnización (párr. 10).

Escándalo de los audios del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados

En el informe anterior de la Codehupy se daba cuenta de la audiencia pública ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en donde se ponía de manifiesto ante este órgano interamericano la falta de independencia de la judicatura en el Paraguay. En noviembre de 2017, a pocos días de la sesión en Montevideo, a raíz de una investigación periodística, se filtraban audios que dejaban al desnudo y exponían ante la opinión pública el esquema de negociaciones de los senadores Óscar González Daher y Jorge Oviedo Matto, así como el abogado Raúl Fernández Lippmann, secretario del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, que involucraba a políticos, jueces, fiscales y abogados del foro.

Ante la presión ciudadana y poco antes del receso parlamentario en diciembre de 2017, senadores de la disidencia colorada y opositores suspendieron en sus funciones por sesenta días a González Daher. En marzo de 2018,

representantes de diversas organizaciones presentaron un llamamiento urgente a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y a las Relatorías Especiales de Situación de Defensores de Derechos Humanos y de Independencia de los Magistrados y Abogados de las Naciones Unidas, denun-

⁹ Codehupy, 10 de septiembre de 2018. Disponible en <http://codehupy.org.py/caso-ramon-gimenez-naciones-unidas-encuentra-responsable-a-paraguay-por-la-violacion-del-derecho-a-la-reunion-pacifica/>.

ciendo los hechos de corrupción y tráfico de influencias que involucran a integrantes del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM), parlamentarios, políticos, empresarios y operadores del sistema de Justicia, evidenciados a través de audios filtrados¹⁰.

A más de los antecedentes antes mencionados, González Daher y Oviedo Matto, quienes figuraban en la lista de senadores para las elecciones de abril de 2018, pudieron acceder nuevamente a sus bancas en la Cámara Alta. Sin embargo, poco después de asumir, se vieron forzados a dimitir. La renuncia de González Daher no fue tratada, despojándosele de su investidura.¹¹

El informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de la esclavitud

El 20 de julio de 2018 se publicó el informe sobre las formas contemporáneas de la esclavitud incluidas sus causas y consecuencias de la Relatora Especial de Naciones Unidas, Sra. Urmila Bhoola, correspondiente a su misión al Paraguay, llevada a cabo del 17 al 24 de julio de 2017.

En sus conclusiones¹², la Relatora Especial tomó nota de una serie de avances positivos, como la elaboración de un amplio marco institucional y de política, ciertos cambios en las actitudes sociales con respecto a la explotación, incluida la explotación infantil, un mejor cumplimiento de las normas laborales, la disminución de la explotación, particularmente del trabajo infantil y la labor dirigida a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Sin embargo, se mostró preocupada por los niños y las niñas víctimas de otras situaciones de esclavitud y prácticas similares a la esclavitud, incluyendo la violencia, el abuso y las peores formas de trabajo infantil, las lagunas de protección, en particular con respecto a los grupos en situación de vulnerabilidad, como los pueblos indígenas, los niños y las niñas en situación de pobreza, los niños y las niñas rurales, el criadazgo principalmente –que no está definido en la ley con sanciones penales y civiles relacionadas a pesar de las recomendaciones hechas por el Comité de los Derechos del Niño– y las trabajadoras domésticas. Igualmente, expresó preocupación por las estrategias económicas y de desarrollo imperantes, que consisten en atraer inversiones extranjeras a expensas de la protección del mercado laboral, y que puedan crear condiciones que generen escasez de trabajo

10 Última Hora, 20 de marzo de 2018. Disponible en <http://www.ultimahora.com/denuncian-el-escandalo-audios-del-jurado-enjuiciamiento-la-onu-n1138931.html>.

11 ABC Color, 13 de agosto de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/especiales/el-pais-que-nos-deja-cartes/echan-a-gonzalez-daher-y-oviedo-matto-renuncia-por-el-caso-audios-1730192.html>.

12 Naciones Unidas. (2018). Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, relativo a su misión al Paraguay. A/HRC/39/52/Add.* Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/230/O3/PDF/G1823003.pdf?OpenElement>.

decente, desigualdad y casos de explotación grave, incluidas formas contemporáneas de la esclavitud.

Formuló recomendaciones, entre otras, al Estado paraguayo relativas a: 1) realizar un análisis del mercado de trabajo para identificar la prevalencia del trabajo forzoso y la servidumbre por deudas, así como el trabajo infantil y sus peores formas; 2) acelerar los esfuerzos para asegurar que el criadazgo esté plenamente definido dentro del marco jurídico nacional con sanciones para quienes explotan; 3) invertir recursos en comprender y abordar las causas socioeconómicas fundamentales del criadazgo; 4) realizar actividades de concienciación y sensibilización para seguir avanzando en el cambio de actitudes sociales y culturales que permitan la continuación de las manifestaciones de las formas contemporáneas de esclavitud, incluyendo el criadazgo, las peores formas de trabajo infantil, la mendicidad forzada, el trabajo forzoso, la servidumbre por deudas y la servidumbre doméstica en Paraguay.

SISTEMA INTERAMERICANO

Visita del Juez Pazmiño a Paraguay

El 30 de noviembre de 2017, con una audiencia de verificación del cumplimiento de los casos de las comunidades chaqueñas de Yakye Axa, Sawhoyamaya y Xákmok Kásek, concluyó la visita *in loco* de cuatro días al Paraguay que realizara el juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Patricio Pazmiño. En esa fecha pudo comprobar *in situ*, acompañado de una comitiva del tribunal interamericano, cómo a pesar de contar con fallos favorables, las comunidades indígenas “viven en condiciones muy complejas para su salud, su vida, su educación y es necesario y urgente tomar medidas”.¹³ El juez también sintió la necesidad de ilustrar al Estado conceptualmente, señalando que el mismo fue encontrado responsable de un ilícito internacional y como tal las víctimas precisaban de una protección reforzada, por lo que las medidas de reparación no podían estar incluidas en programas generales al arbitrio de presupuestos inestables y voluntades cambiantes.

Asimismo, y en orden al cumplimiento integral de las sentencias, se fijó un plazo hasta la primera quincena de enero de 2018 para la presentación de un cronograma de medidas tendientes a dicho objetivo. Las medidas implementadas posterior a la visita fueron insuficientes.

13 Última Hora, 1 de diciembre de 2017. Disponible en <https://www.ultimahora.com/juez-corte-idh-emplaza-al-estado-cumplir-fallos-favor-indigenas-n1121853.html>.

Caso Agustín Goiburú y otros vs. Paraguay

En mayo de 2018, y en cumplimiento del punto resolutivo 7 de la sentencia dictada en 2006 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso *Agustín Goiburú y otros vs. Paraguay*¹⁴, el Estado paraguayo pidió disculpas públicamente a los familiares de Agustín Goiburú, Carlos José Mancuello y los hermanos Rodolfo Feliciano Ramírez Villalba y Benjamín De Jesús Ramírez Villalba, víctimas de la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) en presencia de varias autoridades nacionales y representantes de la sociedad civil¹⁵. En dicha ocasión, la vicepresidenta de la República, Alicia Pucheta, inauguró un monolito en homenaje a los desaparecidos, en la plaza homónima.

Caso Arrom - Martí vs. Paraguay

En fecha 12 de diciembre de 2017, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presentó ante la Corte IDH¹⁶ el caso de la desaparición forzada y tortura de los exlíderes del movimiento Patria Libre, Juan Francisco Arrom Suhurt y Anuncio Martí Méndez, quienes se encuentran en Brasil con estatus de refugiados políticos desde el 1 de diciembre de 2003. Los mismos fueron detenidos por agentes estatales; retenidos en contra de su voluntad y torturados entre los días 17 al 30 de enero de 2002 para que se declaren culpables por el secuestro de María Edith Bordón de Debernardi.

El 29 de octubre de 2018, al día siguiente de la elección del conservador Jair Bolsonaro como titular del ejecutivo en Brasil, el presidente Mario Abdo Benítez, a través de la cuenta oficial de Twitter, informaba que se solicitaría oficialmente al gobierno brasileño la revocatoria de la condición de refugiados, por tanto, la consecuente extradición de los citados Arrom y Martí.¹⁷

Se estima que el giro de signo político en el país vecino haya animado a los representantes estatales a reanudar sus pretensiones de extraditar a los mismos¹⁸. A modo ilustrativo, se destaca que la Cámara de Senadores decidió apoyar y respaldar las acciones del Ejecutivo¹⁹, y en tal sentido, creó una Comisión especial

14 Corte IDH (2006). *Caso Agustín Goiburú y otros vs. Paraguay. Sentencia del 22 de septiembre de 2006*. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_153_esp.pdf.

15 Última Hora, 24 de mayo de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/estado-paraguayo-pide-perdon-victimas-la-dictadura-n1149335.html>.

16 Corte IDH (2018). *Caso Arrom Suhurt y otros vs. Paraguay*. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/arrom_suhurt_y_otros.pdf.

17 Twitter. Cuenta del Presidente de la República del Paraguay, Mario Abdo Benítez. Disponible en <https://twitter.com/MaritoAbdo/status/1056871700447531010>.

18 República del Paraguay. Poder Judicial. Disponible en <https://www.pj.gov.py/notas/3399-coordinan-acciones-para-solicitar-extradicion-de-los-acusados-por-secuestro-arrom-marti-y-colman>.

19 Última Hora, 01 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/senado-apoya-extradicion-juan-arrom-y-anuncio-marti-n2776903.html>.

transitoria, conformada por un representante de cada bancada, para que en el plazo de 90 días eleve un informe al plenario²⁰.

La sentencia del caso Quesnel

Luego de innumerables suspensiones, y habiéndose probado en juicio oral y público²¹ la responsabilidad de Rubén Darío Quesnel –quien fuera presidente del Instituto Paraguayo del Indígena durante el gobierno de Federico Franco– en el desvío de 3.127 millones de guaraníes destinados a las comunidades indígenas Sawhoymaxaxa y Yakye Axa del Chaco, como parte de las reparaciones establecidas en las sentencias dictadas por la Corte IDH, el mismo fue condenado a diez años de privación de libertad, más cuatro años de inhabilitación para ejercer cargos públicos por los hechos punibles de lesión de confianza y apropiación, así como cincuenta días de multa, como litigante de mala fe en agosto de 2018.²²

Asimismo, fueron condenados por los mismos delitos la exadministradora Marlene Mendoza, a 6 años de cárcel, con la revocación de las medidas alternativas, y su prisión en el Penal de Mujeres del Buen Pastor, Éver Otazo, exfuncionario del INDI, a 3 años y medio de cárcel por apropiación y Óscar Viera, titular de la fundación Reforest Par, a la pena privativa de libertad de 2 años y medio de cárcel por lesión de confianza, en grado de complicidad.

Los condenados apelaron la sentencia y, a la fecha del cierre del presente informe, la decisión de alzada se encuentra pendiente de resolución.

Medidas cautelares a favor del pueblo Ayoreo Totobiegosode

En diciembre de 2017, el presidente de la CIDH, Francisco Eguiguren, lideró una delegación que mantuvo una reunión de trabajo en Paraguay con representantes del Estado sobre el caso de los Totobiegosode, a los efectos de dar seguimiento a las medidas cautelares dictadas a favor del pueblo Ayoreo²³. Pos-

20 Última Hora, 08 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/crean-comision-estudiar-la-extradicion-arrom-y-marti-n2778199.html>.

21 Causa: "Rubén Darío Quesnel Velázquez, Marlene Ysabel Mendoza Ferreira, Ever Ramón Otazo Martínez y Oscar Enrique Viera Domínguez s/ Lesión de Confianza y apropiación" N.º 1-1-2-37-2013-90

22 Última Hora, 29 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/condenan-10-anos-prision-ruben-quesnel-ex-titular-del-indi-n2704289.html>.

23 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución 4/2016 del 3 de febrero de 2016. *Medida Cautelar N.º 54-13. Asunto comunidades en aislamiento voluntario del Pueblo Ayoreo Totobiegosode respecto de Paraguay*. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2016/MC54-13-Es.pdf>.

teriormente, en febrero, se firmó un “Protocolo de actuación, prevención y contingencia para pueblos indígenas en situación de aislamiento y/o en situación de contacto inicial en el patrimonio natural y cultural Ayoreo Totobiegosode - PNCAT”²⁴.

Por otra parte, la organización no gubernamental Gente, Ambiente y Territorio (GAT) informó que en el marco de estas medidas se lograron concluir los trámites pendientes para proceder a la regularización definitiva del inmueble ya adquirido por el Estado varios años atrás. Los documentos fueron entregados a la presidenta del INDI para su tramitación ante la Escribanía Mayor de Gobierno luego de la emisión de la resolución IM N.º 40/2018, del intendente municipal de Puerto Casado que dispuso la exoneración de impuestos de inmueble a ser transferido por el Estado paraguayo a favor del pueblo Ayoreo Totobiegosode, asegurándose sus derechos sobre una superficie de 18.000 hectáreas más.

Audiencia sobre “Políticas de género y diversidad sexual” ante la CIDH

La audiencia fue solicitada de oficio por la CIDH y celebrada en febrero de 2018 en el marco del 167.º periodo de sesiones²⁵. El Estado no emitió una sola línea respecto a la diversidad sexual. La CIDH mostró interés y pudo captar las dificultades internas que existen sobre el tema, no solamente en materia de voluntad política sino también en la influencia de grupos de oposición y en la confusión conceptual que todavía prima dentro del Gobierno. Lo más relevante es que, ante las dificultades presentadas, expresamente señaladas por la CIDH, esta se ofreció a dar apoyo técnico al Paraguay sobre el tema, tomando –sobre todo– en consideración que se está atentando contra los derechos de los niños y las niñas a una educación integral. La audiencia fue solicitada luego que, en diciembre de 2017, la CIDH emitiera un comunicado lamentando la prohibición de la enseñanza de género en Paraguay.

24 La Nación, 21 de febrero de 2018. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2018/02/21/establecen-protocolo-de-contacto-con-el-pueblo-ayoreo-totobiegosode/>.

25 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Comunicado de Prensa N.º 208/17 del 15 de diciembre de 2017. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/208.asp>.

Admisión Sebastián Larroza Velázquez y familia

El 30 de noviembre de 2017, la CIDH admitió la petición de Sebastián Larroza Velázquez y familia contra el Paraguay²⁶, por la ejecución de este joven campesino de 18 años en 1994, ocurrida en el marco de las represiones sufridas en el contexto de la huelga general del 2 de mayo de 1994 en el Cruce Tacuara, departamento de San Pedro. En plena marcha, un camión intentó romper el cerco de seguridad de los manifestantes. La policía, en lugar de garantizar el derecho a la protesta e incluso habiendo llegado anteriormente a un acuerdo con los campesinos para permitir la marcha, empezó a reprimirlos con gas lacrimógeno, golpes y disparos de armas de fuego. Un policía disparó por la espalda a Sebastián Larroza mientras este intentaba levantar a un compañero caído.

Poco tiempo después de su muerte, cuando la familia aun realizaba los últimos rezos propios de su religión, el juez de la causa y un médico forense asignado, en abierta violación de todos los códigos forenses, entraron al cementerio, rompieron el panteón y exhumaron su cuerpo, sin comunicar siquiera a su familia. Sobre otro panteón, bajo una llovizna, sin instrumental adecuado, decapitaron el cuerpo y extrajeron el proyectil de su cráneo, sin realizar ningún otro estudio para clarificar el caso.

Finalmente, la ejecución de Sebastián Larroza quedó en la impune al ser declarada la extinción de la causa y el sobreseimiento definitivo del único procesado el 16 de abril de 2001, sin que se haya dado una investigación diligente.

Admisión Arnaldo Javier Córdoba

Asimismo, el 26 de octubre de 2017, la CIDH admitió el caso de Arnaldo Javier Córdoba, ciudadano argentino, sobre el caso de restitución internacional de un niño argentino que fuera trasladado a Paraguay por la madre, ciudadana paraguaya, desde Argentina en el año 2006, sin la autorización del padre (Arnaldo Javier Córdoba). Esta restitución internacional no se ha concretado hasta la fecha del informe porque, a pesar de contar en primer término con resoluciones internas a favor del padre, emanadas del Juzgado N.º 3 de Caacupé, y ratificadas por el Tribunal de Apelaciones, posteriormente, el mismo Juzgado determinó una nueva medida cautelar posibilitando la permanencia del niño en Paraguay, contradiciendo no solamente las normas internacionales sino su propia resolución de restitución.²⁷

26 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe N.º 159/17. *Informe de Admisibilidad. Sebastián Larroza Velázquez y familia. Paraguay*. 30 de noviembre de 2017.

27 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe N.º 147/17. *Informe de Admisibilidad. Javier Arnaldo Córdoba y D. Paraguay*. 26 de octubre de 2017.

Casos de Mainumby, PAC y Panambí

Durante el 169.º periodo de sesiones de la CIDH celebrada en Colorado, Estados Unidos, desde el 30 de septiembre al 5 de octubre de 2018, el Paraguay informó sobre los casos de Mainumby²⁸, PAC y Panambí²⁹. El primer caso está relacionado a una niña de 10 años, víctima de abuso sexual que como consecuencia quedara embarazada, dando a luz en el año 2015. El segundo, relacionado a un niño de 13 años de edad, que fuera forzado a cumplir el servicio militar en el año 2005 y que falleciera en extrañas circunstancias al interior del Destacamento Militar de Caballería Vista Alegre. El tercer caso guarda relación con una adolescente de 15 años de edad quien estuviera en condiciones de criadazgo, fuera maltratada, torturada, abusada sexualmente por su empleador y obligada a ingerir soda cáustica en Pedro Juan Caballero. Tanto el primer como el tercer caso cuentan con medidas cautelares de la CIDH.

RECOMENDACIONES

- Dotar a los órganos internos del Estado, responsables de la supervisión, designación interna y ejecución de sentencias y recomendaciones internacionales, de mayor agilidad y potestades encaminadas a cumplir con los plazos impuestos y evitar la mora constante en la que se encuentran los órganos de protección de derechos humanos.
- Cumplir efectivamente y en la brevedad las sentencias de la Corte IDH, las recomendaciones de la CIDH, los mandatos emanados de los Comités de Naciones Unidas.
- Aceptar el ofrecimiento de la CIDH de forma a recibir apoyo técnico sobre políticas de género y diversidad sexual.
- Solicitar apoyo técnico de la CIDH sobre los temas de derechos humanos en los que claramente está teniendo dificultad para garantizar internamente y que guardan relación con los temas tratados ante este órgano.
- Adecuar la normativa interna a los estándares otorgados por la integralidad de la jurisprudencia de la Corte IDH, recomendaciones de la CIDH, meca-

28 Última Hora, 04 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/cidh-paraguay-informa-caso-mainumby-n2748965.html>.

29 República del Paraguay. Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en http://www2.mre.gov.py/index.php/noticias/paraguay-participa-del-169-periodo-de-sesiones-de-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos-cidh?ccm_paging_p=1.

nismos convencionales y extra convencionales de Naciones Unidas; especialmente, de aquellos que directamente se han dirigido al Estado paraguayo.

- Abordar desde una perspectiva de construcción de mejores garantías de concreción de derechos humanos, los litigios, informes, comunicaciones en los que el Estado se ve involucrado.

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 *Yvypóra Derêcho Paraguáiipe - Derechos humanos en Paraguay 2014* (pp.645-658). Asunción: Codehupy.
- 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 *Yvypóra Derêcho Paraguáiipe - Derechos humanos en Paraguay 2015* (pp.541-556). Asunción: Codehupy.
- Barrios Cáceres, Mario J. (2017). La instrumentalización política de la justicia, una amenaza para realización integral de los derechos humanos. En *Yvypóra Derêcho Paraguáiipe - Derechos humanos en Paraguay 2015* (pp. 575-590). Asunción: Codehupy.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe N.º 147/17. *Informe de Admisibilidad. Javier Arnaldo Córdoba y D. Paraguay*. 26 de octubre de 2017. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2017/PYAD120-09ES.pdf>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe N.º 159/17. *Informe de Admisibilidad. Sebastián Larroza Velázquez y familia. Paraguay*. 30 de noviembre de 2017. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2017/PYAD712-08ES.docx>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *CIDH lamenta la prohibición de la enseñanza de género en Paraguay*. Comunicado de Prensa N.º 208/17 del 15 de diciembre de 2017. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/208.asp>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución 4/2016 del 3 de febrero de 2016. *Medida cautelar N.º 54-13. Asunto comunidades en aislamiento voluntario del Pueblo Ayoreo Totobiegosode respecto de Paraguay*. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2016/MC54-13-Es.pdf>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Agustín Goiburú y otros vs. Paraguay. Sentencia del 22 de septiembre de 2006*. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_153_esp.pdf.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Arrom Suhurt y otros vs. Paraguay*. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/arrom_suhurt_y_otros.pdf.

Naciones Unidas (2012). Comité de Derechos Humanos. Comunicación N.º 1.828/2008. Dictamen aprobado por el Comité en su 104.º periodo de sesiones del 12 al 30 de marzo de 2012. CCPR/C/104/D/1828/2, del 26 de abril de 2012.

Naciones Unidas (2018). Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, relativo a su misión al Paraguay*. A/HRC/39/52/Add. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/230/03/PDF/G1823003.pdf?OpenElement>.

Naciones Unidas (2018b) Comité de Derechos Humanos. *Dictamen adoptado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2372/2014*. CCPR/C/123/D/2372/2014. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR%2fC%2f123%2fd%2f2372%2f2014&Lang=en.

República del Paraguay. Gaceta Oficial N.º 151 del 10 de agosto de 2018. Disponible en <http://www.gacetaoficial.gov.py/index/getDocumento/55860>.

República del Paraguay. Honorable Cámara de Senadores. Disponible en <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-generales/790-camara-de-senadores-aprueba-enmienda-kigali-al-protocolo-de-montreal-2018-05-04-04-35-00>.

República del Paraguay. Ministerio de Relaciones Exteriores. Disponible en <http://www2.mre.gov.py/index.php/noticias/canciller-suscribio-el-acuerdo-regional-sobre-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-y-el-acceso-la-justicia-en-asuntos>.

Twitter. Cuenta del Presidente de la República del Paraguay, Mario Abdo Benítez. Disponible en <https://twitter.com/MaritoAbdo/status/1056871700447531010>.

ES NECESARIO SEGUIR FORTALECIENDO EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN
DE DERECHOS HUMANOS



La fortaleza institucional de un sistema nacional de derechos humanos, requiere de características que configuren su capacidad para cumplir con sus obligaciones, tales como un amplio mandato de sus instituciones de derechos humanos, independencia y autonomía, así como pluralismo de representación y recursos adecuados.

Mario J. Barrios Cáceres

CENTRO DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA PARA EL DESARROLLO (CIMDE)

INTRODUCCIÓN

En 2014, a comienzos de la administración de Horacio Cartes, se informaba que la institucionalidad en materia de derechos fundamentales se había debilitado en ese año con las desapariciones de la Dirección de Educación en Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura¹ y del Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Dentro de la nueva estructuración, la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, que había sido creada en el 2009, pasó a ser coordinada por el Ministerio de Justicia a través de la Dirección General de Derechos Humanos. El presente informe se centra en la presentación de algunos puntos relevantes de su Informe de Gestión 2017-2018.

Por otro lado, en este año, la discusión pública de temas relacionados a la corrupción y las expresiones de repudio a que dieron lugar, nos permiten poner en relieve la importancia de la transparencia y el rol que cumple el portal de acceso a la información pública.

Y finalmente, el presente reporte destaca el pedido del Partido Patria Querida de convocatoria para la elaboración de la terna del Defensor del Pueblo; a poco más de dos años de haber sido nombrado, en julio de 2016, tras ocho años de haber vencido el mandato del anterior *ombudsman*.

MARCO JURÍDICO

Al no existir cambios sustanciales en el marco normativo del sistema nacional de protección de derechos humanos, se remite a los artículos de esta temática, contenidos en los informes de derechos humanos anteriores. (Pereira Fukuoka, 2013; Barrios Cáceres; 2014, 2016).

SITUACIÓN DEL DERECHO

La Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo

En octubre de 2018, la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo presentó su Informe de Gestión 2017² (al mes de agosto de 2018). En dicha ocasión,

¹ Actualmente denominado Ministerio de Educación y Ciencias.

² Ministerio de Justicia. Dirección General de Derechos Humanos. Disponible en http://www.derechoshumanos.gov.py/application/files/9915/3477/4649/Informe_de_Gestion_RED_2017-2018.pdf.

asimismo, dio a conocer la agenda prevista para poner en marcha el “Tablero de Control para el Monitoreo y Seguimiento al Plan Nacional de Derechos Humanos”³.

Entre los principales resultados del trabajo impulsado por la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo se destacan el impulso del “II Plan de Acción de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo 2017-2018” que incorpora objetivos estratégicos para la consolidación de la institucionalidad en derechos humanos; la articulación de la implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos; y el fortalecimiento tanto de la Red de Derechos Humanos como del Sistema de Monitoreo de Recomendaciones Internacionales (Simore).

Simore Plus

En ese sentido, cabe destacar que el Simore Plus –versión ampliada del Simore–, vincula el seguimiento de las recomendaciones internacionales de derechos humanos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus metas, así como de las observaciones generales. Esta versión incluye mejoras en la funcionalidad, fortaleciendo el mecanismo estatal de seguimiento e implementación.

En relación a la incidencia, se ha incorporado en el Plan de Acción Nacional en Población y Desarrollo 2018-2019 el enfoque de derechos humanos, en este marco, se ha visibilizado a la Red como instancia responsable de la articulación de las políticas en la materia y se la ha incorporado dentro de las “Medidas Prioritarias, Acciones de Implementación”.

Tablero de Control para el Monitoreo y Seguimiento al Plan Nacional de Derechos Humanos

El “Tablero de Control para el Monitoreo y Seguimiento al Plan Nacional de Derechos Humanos” se da en el marco de la “Vinculación del Plan Nacional de DDHH al Plan Nacional de Desarrollo” armonizándolo a la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

El tablero consistirá en una herramienta para el monitoreo y seguimiento de los planes mencionados. El mismo utilizará un sistema de alertas de colores para indicar el nivel de cumplimiento de las metas, desplegará información

3 Ministerio de Justicia. Dirección General de Derechos Humanos. Disponible en <http://www.derechoshumanos.gov.py/index.php/noticias/ministerio-de-justicia-pone-en-marcha-tablero-de-control-y-monitoreo-sobre-derechos-humanos>.

del desempeño de cada institución pública, permitiendo el seguimiento a los compromisos de cada uno de sus ejes: transformación de desigualdades estructurales; educación y cultura en derechos humanos; estado social de derecho; y seguridad humana. De esta manera, se elaborarán reportes periódicos para la ciudadanía sobre el cumplimiento de las acciones monitoreadas en el tablero de control de derechos humanos.

En el ámbito de la protección de derechos humanos en el sistema penitenciario, la Red destacó la articulación de acciones con las instituciones que forman parte de la administración de justicia, partir de mesas de trabajo tanto a nivel institucional como interinstitucional. En ese sentido, se resalta la promoción de la adecuación normativa con el objetivo de implementar las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos y Reclusas (Reglas Nelson Mandela).

El portal de acceso a la información pública

Paraguay está catalogado como uno de los países más corruptos del planeta⁴. Resulta innegable que en el presente año –como nunca antes en democracia–, gracias a la publicación de investigaciones periodísticas, gran parte de la discusión pública ha estado centrada en temas relacionados con la temática. Esto generó distintas expresiones de repudio contra el mal manejo de la cosa pública⁵, constituyéndose en el tema del año del Informe de Derechos Humanos en Paraguay de la Codehupy.

Hace ya cuatro décadas, Philips Abrams advertía que el Estado era

en todos los sentidos del término, un triunfo del ocultamiento [ya que] oculta la historia y las relaciones de sujeción reales detrás de una máscara ahistórica de legitimidad ilusoria; [y] se las arregla para negar la existencia de conexiones y conflictos (...). (Abrams; 2015:34)

El artículo 28 de la Constitución Nacional reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime; aseverando que las fuentes públicas de información son libres para todos. Asimismo, determina que la ley reglamentará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo.

4 Última Hora, 21 de febrero de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/transparencia-ubica-paraguay-los-mas-corruptos-del-mundo-n1134823.html>.

5 Última Hora, 7 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/miles-indignados-piden-la-cabeza-todos-los-corruptos-n2700068.html>.

Vale considerar que la mera ratificación de instrumentos internacionales y su inserción en el derecho interno no han sido efectivos *per se* para facilitar el acceso de la ciudadanía a la información pública estatal. No obstante, se debe destacar el impacto de algunos avances jurisprudenciales como en el año 2013, aún antes de la reglamentación del artículo constitucional, que posibilitaron la socialización de la información pública hasta entonces vedada, incluso a la propia Secretaría de la Función Pública (Cfr. Pereira Fukuoka, 2013:571).

La norma pionera que allanó el camino a la obtención de información sobre el uso de los recursos públicos fue la Ley N.º 5189/14 “Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay”. Pero, sin dudas, es fundamental la sanción y promulgación de la Ley N.º 5282/14 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”, así como del Decreto N.º 4064/15 que reglamenta la ley referida; estos instrumentos se han constituido en un avance normativo notorio, dotando a la ciudadanía de una herramienta legal para cumplir con el rol contralor del aparato estatal.

La transparencia es un gran disuasivo para actos de corrupción ya que ayuda a identificar y gestionar zonas grises y áreas de riesgo. La ciudadanía no solo tiene acceso a leyes, regulaciones y procedimientos generales de contratación pública, sino también a la información relacionada con la oportunidad de licitación, en particular el método, las especificaciones, los criterios de selección, la decisión de adjudicación y los motivos por los cuales no se seleccionaron a los licitadores.

LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

El común denominador de las recomendaciones reiteradas por poco menos de una década en los informes de la Codehupy, así como los organismos internacionales de protección de derechos humanos –tanto del sistema universal como el interamericano–, incluía la elección de un nuevo Defensor del Pueblo (Barrios Cáceres, 2016:441). Luego de casi 8 años de fenecido el mandato de Manuel Páez Monges, en julio de 2016 se logró el acuerdo político para la designación de Miguel Ángel Godoy Servín.

En sus primeros días en el cargo, el *ombudsman* tuvo una actitud titubeante ante una toma de postura respecto a la dictadura y estuvo en medio de una tensión que incluyó la destitución de la titular de la Dirección General de Verdad, Justicia y Reparación, Yudith Rolón Jacquet (con quien compartía terna), y su reemplazo por el otro integrante de la terna, Jorge Rolón Luna.

Polémico en sus declaraciones, —como cuando en broma se ofreció a instruir a guardias de una galería de Ciudad del Este para reducir a niños vendedores “sin dejarles marcas en el cuerpo”⁶; sostuvo que el titular del Instituto de Previsión Social (IPS) no servía “ni para tranca del infierno”⁷ o explicó a la ciudadanía lo que consideraba “ideología de género”⁸—, o vehemente en sus actuaciones, como cuando protagonizó un escándalo en un juzgado que dictó una medida cautelar para que sea reincorporada Olga Blanco, condenada por tortura, como directora de Víctimas del Stronismo de la Defensoría del Pueblo⁹.

A pesar de sus polémicas intervenciones, entre los aspectos positivos de su gestión —y a diferencia de su antecesor—, tanto Godoy Servín como el Defensor del Pueblo Adjunto, Carlos Vera Bordaberry, supieron imprimir dinamismo a la institución; principalmente a lo relativo al mandato constitucional contenido en el artículo 279; propiciando entre otras, jornadas de atención integral en el marco de la campaña “Defensoría del Pueblo al servicio de todos”, presentando proyectos de ley como el que pretende poner límites a las concesiones públicas, formulando denuncias sobre las situaciones de carencia de insumos en destacamentos militares, encabezando investigaciones sobre explotación minera irregular, etc.¹⁰

El 12 de octubre de 2018, los senadores Fidel Zavala, Georgia Arrúa y Stephan Rasmussen, del Partido Patria Querida (PPQ), dieron entrada a una nota en la Cámara Alta, solicitando la convocatoria para la elaboración de la terna del Defensor del Pueblo.

Para dichos senadores, según los artículos 276 y 277 de la Constitución Nacional, así como en el artículo 4 de la Ley N.º 631/95 “Orgánica de la Defensoría del Pueblo”, el Defensor del Pueblo dura 5 años en el cargo, haciendo hincapié en que dicho periodo es coincidente con el periodo legislativo, que en este caso comenzó en julio del presente año.

6 ABC Color, 19 de junio de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/interior/defensor-del-pueblo-ofrece-full-contact-contra-ninos-vendedores-1714615.html>.

7 La Nación, 8 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/pais/2018/11/08/defensor-del-pueblo-titular-del-ips-no-sirve-ni-para-tranca-del-infierno/>.

8 Miguel Ángel Godoy [Defensoría del Pueblo], 10 de octubre de 2017. *La Ideología de género. Los extremos y el fanatismo*. Video disponible en <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/10-10-2017-noticias-Ideologia-de-Genero.html>.

9 ABC Color, 3 septiembre de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/ordenan-reincorporacion-de-torturadora-a-la-defensoria-1737317.html>.

10 Defensoría del Pueblo. Disponible en <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/noticias.html>.

En la sesión extraordinaria N.º 19, del 17 de octubre de 2018, se tomó nota y se remitió a la Comisión de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública¹¹. Consultado sobre el particular, el actual presidente del Congreso, senador Silvio Ovelar, expresó que “son cuestiones de interpretación, (...) un funcionario superior, que es electo Defensor del Pueblo, tiene como mandato estar en el cargo por el periodo de 5 años”¹²

RECOMENDACIONES

- Fortalecer el sistema de protección nacional, dotando a las instituciones vigentes de presupuesto público para llevar adelante los objetivos trazados.
- Implementar en la brevedad el “Tablero de Control para el Monitoreo y Seguimiento al Plan Nacional de Derechos Humanos”.
- Continuar ampliando la cobertura de instituciones públicas en el portal de información pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Abrams, Philip (2015) [1977]. Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado. En Abrams, P., Gupta, A. y Mitchell, T. (2015). *Antropología del Estado* (pp.12-46). México: Fondo de Cultura Económica.
- Barrios Cáceres, Mario J. (2014). La desconstrucción de la institucionalidad del Estado en materia de derechos humanos. En *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2014* (pp. 633-643). Asunción: Codehupy.
- Barrios Cáceres, Mario J. (2016) “Ni a favor ni en contra del stronismo”: los desafíos y dilemas del nuevo Defensor del Pueblo. En *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2016* (439-445). Asunción: Codehupy.
- Pereira Fukuoka, Milena (2013). ¿Dónde está el sistema nacional de protección de derechos humanos? En *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2013* (pp. 559-581). Asunción: Codehupy.
- Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo. Informe de Gestión 2017-2018. Disponible en http://www.derechoshumanos.gov.py/application/files/9915/3477/4649/Informe_de_Gestion_RED_2017-2018.pdf.

11 Congreso Nacional. Servicio de Información Legislativa. *Sesión Extraordinaria. Miércoles, 17 de octubre de 2018. Asuntos Entrados*. Disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/sesion/104579>

12 Congreso Nacional. Honorable Cámara de Senadores. Disponible en <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-presidencia/1955-titular-del-senado-aseguro-que-se-hara-respetar-autonomia-del-poder-legislati-vo-2018-10-23-08-56-03>.

NUEVOS DESAFÍOS DEL ESTADO PARAGUAYO PARA GARANTIZAR LA INTEGRACIÓN Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL CRECIENTE NÚMERO DE SOLICITANTES DE REFUGIO

DERECHOS DE LAS PERSONAS
REFUGIADAS EN PARAGUAY



El aumento del número de solicitantes de refugio constituye una alerta, tanto para el Estado paraguayo, como para la sociedad civil y las comunidades de acogida, a fin de profundizar el trabajo en conjunto que garantice el cumplimiento de los derechos humanos de las personas solicitantes de asilo en Paraguay.

Paulo González

SEMILLAS PARA LA DEMOCRACIA

INTRODUCCIÓN

Según datos de la Comisión Nacional de Refugiados (Conare), dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), en el 2018 el número de registros de solicitantes de asilo en Paraguay presenta un aumento del 300% más que el año pasado (a 34 solicitudes, incluyendo 55 personas solicitantes de refugio¹).

Esta situación plantea un panorama que exige se tomen acciones inmediatas para dar respuesta a los casos y así hacer efectiva la protección legal y un asilo de calidad con respeto a los derechos humanos.

MARCO JURÍDICO

Las disposiciones legales y marco jurídico nacional con respecto a la condición de refugiados/as y solicitantes de asilo en Paraguay fueron descritas en informes previos de Codehupy (Cfr. Costa, 2016 y González, 2017).

En cuanto a la adecuación a la normativa internacional de apatridia, se destacan la Ley N.º 4564/12 –por la cual el Estado paraguayo aprobó la “Convención para reducir los casos de apatridia”– y la Ley N.º 5164/14 que hizo lo propio con la “Convención sobre el Estatuto de los Apátridas”, a pesar de que las mismas hayan sido adoptadas en 1961 y 1954, respectivamente.

En marco del Plan de Acción de Brasil, y a partir del compromiso asumido por los países de América Latina y el Caribe en el cual se propusieron erradicar la apatridia en la región al cabo de diez años, el presidente de la República, Horacio Cartes, promulgó el 17 de septiembre de 2018, la Ley N.º 6149/18 de “Protección y facilidades para la naturalización de las personas apátridas”². La misma tiene el propósito de “asegurar a las personas apátridas y solicitantes del reconocimiento de tal condición, el disfrute más amplio posible de sus derechos humanos y regular el otorgamiento de facilidades para su naturalización” (art. N.º 3), estableciendo normas de interpretación (arts. N.º 5 al N.º 8), principios de protección (arts. N.º 9 al N.º 15), y normas referentes a la cesación, revocación y cancelación del estatuto de apátrida (arts. N.º 16 al N.º 18). Asimismo, los derechos y deberes, se encuentran regulados por los artículos N.º 19 al N.º 30.

1 González, Paulo (2017). Derechos humanos, refugiados/as y solicitantes de asilo en Paraguay. En *Yvyypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 591-600). Asunción: Codehupy.

2 Gaceta Oficial N.º 178, 19 de septiembre de 2018. Disponible en http://www.gacetaoficial.gov.py/index/detalle_publicacion/56777.

Por otra parte, la ley establece las competencias que ejercerá la Comisión Nacional de Refugiados, el ejercicio de las competencias que le sean asignadas por la ley, así como las funciones de la Secretaría Ejecutiva (arts. N.º 32 y N.º 33). El procedimiento ordinario se encuentra regulado en los artículos N.º 34 al N.º 50. Además, se establecen reglas de coordinación con otros procedimientos administrativos (arts. 51 y 52) y reglas referentes a niños, niñas y adolescentes (arts. 53 al 61). Los artículos 62 al 65 se refieren a las personas con discapacidad (arts. 62 al 65). Entre las soluciones previstas, se encuentra la naturalización (arts. 68 al 71). Asimismo, en los artículos 72 al 74 (sobre la declaración de nacionalidad paraguaya natural para personas apátridas hijos de paraguayos) se establece una definición de persona apátrida, y se regula su ámbito de aplicación, además de establecer el procedimiento de determinación de la apatridia, su marco normativo de protección y otorga facilidades para la naturalización.

Cabe destacar que la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) estima que a nivel global existen 10 millones de personas apátridas. De acuerdo al informe de la ACNUR, estas personas no pueden acceder a servicios básicos, tales como “ir a la escuela, al doctor, encontrar un trabajo, abrir una cuenta bancaria o casarse”³. Así, resulta llamativa la situación que se da en nuestro país con las personas que se encuentran tramitando su estatus de refugiados/as.

SITUACIÓN DEL DERECHO

En informes anteriores publicados por la Codehupy sobre refugiados/as en Paraguay (2016 y 2017) ya se ha mencionado que en Paraguay las personas solicitantes de la condición de refugiado reciben una documentación transitoria emitida por la Conare, a modo de constancia. Ese documento les permite permanecer legalmente en el territorio y exigir sus derechos básicos como acceso a empleo, salud, educación, etc. Su validez se extiende durante todo el plazo de análisis de la solicitud y hasta que recaiga una resolución firme sobre su petición.

Sin embargo, no está reglamentado ese plazo correspondiente al proceso por el cual se resuelven los casos de los solicitantes. Existen casos que esperaron más de un año por su resolución y en todo ese tiempo las personas solicitantes no pudieron gozar efectivamente de sus derechos.

3 ACNUR. Disponible en <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2018/8/5b6dbf714/paraguay-se-convierte-en-el-primer-pais-de-las-americas-en-aprobar-una.html>.

Actualmente, se ha ampliado a tres meses el plazo para renovar las constancias de solicitantes de asilo (anteriormente, debían renovarse cada mes). Los trámites, tanto de determinación de la condición de refugiado como de documentación, se encuentran centralizados en la capital de Asunción. Sin embargo, en el 2018 se llevó a cabo dos misiones conjuntas entre la Conare y ACNUR para realizar entrevistas de elegibilidad de la condición de refugiado y emitir constancias de solicitud en Ciudad del Este. Esta es una buena práctica que debe mantenerse y ampliarse, atendiendo a que existen extranjeros interesados en solicitar refugio en localidades lejanas a Asunción, como es el caso también de Encarnación.

En caso de personas reconocidas como refugiadas por la Conare, la Dirección General de Migraciones les otorga una radicación temporaria de 3 años. Al cumplirse el vencimiento, mediante una resolución de la Conare, estas acceden al cambio de categoría para obtener la radicación permanente, lo cual les permitirá ejercer los mismos derechos reconocidos a los extranjeros en general. Sin embargo, como se verá 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, en clara falta al respeto de los derechos humanos más básicos de la población mencionada.

Actualización del trabajo de asistencia y acompañamiento de casos de solicitantes de asilo en el 2018

De acuerdo a los números brindados por la Secretaría de la Conare, al 22 de noviembre de 2018, se han recibido 249 solicitudes de asilo, de las cuales 63 son casos de personas provenientes de Venezuela y 176 de Cuba. Lamentablemente, no se tienen datos confirmados de cuántos de estos casos ya han sido resueltos, pero se estima que son aproximadamente el 10%, entre los cuales se encuentran hombres, mujeres, niños y niñas y adolescentes. A esto debe sumarse el número de casos cubanos y venezolanos que residen actualmente en Ciudad del Este, pendientes de contacto con la Conare. De acuerdo a las visitas y trabajo de campo de ACNUR a través de la organización Semillas para la Democracia, se evidencia que existen aproximadamente 70 casos cubanos y al menos 20 casos venezolanos.

Los números dan cuenta del aumento de la llegada de solicitantes de refugio y la necesidad de agilizar los procesos oficiales de la Conare para dar respuesta y

cumplir con el mandato de brindar seguridad y un sistema de asilo de calidad a las personas que así lo demanden.

A la hora de integrarse a sus comunidades de acogida, el principal riesgo que corren las personas solicitantes es la dificultad que tienen para acceder a un trabajo formal con la constancia de solicitante que le otorga la Conare. Esta es una situación frustrante para las personas refugiadas, dada la incapacidad que tienen de generar recursos y mantenerse de manera independiente. Al respecto, son constantes los relatos por parte de la población de interés sobre cómo les afecta de manera negativa la incertidumbre de no saber qué hacer⁴.

Persisten casos y ejemplos de explotación laboral, por no ser reconocida la constancia de solicitante como un documento válido por parte de posibles empleadores formales. Esto da pie a la flexibilidad e inestabilidad laboral, lo que acarrea serias limitaciones a la hora de planificar una nueva vida para los/las solicitantes y sus familias.

Todo esto se enmarca en un ambiente de inestabilidad emocional que funciona como un círculo vicioso del cual es difícil salir, puesto que la persona refugiada no cuenta con ambientes sociales de apoyo y contención afianzados en el país de acogida. En Paraguay los de nacionalidad extranjera encuentran discriminación por no contar con documentación, fundamentalmente debido a que el paraguayo desconoce el significado de “refugiado político”.⁵

Con relación al diagnóstico realizado con las mujeres refugiadas y solicitantes, se observó la misma problemática que en lo informado por los hombres. Destacan que la falta de documentación las excluye del acceso a turnos en servicios públicos de salud, exponiéndose a altos costos, tanto para las consultas como para el acceso a medicamentos. Por otro lado, los hijos e hijas de familias refugiadas y solicitantes tienen problemas para inscribirse en instituciones educativas al no contar con los títulos de grado y no poder obtenerlos en el país de origen, como por ejemplo, en Cuba donde las familias son tratadas como traidoras.

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 suscriptos por nuestro país para brindar asilo de calidad, respetando los derechos humanos más básicos y fundamentales.

4 Expresiones recibidas a través del contacto con personal de Semillas para la Democracia.

5 Semillas para la Democracia accede a esta información a través de evaluación de los casos de solicitud de refugio.

Casos paradigmáticos

En lo que va del año, hasta mediados de noviembre de 2018, más que casos paradigmáticos, lo que resalta en la experiencia de trabajo con solicitantes de asilo en Paraguay es la homogeneidad de necesidades de la población. Por un lado, está la necesidad de acelerar los procesos de resolución de casos y por el otro, la de integrarse social y económicamente. Pero todo se encuentra limitado al no tener documentos nacionales reconocidos en su país de acogida.

Como ejemplo, es importante mencionar el caso de una familia de refugiados –ya reconocidos como tales por la Conare– de nacionalidad siria, quienes luego de casi un año de espera para gestionar las cédulas paraguayas, cuando finalmente les confirmaron que podían acudir al Departamento de Identificaciones, fueron informados que nuevamente dicha oficina no había recibido la resolución final firmada por todos los miembros de Conare que habilitaba a gestionar las cédulas de identidad paraguayas.

La situación se enmarca en un contexto de precariedad por parte de la familia, la cual fue asistida por el programa de ACNUR Paraguay para costear sus pasajes desde Ciudad del Este a Asunción para realizar las gestiones presenciales, y al llegar, pasaron todo el día en Identificaciones sin saber si finalmente podrían realizar o no las gestiones correspondientes. Finalmente, la familia fue asistida por un coterráneo suyo voluntario, quien tuvo que insistir por medio de contactos personales para la obtención de la documentación.

Esto deja en evidencia una falta de coordinación entre la Conare y el Departamento de Identificaciones que resulta perjudicial para las personas refugiadas, generando una pérdida de tiempo y recursos indispensables. Es un ejemplo de situaciones que deben ser subsanadas para cumplir con los estándares de asilo de calidad que el Estado paraguayó está obligado a ofrecer.

CONCLUSIONES

Paraguay no está ajeno al aumento de los nuevos flujos migratorios y esto también afecta a la necesidad de dar respuesta a solicitantes de asilo. Se cuenta con una legislación que cumple con los estándares internacionales en la materia, pero resta profundizar en la reglamentación de las disposiciones legales (potenciar el acceso formal al empleo con la documentación provisoria otorgada a solicitantes, como también acceso a servicios básicos de salud y educación) y

creación de mecanismos más seguros para hacer efectivos los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo en Paraguay.

Mientras no se clarifiquen y estructuren de mejor manera los procesos para la resolución de casos y la posterior obtención de la documentación paraguaya, no se logrará una efectiva inserción socio-económica de la población refugiada y solicitante en el acceso a salud, educación, empleo y desarrollo. Por esto, se considera importante volver a hacer hincapié en lo mencionado en reportes anteriores (Costa, 2016 y González, 2017), instando al Gobierno a garantizar efectivamente los derechos de la población refugiada y de posibilitarle los certificados legales correspondientes para una vida digna en Paraguay, como un país de acogida que respete de su condición.

Atendiendo al crecimiento exponencial de casos de solicitudes y a la proyección que se tiene en cuenta considerando la crisis venezolana y las políticas migratorias de la región, se deben ahondar esfuerzos para anticiparse y dar respuesta adecuada a un mayor número de solicitantes de asilo y migrantes en el 2019.

RECOMENDACIONES

El Estado debe:

- continuar la descentralización de los mecanismos para la recepción de solicitudes de asilo, teniendo en cuenta el progresivo aumento de solicitantes y los casi nulos recursos que estos tienen para viajar hasta Asunción para solicitar refugio.
- dotar de mayores recursos técnicos a la Conare y a las dependencias de Migraciones encargadas de otorgar las documentaciones pertinentes a los solicitantes de asilo y refugiados reconocidos, en coordinación interinstitucional con el Departamento de Identificaciones.
- extender las capacidades y los conocimientos sobre la temática a otras instituciones del Estado que tienen parte en el proceso de integración local de solicitantes: Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), Secretaría de Cultura (SNC), etc.

- 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 y solicitantes, en el marco de las recomendaciones para un asilo de calidad y respeto de los derechos humanos.
- sensibilizar a la población en general y a instituciones sobre la legislación del refugio en Paraguay y buenas prácticas para la inserción socio-económica de esta población.

BIBLIOGRAFÍA

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *Tendencias Globales.*

Desplazamiento Forzado en 2017. Disponible en <https://www.acnur.org/es-es/stats/globaltrends/5b2956a04/tendencias-globales-desplazamiento-forzado-en-2017.html>.

Costa, Mario (2016). Un Estado nacional, solidario y humanitario con la persona desprotegida: un anhelo de la ONU. En *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2016* (pp. 475-477). Asunción: Codehupy.

González, Paulo (2017). Derechos humanos, refugiados/as y solicitantes de asilo en Paraguay. En *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 591-600). Asunción: Codehupy.

EL RIESGO QUE IMPLICA SER DEFENSORA Y DEFENSOR DE DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES EN PARAGUAY, Y LA NECESIDAD DE UN MECANISMO NACIONAL DE PROTECCIÓN

DERECHOS DE LOS DEFENSORES Y DEFENSORAS DE
DERECHOS HUMANOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES



En el presente artículo, por un lado, se abarca no solo el marco jurídico nacional e internacional sino también los avances y esfuerzos que se están llevando a cabo, por parte de la sociedad civil en diálogo permanente con el Estado paraguayo, a los efectos de impulsar y afianzar un mecanismo nacional de protección de defensoras y defensores de derechos humanos. Por otro lado, el mismo analiza sucintamente casos en cuanto a estigmatización, amedrentamiento y criminalización de la defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales por parte del Estado.

Maximiliano Mendieta Miranda

INTRODUCCIÓN

El trabajo, el activismo y la militancia en la defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales encuentran uno de sus hitos en cuanto a reconocimiento formal en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Defensores y Defensoras de Derechos Humanos de 1998.

Sin embargo, en la práctica no solo se puede observar un desconocimiento por parte del Estado paraguayo de este derecho y de su fundamental aporte a los efectos de promover el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales, sino una sistemática y permanente persecución, amedrentamiento y/o criminalización a estas personas cuando su labor se contrapone a privilegios o intereses de personas, empresarios o grupos poderosos, utilizándose inclusive indebidamente el sistema penal.

En este marco, si bien aquí se aporta solamente un resumen de algunos casos emblemáticos, estos ayudan a comprender los patrones estructurales que se utilizan para desconocer o transgredir el derecho a defender los derechos humanos y su interdependencia en cuanto a derechos ambientales, civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, desde contextos como la lucha por la tierra o la libertad de expresión.

MARCO JURÍDICO

En primer lugar, el marco legal no ha sido sustancialmente modificado desde el último informe, por lo que vale remitirse a las ediciones de años anteriores (Ayala, 2016 y Mendieta, 2017). En segundo lugar, es importante decir que continúan los avances en la discusión referente a mecanismos de protección de defensoras y defensores de derechos humanos, a través de contribuciones en el marco de encuentros, debates y seminarios que se vienen realizando hace años en cuanto a concienciación social y estatal, así como se estableció en el tercer seminario internacional denominado “Mecanismos de protección de defensores y defensoras de derechos humanos” realizado en octubre de 2018, organizado por la Codehupy y otras organizaciones de la sociedad civil.

En este importante seminario se detalló también que América Latina es una de las regiones del mundo con mayor incremento de violencia, amenazas, criminalización y asesinatos hacia el sector. De hecho, uno de los exponentes que no

pudo llegar a Paraguay mientras se trasladaba para exponer en el seminario fue el defensor de derechos humanos Alejandro Cerezo, quien fue deportado por autoridades migratorias de Panamá en una clara acción de criminalización a su activismo.

En tercer lugar, es fundamental mencionar las recomendaciones del Comité contra todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW, por sus siglas en inglés) al Estado paraguayo sobre defensoras de derechos humanos, a los efectos de entender que las mujeres están más expuestas a distintas formas de violencia, considerando el sexismo estructural que se profundiza cuando las mismas viven en zonas rurales. En ese sentido, el Comité CEDAW establece que existen actos de intimidación y hostigamiento contra defensoras de derechos humanos, así como contra maestras, periodistas e integrantes de ONG que trabajan y activan en los derechos de las mujeres, la equidad de género, entre otros. Por último, el Comité CEDAW alerta que preocupan las prácticas abusivas denunciadas en contra del personal de seguridad y las fuerzas del orden contra mujeres indígenas y rurales (Naciones Unidas, CEDAW, 2017).

En último lugar, existe un proyecto de ley “Que crea y regula el funcionamiento del Instituto Nacional de Organizaciones No Gubernamentales y Sin Fines de Lucro (Inogufil) y establece carta orgánica (ONG)”. El mismo pretende legislar de manera irregular e inconstitucional a las ONG, lo que puede significar una pretensión política hacia la imposición de restricciones en cuanto a la defensa de derechos humanos de las organizaciones.¹

DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS DE LA TIERRA Y EL TERRITORIO

Comunidad indígena Makutinga

La comunidad indígena Makutinga, del pueblo Mbya guaraní, se halla asentada en el distrito de San Rafael del Paraná, departamento de Itapúa, en un inmueble de 763 hectáreas adquirido por el Instituto Paraguayo del Indígena (Indi) en ejercicio de sus funciones institucionales el 8 de marzo del año 1995. La transferencia de este inmueble a favor de la comunidad fue autorizada por el Consejo del Indi en el año 2002, a título gratuito. Sin embargo, la transferencia se hace difícil considerando el problema estructural subsistente en el Paraguay referen-

¹ Pojoaju (2018). Disponible en <http://www.pojaju.org.py/archivos/4400>. El documento de objeción fue entregado a la Cámara de Diputados el 19 de noviembre de 2018. Disponible en <http://www.pojaju.org.py/wp-content/uploads/2018/11/POJOAJU-Presentacion-Documento-de-objecion-al-Proyecto-de-Ley-INOCUFIL-19-11-18.pdf>.

te a corrupción, desigualdad social, discriminación racial, así como privilegios al agronegocio.

En este contexto, la comunidad Makutinga viene luchando y defendiendo sus derechos en relación a la propiedad comunitaria de la tierra, ante un proceso en el que existe superposición de títulos en un marco de corrupción y tráfico de influencias. En relación a la defensa del derecho de sus tierras, la comunidad ha tenido que resistir y luchar contra el ingreso de maquinarias pesadas al recinto comunitario, destrucción de las plantaciones de autoconsumo y otros miles de pequeños árboles de especies nativas y frutales con rastras, plantadas por las personas indígenas.

En este contexto, el 6 de diciembre de 2017, la comunidad Makutinga fue nuevamente violentada en sus derechos territoriales establecidos por una comitiva judicial y policial, quienes ingresaron a su territorio sin ninguna autorización por parte de los líderes de la comunidad. Este grupo estaba encabezado por el juez de Paz Crispín Zorrilla. La comitiva estaba acompañada de personas en vehículos particulares identificados por el líder don Heriberto Fernández, como los señores César Javier Zavala y Antoliano Sánchez, entre otros, que ya fueron denunciados ante las instancias correspondientes. Todas estas violaciones a los derechos humanos de la comunidad, también fueron comunicadas a la Relatora para pueblos indígenas de Naciones Unidas, la señora Victoria Tauli-Corpus.

Carlos Marecos y Basilio García - comunidad indígena Sawhoyamaxa

A pesar de que la comunidad indígena Sawhoyamaxa, del pueblo Enxet, vive en sus tierras ancestrales desde el 2013, a raíz de una sentencia la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Pero la empresa ganadera no ha salido, enteramente, de las tierras: su personal fuertemente armado presente ha continuado un ambiente de profunda tensión y amenazas contra las y los indígenas. Esta situación ha desembocado en la actualidad en una clara criminalización de la defensa de los derechos territoriales por parte de dos líderes de la comunidad: Carlos Marecos y Basilio García, quienes fueron condenados en un juicio penal a raíz de una denuncia hecha por trabajadores de la estancia.

La condena es del 7 de agosto de 2018, emanada por el juez Penal de Sentencia, Blas Ramón Cabriza Rojas, de la circunscripción de Villa Hayes, por el hecho

punible de lesión, establecido en el artículo 11 del Código Penal. En ese marco, a los mismos se les impuso la pena privativa de libertad de seis meses con suspensión a prueba de la ejecución de la condena según lo establece el artículo 44 del mismo cuerpo legal, la donación de 1.500 ladrillos huecos y diez bolsas de cemento, cada uno, así como la obligación de realizar trabajo *ad honorem* dos veces por semana por el término de seis meses en una escuela de escasos recursos.

Esta sentencia constituye una grave persecución y castigo por parte del Estado paraguayo de legítimos actos de defensa de derechos humanos, no solo por parte de Carlos Marecos y Basilio García, sino por parte de otros integrantes de la comunidad que permanente y colectivamente deben resistir y luchar contra atropellos y violencia por parte de personal de la estancia en cuestión que invaden y amedrentan en las tierras de la comunidad. Por último, es importante mencionar que, a la fecha, la condena todavía no se encuentra firme ya que el Defensor Público, Leonardo Colina, abogado de Carlos Marecos y Basilio García, ha apelado la resolución en cuestión.

Comunidad Virgen Santísima del pueblo Yshir

Carlos González Romero y Carlos Franco Rivarola, ambos indígenas de la comunidad Virgen Santísima del pueblo Yshir Ybytosos, de Fuerte Olimpo (Alto Paraguay), fueron aprehendidos el 16 de marzo de 2018 en aguas del río Paraguay en la jurisdicción paraguaya de Carmelo Peralta, mientras se encontraban haciendo trabajos de mudanza. La privación de libertad fue realizada por personal de una patrulla militar del destacamento de Barranco Branco, dependiente de la Segunda Compañía, con asiento en Porto Murtinho (Brasil), siendo conducidos desde la orilla paraguaya hasta la orilla brasilera y, finalmente, imputados por el hecho punible de portación de arma de uso restringido establecido en la ley brasileña 10.826/03.

En este contexto, es importante agregar que, ante la falta de respuesta eficiente por parte de las autoridades del Estado paraguayo, luego de varios días de la aprehensión de las personas indígenas, no solo la gran mayoría del pueblo Yshir Ybytosos, sino gran parte del pueblo Ayoreo, decidieron realizar una medida de fuerza cortando parte del río Paraguay, en una clara acción de defensa colectiva de derechos humanos. Sin embargo, el 28 de marzo de 2018, representantes de la Cancillería, el Ministerio Público y la Municipalidad de Fuerte Olimpo, entre otras instituciones, se hicieron presentes en la comunidad Virgen Santísima y

labraron un acta en la que, flagrantemente, en lugar de proponer soluciones de fondo a la situación antes descrita, amenazaban de que en caso de no levantar la medida de defensa de derechos humanos y protesta, las personas indígenas involucradas en las mismas, serían imputadas por agentes del Ministerio Público.

Este es un caso que demuestra cómo el Estado paraguayo no logra entender que esta clase de medidas de fuerza en el marco del derecho constitucional a la libertad de expresión, de ninguna manera se puede subsumir en hecho punible alguno ya que existe una clara causa de justificación, teniendo en cuenta que inclusive sumado al derecho a la protesta, en este caso el bien jurídico protegido, y de mayor relevancia, es la libertad de las dos personas privadas de libertad. Es así que ni siquiera mínimamente se subsumían los elementos objetivos ni subjetivos de los hechos punibles amenazados. Finalmente, debido a las medidas de fuerza de ambos pueblos indígenas, el Estado paraguayo profundizó sus trabajos diplomáticos, lográndose la libertad de ambas personas.

Néstor Fidel Vera López

En el Informe de Codehupy de 2017, se relataba que Néstor Fidel Vera López, activista y defensor de derechos humanos en el marco de los derechos de las campesinas y campesinos condenados en la causa Curuguaty, fue víctima, el 19 de agosto de 2016, de una irrupción en su vivienda por parte de cinco personas armadas con vestimentas camufladas y a cara descubierta hurtando 30.000 dólares americanos, 8.550.000 guaraníes y joyas por valor de 7.000.000 de guaraníes. Tras la aprehensión de dos sospechosos y la correspondiente imputación por parte de la Fiscalía, el Juzgado Penal de Garantías N.º 3 resolvió sobreseer definitivamente a los dos imputados: Christian Daniel Mascareño y Carlos Gustavo Moreira Giménez, quienes estaban procesados por los hechos punibles de robo agravado y asociación criminal. El atropello al domicilio de Néstor Vera no consistió en un hecho punible común y aislado, ya que se realizó por varias personas que actuaron con estrategias propias de grupos comandos con entrenamiento especializado. En ese momento, ya el hecho generó una sensación de inseguridad en los familiares cercanos de Néstor Vera, quienes manifestaron el temor de sufrir otros eventos de la misma índole, lo que en su momento, limitó y condicionó la militancia del defensor de derechos humanos.

Nuevamente, el 7 de marzo de 2018, tres personas asaltaron la vivienda de Néstor Vera, logrando sustraer alrededor de 3.000.000 de guaraníes. Según

el reporte de la Policía, las mismas llegaron hasta la residencia a bordo de un vehículo del que descendieron personas encapuchadas y redujeron a la trabajadora doméstica, quien llegaba al lugar para iniciar sus labores diarias. Llama la atención que, conforme el relato del Néstor Vera, no se entiende cuál habría sido el móvil de quienes entraron a la vivienda ya que estas parecían desconcertadas, haciendo preguntas y buscando cosas que llevar. Sin embargo, en un momento dado, uno de ellas expresó que “el Sr. Néstor falló con una de sus *ñorsas*”, término este último utilizado para referirse a mujeres con las que una persona tiene algún tipo de relación amorosa, y que por eso estaban allí. De igual manera, mientras salían de la residencia una de estas personas recibió una llamada que, cuando la contestó, manifestó a quien llamaba: “ya le tenían al señor. Ya se iban a ir”.

Es importante mencionar que Néstor Vera a pesar de los hechos punibles de los que fue víctima, continúa como referente en la defensa de los derechos humanos. Por último, en cuanto a la justicia penal, las autoridades competentes no pudieron dilucidar las acciones realizadas por las personas que cometieron los delitos.

Jueces de la causa Curuguay que absolvieron a los campesinos

En un fallo judicial histórico, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), anuló la condena y absolvió de culpa a campesinos del caso Curuguay. Los magistrados intervinientes fueron Cristóbal Sánchez, Emiliano Rolón y Arnaldo Martínez Prieto, todos ellos camaristas que integraron dicha instancia debido a que todos los ministros y las ministras de la CSJ se habían, de alguna u otra forma, apartado de entender en la causa. Los jueces antes mencionados señalaron en la sentencia, entre otras cosas, que existieron vicios en el proceso y que no se probó a ciencia cierta que los acusados hayan tenido participación penal.

Inmediatamente después de la decisión tomada por los magistrados, empezaron a registrarse claras estrategias de estigmatización hacia estos jueces, no solo desde los medios hegemónicos de comunicación, sino desde los gremios empresariales relacionados al agronegocio. En este contexto, y ya analizando una persecución estatal hacia los magistrados, es que el Ministerio Público, a través de la Abg. Sandra Quiñónez, Fiscal General del Estado, presentó una denuncia contra los mismos ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM), la que fue aceptada por este estamento contra los jueces Emiliano Rolón

Fernández y Arnaldo Martínez Prieto. En este marco, el JEM resolvió que serán sometidos a juicio, pero sin suspensión.²

El enjuiciamiento por parte del JEM en contra de ambos magistrados demuestra la persecución y amedrentamiento institucional hacia quienes se erigen –desde el lugar que sea– como defensoras y defensores de derechos humanos, en este caso, del debido proceso y el derecho a la defensa en interdependencia con la lucha campesina por la tierra. Es en este marco que el Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados de la ONU, Diego García-Sayán, estableció que esta situación perjudica la independencia del Poder Judicial manifestando: “Es obligación del Estado velar para que los magistrados puedan tomar decisiones bajo su discreción, basadas en su interpretación de los hechos”³.

Abg. Raúl Marín

El caso de criminalización contra el Abg. Raúl Marín ya se viene denunciando desde el Informe de Codehupy de 2016 (Ayala, 2016 y Mendieta, 2017). El mismo es un histórico defensor de derechos humanos a la tierra y la vivienda adecuada de personas que viven en asentamientos precarios, principalmente, en zonas urbanas. Raúl Marín había sido imputado en el 2016 por agentes del Ministerio Público de la ciudad de San Lorenzo, procesos en los que existen varios vicios de forma y de fondo. En ese contexto es que el defensor fue privado de libertad en la Penitenciaría de Tacumbú y luego a través de la prisión domiciliaria.

En el presente año, el mismo, así como lo denuncia la Codehupy, sigue siendo víctima de una campaña de hostigamiento judicial y disciplinario. En este marco es que existe una acción judicial en su contra a través de un sumario administrativo por “presuntas irregularidades” en el ejercicio de la profesión de abogado que, como bien señala la Codehupy, es arbitrario.⁴ Así las cosas, como se puede observar en este caso, el Abg. Marín viene siendo perseguido a través del sistema de justicia hace unos años, lo que indefectiblemente limita su ejercicio de la profesión como abogado, así como la defensa de derechos humanos.

2 Última Hora, 9 de octubre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/caso-curuguay-jem-enjuicia-magistrados-que-absolvieron-campesinos-n2749944.html>.

3 Última Hora, 6 de noviembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/experto-la-onu-aboga-jueces-curuguay-n2777638.html>.

4 Codehupy, 7 de septiembre de 2018. Disponible en <https://codehupy.org.py/continua-hostigamiento-y-falta-de-garantias-para-el-abogado-raul-marin/>.

DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Marisa Román Vda. de Prieto y Norma Ramírez

En la mañana del 24 de noviembre de 2016, Israel Presentado, un joven de 25 años del Bañado Sur, fue encontrado sin vida en el calabozo de la Comisaría 24 Metropolitana del barrio Santa Ana (Asunción). La investigación del hecho por parte del Ministerio Público sigue siendo ineficiente, lo que agrava el hecho de que Israel Presentado haya fallecido bajo custodia policial en donde se encontraba privado de libertad, es decir, en un contexto de responsabilidad exclusiva del Estado paraguayo.

A raíz de lo sucedido, en el marco del derecho a la manifestación y la protesta, un grupo de vecinos organizaron una marcha frente a la comisaría en cuestión, exigiendo el esclarecimiento del hecho al Estado paraguayo y denunciando, una vez más, la corrupción, la violencia y las torturas por parte del personal policial que ocurren, sistemáticamente, en este lugar de reclusión.

Ante este escenario, el subcomisario Víctor Julián Mora Cáceres, perteneciente en ese momento a la comisaría en cuestión, querelló penalmente a las señoras Marisa Román Vda. de Prieto y Norma Ramírez, ambas del Bañado Sur, por los hechos punibles de difamación y calumnia. El subcomisario alegó haber sido dañado en su honor y reputación, solicitando no solamente una disculpa, sino el pago de una suma determinada de dinero en concepto de indemnización. En este sentido, es importante referirse a ambas querelladas: la primera de ellas, es la madre del joven fallecido y la segunda, una de las máximas referentes de la comunidad en la defensa de los derechos humanos. De hecho, si bien Marisa Román no tiene parentesco alguno con Israel Presentado, la misma siempre ha estado (así como en esta) en cada manifestación y protesta cuando de reclamar justicia y derechos humanos se refiere.

Así las cosas, el juicio oral y público se desarrolló el 18 de octubre de 2018. En el mismo, se absolvió de culpa y pena a ambas mujeres. Sin embargo, este caso demuestra hasta dónde pueden llegar la persecución y el intento de frenar, limitar y criminalizar la defensa de derechos humanos. Igualmente, es importante entender que en espacios comunitarios como los bañados, es común que sean las mujeres quienes se erijan como referentes de las luchas sociales, por lo que perseguirlas es también una medida disciplinadora en dos sentidos: un mensaje a la organización comunitaria y un mensaje de advertencia a las mujeres

luchadoras señalándoles que no les corresponde el espacio público, sino el espacio privado del hogar.

Por último, es importante agregar que ambas defensoras de derechos humanos tuvieron que sobrellevar más de dos años de proceso penal, a los que Norma Ramírez define como “más de dos años de pesadilla”⁵. Sin embargo, a pesar del desgaste y el amedrentamiento que conllevó la criminalización de la querrela, Marisa Román Vda. de Prieto y Norma Ramírez, continúan en el activismo y la militancia denunciando permanentemente la impunidad en el marco de la responsabilidad Estatal en torno a la muerte de Israel Presentado.

Radios comunitarias

Desde el año 2013 aumentaron los casos de emisoras comunitarias que han sufrido el decomiso de su equipamiento y cierre definitivo por no contar con la licencia de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel)⁶. Las mismas han estado siendo perseguidas tras las modificaciones establecidas a la Ley de Telecomunicaciones⁷.

Uno de los casos más llamativos ha sido el de las dos únicas radios comunitarias de la comunidad de Arroyito, distrito de Horqueta, departamento de Concepción. Las mismas dejaron de transmitir por presión de la Conatel. En ese contexto, el primer cierre tuvo lugar en el mes de junio de 2015 cuando funcionarios de la Conatel, acompañados de efectivos de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), procedieron al decomiso de equipos y cierre de la emisora comunitaria Ka’aguy Poty FM que funcionaba en el Núcleo Tres del asentamiento Arroyito. Posteriormente, en la segunda semana de abril de este año, la radio comunitaria Record FM que funcionaba igualmente en Arroyito centro, fue clausurada por técnicos de Conatel con apoyo de la FTC, dos días después del primer enfrentamiento entre la FTC y el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) en el cerro Guaraní, con la excusa de que la emisora debía contar con la revalidación de la licencia para volver a trabajar⁸.

La organización considera que no es casualidad que la entidad reguladora dilate la aprobación de renovación de licencia para transmitir con total legalidad. Asimismo, a los directivos les llamó la atención la inspección en un momento

5 Entrevista realizada por Maximiliano Mendieta a Norma Ramírez y Marisa Román el 20 de noviembre de 2018 en el Bañado Sur.

6 E´ a, 12 de abril de 2018. Disponible en <http://ea.com.py/v2/repudian-clausura-de-radio-record-fm-de-arroyito/>.

7 Ley N.º 642/95 “De Telecomunicaciones”, modificada por la Ley N.º 2478/04 y Ley N.º 2495/04.

8 Última Hora, 18 de abril de 2018. Disponible en <http://www.ultimahora.com/desmienten-vinculo-radio-comunitaria-arroyito-los-miembros-del-epp-n1143438.html>.

en que había mucho movimiento en la zona y que ni siquiera se realizó en horario laboral, refiriéndose a los sucesos de la primera semana de abril, cuando efectivos de la FTC realizaban un operativo en busca de miembros del EPP que habrían estado presentes por la zona de Arroyito. En ese sentido, Pantaleón Ruiz, directivo de la organización, indicó que el “medio siempre tuvo un criterio definido acerca de las mentiras que hace y presentan la FTC al pueblo”; sin embargo, negó que la radio tenga alguna relación con cualquier grupo que opera fuera de la ley.

Es importante agregar que Arroyito es un asentamiento signado por la lucha y la resistencia, y esta radio es una conquista de la comunidad para multiplicar las voces y ejercer la libertad de expresión. Así, el señor Ramón Macleod, director de Record FM, dijo que, como organización responsable de la emisora, están con la conciencia tranquila pero que la comunidad de Arroyito en general se encuentra muy afectada porque pierde una herramienta importante de comunicación⁹.

Otro de los casos importantes de ilustrar, a los efectos de comprender mejor la coyuntura, es el de la Radio comunitaria Tape Pyahu, gestionada por una organización campesina en la comunidad de Alfonso Cué (Horqueta), que fue cerrada en enero del año 2017. La Conatel notificó a la radio campesina el cierre de sus emisiones, alegando incumplimiento del plazo para un trámite burocrático relativo al uso del espectro radioeléctrico. En ese marco, si no se hubiese denunciado la operación arbitraria e ilegal de Conatel, la radio comunitaria Tape Pyahu, no hubiera recuperado sus equipos.¹⁰

Por lo expuesto, se puede observar que las radios comunitarias antes mencionadas realizan un importante trabajo en relación a la difusión y concienciación, defendiendo a la comunidad ante violaciones de derechos humanos por parte de las fuerzas del orden. Considerando la comunicación en este sentido es que estas, en coordinación con la Conatel, limitan y cierran estas radios, coartando así el derecho a la libre expresión.

Obispos del Norte

En los departamentos de San Pedro y Concepción, miembros de la comunidad religiosa han sido objeto de infundadas acusaciones y difamaciones por parte de la FTC. Así lo han afirmado los obispos, sacerdotes y diáconos de las diócesis

9 Derecho a la comunicación. Disponible en <http://demoinfo.com.py/category/derecho-a-la-comunicacion-2/>.

10 Pa'í Puku, 5 de junio de 2015. Disponible en <http://www.radiopaipuku.org.py/index.php/component/k2/item/201-grave-e-ilegal-accion-de-la-conatel-contra-las-radios-comunitarias>.

y vicariatos apostólicos de la Región Norte del Paraguay, en un comunicado recibido en la Agencia Fides¹¹. Este comunicado se originó a partir de los acontecimientos del jueves 12 de abril de 2018, cuando un equipo de la FTC encontró en un campamento abandonado algunas hojas destinadas a la familia del policía Edelio Morínigo en las que se alertaba de manifiesto su muerte.

Ante esta noticia, la iglesia local de la zona se expresó enérgicamente, pidiendo, entre otras cosas, la derogación de la ley que instituyó la FTC, porque utiliza la Fuerza Pública en forma desmedida, atropellando los hogares y destruyendo sus humildes pertenencias; realizando intervenciones con detenciones irregulares, torturas, extorsiones, acoso sexual, maltratos físicos y psicológicos. Mencionaron asimismo un apoyo especial a dos sacerdotes: Pablo Cáceres y Crísthian Paiva, quienes se destacan en su labor por el compromiso y la entrega en el acompañamiento de las víctimas de los abusos de las fuerzas públicas en los conflictos que afectan a la zona norte del país. Ambos han denunciado, reiteradamente, los abusos cometidos por miembros de la FTC, además de los homicidios de personas inocentes, que los agentes de esas fuerzas habían supuestamente ocultado, responsabilizando al Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP).

El comunicado repudia todo tipo de violencia de los distintos grupos armados ilegales establecidos en la zona, y concluye reiterando la cercanía a los ciudadanos y las ciudadanas de la región. Por último, animan a dirigentes eclesiales y sociales a unir sus fuerzas en defensa de los derechos humanos de las víctimas de una violencia desenfrenada. Ante estas afirmaciones, las Fuerzas Militares, por medio de un comunicado firmado por el coronel Félix Aranda Martínez –vocero de las FFMM– alegaron que las acciones realizadas por el grupo en cuestión “se enmarcan en el pleno respeto a los DDHH, a la protección de la población indefensa y a devolver la tranquilidad en esa hermosa zona del país”.

Asimismo, el documento destaca que existe una “atonía moral” que lleva a la gente a creer que la responsabilidad de lo que está ocurriendo en el norte compete exclusivamente a la FTC, y que los ciudadanos corrientes no tienen ningún deber que cumplir al respecto. En la parte final, la FTC reitera que proseguirá con las operaciones que conlleven al éxito de la misión, sin pausa, día y noche, “hasta cumplir con el objetivo supremo en la defensa de la democracia y libertad”.¹²

11 Agencia Fides, 17 de abril de 2018. Disponible en http://www.fides.org/es/news/64045-AMERICA_PARAGUAY_Los_obispos_del_norte_denuncian_los_graves_abusos_de_la_fuerza_especial_antiguerrilla_FTC.

12 La Nación, 13 de abril de 2018. Disponible en <https://www.lanacion.com.py/politica/2018/04/13/ffmm-defiende-accion-de-ftc-y-lamenta-pronunciamento-de-obispos/>; Hoy, 13 de abril de 2018. Disponible en <http://www.hoy.com.py/nacionales/militares-lamentan-que-obispos-quieran-derogar-ftc>.

Periodista Noelia Díaz Esquivel

El 9 de octubre de 2018, la periodista de Unicanal Noelia Díaz Esquivel, secretaria general del Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP), recibió insultos y comentarios violentos en su cuenta social de Twitter, tras hacer una publicación sobre el caso del feminicidio de Dalma Rojas y su familia en Asunción.

A través de este hostigamiento a la defensora de derechos humanos, se pueden leer dos comentarios realizados desde un mismo perfil, donde claramente está presente la amenaza de atentar contra la humanidad de Noelia Díaz, ya que se habla de agresiones físicas aberrantes e incluso la persona se jacta de disfrutar la idea de poder hacerlo. Ante estos hechos, el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” (MESECVI) y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), expresaron su preocupación por el riesgo y la inseguridad que enfrenta Noelia Díaz Esquivel.¹³

El hecho alarmó a la periodista y a sus colegas, compañeras y compañeros del SPP, por lo que la Codehupy presentó una denuncia penal ante la Unidad Especializada de Delitos Informáticos del Ministerio Público. Asimismo, se presentó el relato de los hechos en mesa de entrada de la Comandancia de la Policía Nacional, solicitándose la aplicación del Protocolo de Seguridad para Periodistas en Alto Riesgo, Resolución 538/17.

Por último, es importante agregar que Noelia Díaz Esquivel es una activista por los derechos de las mujeres, situación por la que, de hecho, ya fue anteriormente y es actualmente insultada en las redes sociales. Al respecto, es importante mencionar lo que ha afirmado la Asamblea General de la OEA –en su resolución adoptada en el 2017 sobre Derecho a la Libertad de pensamiento y expresión y la seguridad de los periodistas y trabajadores en medios de comunicación– cuando se refiere a que las mujeres periodistas son doblemente atacadas: por ejercer su derecho a la libertad de expresión y por su género, por lo que enfrentan mayores riesgos de amenazas y violencia.¹⁴

13 Agencia de Reporteros sin Fronteras, 1 de noviembre de 2018. Disponible en <http://www.agenciareporterossinfronteras.com/index.php/derechos-humanos/item/179-cidh-preocupada-por-amenazas-a-la-periodista-noelia-diaz-esquivel-en-paraguay>.

14 Agencia de Reporteros sin Fronteras, 2018, disponible en <http://www.agenciareporterossinfronteras.com/index.php/derechos-humanos/item/179-cidh-preocupada-por-amenazas-a-la-periodista-noelia-diaz-esquivel-en-paraguay>.

RECOMENDACIONES

El Estado paraguayo, en su conjunto, debe:

- avanzar en la concreción de un sistema nacional de protección de defensoras y defensores de derechos humanos, considerando los debates y análisis que proporciona la sociedad civil, y ciñéndose a las recomendaciones y observaciones de mecanismos convencionales y no convencionales, regionales y universales, en el marco del derecho internacional de los derechos humanos.
- ahondar esfuerzos en un proceso de concienciación social e institucional estatal en relación al entendimiento del aporte que significan las tareas de las defensoras y defensores de derechos humanos al Estado Social de Derecho, enfatizando los riesgos que conllevan las mujeres en esta labor.
- garantizar y proteger la defensa de los derechos humanos de las y los funcionarios del Estado paraguayo, evitando cualquier proceso de represalias cuando estas y estos cumplen con su labor en el marco de interpretación y aplicación del derecho internacional de los derechos humanos.
- dar cumplimiento a las recomendaciones del Comité CEDAW y establecer medidas de protección a defensoras de los derechos humanos.

El Ministerio Público y el Poder Judicial deben:

- erradicar el uso indebido del sistema penal y la criminalización hacia defensoras y defensores de derechos humanos.

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 *Yvypóra Derecho Paraguáipe- Derechos Humanos en Paraguay 2016* (pp. 483-496). Asunción: Codehupy.
- Comité CEDAW ONU. Observaciones finales a Paraguay 2017. Resumen de principales preocupaciones y recomendaciones, ONU.
- Mendieta, Maximiliano (2015). *Defensoras y defensores de derechos humanos en el Chaco paraguayo. Relatos de lucha por la tierra*. Asunción: Tierraviva.
- Mendieta Miranda, Maximiliano y Cabello Alonso, Julia (2016). Discriminación estructural del Estado paraguayo contra los pueblos indígenas: Políticas neoliberales y acciones ilegales como instrumentos de violaciones de los derechos territoriales. En *Yvypóra Derecho Paraguáipe- Derechos Humanos en Paraguay 2016* (pp.55-66). Asunción: Codehupy.

TEMA DEL AÑO



ERRADICAR LA CORRUPCIÓN DEBE SER UN OBJETIVO PARA LA REALIZACIÓN PLENA DE LOS DERECHOS HUMANOS

TEMA DEL AÑO



Que la corrupción está instalada en la médula de nuestro ser nacional no es novedad. Pero que esté tan arraigada en la justicia paraguaya perjudica enormemente la realización plena de los derechos humanos. No por nada, Helio Vera definía a la justicia como el “organismo constituido por magistrados y funcionarios para que los pleitos concluyan de manera favorable a los capos”. Y sí, en Paraguay la justicia no es solo fruto de la corrupción, sino también de la manipulación política. De manera clara y contundente, la Codehupy ya se pronunció al respecto este año, aludiendo así, no solamente a esa realidad de jueces y fiscales venales, sino a la confabulación perversa de muchos de ellos con el poder.

Óscar Ayala Amarilla

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

INTRODUCCIÓN

justicia. El tema preferido de los discursos de todo político corrupto hecho y derecho.

Helio Vera

Esta definición del recordado escritor, nos da cuenta de manera jocosa que la lucha contra la corrupción ha formado parte del discurso político y la plataforma electoral de muchas agrupaciones partidarias, desde la caída de la dictadura hasta nuestros días. Debe ser uno de esos tópicos que, al menos en términos retóricos, genera obligatoriamente una inmediata adhesión de actores políticos de las más diversas corrientes. Estos, interpelados por una opinión pública cada vez más crítica, deben coincidir en la necesidad de su erradicación, como medida indispensable para superar muchas de las carencias que se perciben en el Estado, tanto en términos de servicios como en operatividad de sus instituciones.

Durante mucho tiempo, esta retórica moralizadora dejó un margen de manobra a la clase política para transferir eficazmente su propia responsabilidad al sistema de justicia. La impunidad existente y el aumento de la corrupción le sirven de argumentos para señalar a los jueces y fiscales como los grandes y, acaso, únicos culpables. Y esto, como si los estamentos políticos de gobierno no tuvieran implicancias en el armado institucional de la justicia, donde radica una enorme representación política –del Congreso y el Poder Ejecutivo– que les permite operar a través de sus representantes en instituciones claves. Basta citar el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y el Consejo de la Magistratura, sin hablar ya de la definición de la Corte Suprema de Justicia, realizada desde siempre en base a cuotas de representación absolutamente partidarias.

Los audios y la constatación de lo evidente

A finales de 2017 cobraron estado público los primeros audios que luego se harían famosos y profusamente difundidos a comienzos de 2018, comprometiendo al entonces titular del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM), el exsenador Óscar González Daher, y al secretario de la entidad, Raúl Fernández Lippman, para así desnudar el *modus operandi* de la dirigencia política en el sistema de justicia, que sin ningún pudor, procuraban decisiones jurisdiccionales a medida, favoreciendo todo tipo de componendas¹.

1 ABC Color, 06 de noviembre de 2017. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/fiscala-y-secretario-tranzan-impunidad-en-jem-1647225.html>.

Los infames diálogos dados a conocer por la prensa ciertamente no sorprenderían a nadie, salvo por su crudeza y aire de impunidad extrema. Sin embargo, los mismos pasarían a constituir una incontestable muestra de la corrupción que se había apoderado de la justicia. Era un secreto a voces, pero no había pruebas. Y ahora se daba una cruda constatación de cómo la justicia operaba a favor de las mafias, tal como la Codehupy ya había señalado en uno de sus posicionamientos públicos sobre el tema², en el cual advertía, además, que la corrupción judicial era “un arma letal contra la democracia”, llamando la atención sobre su enorme impacto en el debilitamiento de toda institucionalidad republicana.

La indignación ciudadana que siguió al tema de los audios arrastró a su paso, no solo a los protagonistas cuyas conversaciones quedaron registradas para la historia, sino también a legisladores con cuentas de larga data, que hasta el momento habían logrado eludir (o manejar) a la justicia³. Entre otros, encabezaba la lista el propio González Daher, su colega del senado Jorge Oviedo Matto y el diputado José María Ibáñez, quienes se vieron obligados a renunciar ante la furia ciudadana que apuntaba sobre ellos.

Un hecho inédito en la historia judicial es el procesamiento y privación de libertad del ex fiscal general del Estado, Javier Díaz Verón⁴, quien al no poder justificar el origen de sus bienes, enfrenta una causa penal por enriquecimiento ilícito. Por supuesto, esto es visto como un gran avance en la lucha contra la corrupción, al que se suma la prisión preventiva de otros dos parlamentarios: el ya citado exsenador Óscar González Daher⁵, investigado por lavado de dinero, y el diputado Ulises Quintana⁶, por su participación en una trama de tráfico de drogas. Estos son pasos importantes, sin ninguna duda. Pero su concreción histórica dependerá de cómo culminen los procesos judiciales que se han puesto en marcha al calor de una creciente movilización ciudadana, que embandera sus acciones con una indignación contenida por mucho tiempo en la sociedad, esperando que la impunidad no vuelva a asomar en el horizonte de la justicia que se anhela.

2 Codehupy, 16 de noviembre de 2017. Disponible en <http://codehupy.org.py/la-corrupcion-judicial-es-un-arma-letal-que-atenta-contr-la-democracia/>.

3 Última Hora, 13 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/ocho-legisladores-cuentas-la-justicia-siguen-sus-investiduras-n2707062.html>.

4 Última Hora, 24 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/javier-diaz-veron-pres-3582-tacumbu-n2703509.html>.

5 Última Hora, 25 de septiembre de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/gonzalez-daher-queda-pres-8er-imputado-hechos-corrupcion-n2709152.html>.

6 ABC Color, 21 de septiembre de 2018. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/ulises-quintana-a-prision-1742816.html>.

Pero la justicia que tenemos en el Paraguay no es solo fruto de la corrupción, sino también de la manipulación política, tal como se dijo en el marco de una campaña de la Codehupy realizada el presente año⁷, aludiendo de esta forma, no solo a esa realidad de jueces y fiscales venales, sino a la confabulación perversa de muchos de ellos con el poder, para poner a su servicio causas judiciales que pasarían a convertirse en armas de persecución política, ya sea para proscribir adversarios, criminalizar las luchas sociales o simplemente para encontrar chivos expiatorios en causas de gran impacto social, donde el poder político necesitaba dar rápidamente una respuesta ante la expectativa ciudadana.

Por otra parte, a lo dicho hasta aquí, se debe sumar lo que algunos autores denominan “disciplinamiento judicial” como otra de las políticas ejercidas sistemáticamente por la Fiscalía. Esta “política” nos muestra otro rostro de la corrupción, donde la connivencia con el poder político de turno permite, en este caso al Ministerio Público, someter a jueces y operadores de justicia, con la finalidad de convalidar decisiones políticas en el ámbito de la justicia. No necesariamente monetaria, esta corrupción ha afectado severamente a las garantías de imparcialidad, a las garantías judiciales y el debido proceso, tornando fútiles el derecho a la defensa de quienes son inculcados y juzgados, no con el derecho, sino más bien con los deseos políticos del poder, sostenidos más allá de la ley.

Caso Curuguay: una retaliación anunciada

En esta línea, luego que la sala penal de la Corte Suprema de Justicia, en el marco de un recurso extraordinario de casación, pronunciara este año un fallo absolutorio de los campesinos condenados en la causa Curuguay⁸, los jueces de cámara, Emiliano Rolón Fernández, Arnaldo Martínez Prieto y Cristóbal Sánchez –quienes habían sustituido por inhibición a los ministros de dicha instancia suprema de la judicatura paraguaya– fueron objeto de una insólita acusación por “mal desempeño de funciones”, formulada por la fiscalía general del Estado, Sandra Quiñónez, cuya disconformidad con la resolución judicial que absolvía de reproche y pena –luego de seis largos años– a los únicos condenados por la masacre de Curuguay, era anunciada públicamente, casi inmediatamente después de conocida la sentencia.

7 Codehupy, 25 de octubre de 2018. Disponible en <http://codehupy.org.py/la-justicia-paraguaya-entre-la-corrupcion-y-la-instrumentacion-de-procesos-para-criminalizar-luchadores-sociales/>.

8 Última Hora, 26 de julio de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/caso-curuguay-revocan-sentencia-los-11-campesinos-condenados-m1701477.html>.

Pero esto no era algo nuevo, ya había ocurrido lo mismo en otros casos durante los últimos años, también reportados por la Codehupy, como en el caso de los 14 campesinos acusados por la Fiscalía en relación al secuestro del Sr. Luis Lindstrom, o el de los 6 campesinos condenados en el caso Cecilia Cubas, donde los jueces de garantía intervinientes, Gustavo Bonzi y Pedro Mayor Martínez, respectivamente, también fueron objeto de represalias por no hacer lugar a pretensiones ilegítimas del Ministerio Público, en circunstancias análogas a las que hoy se presentan con el caso Curuguay.

La sentencia de los magistrados de cámara de apelación, Emiliano Rolón Fernández, Arnaldo Martínez Prieto y Cristóbal Sánchez⁹—quienes, por inhibición de los ministros de la Corte Suprema de Justicia, tuvieron que integrar su Sala Penal para resolver la casación en el caso Curuguay— es particularmente relevante. Al tiempo de confirmar las denuncias sobre la inobservancia del debido proceso—que fueron señaladas por numerosos observadores—, en sí mismas, dichas resoluciones constituyen una crítica razonada de la máxima instancia judicial hacia los fiscales intervinientes. Estos, a pesar de no haber logrado destruir el estado de inocencia de los inculcados e inculpadas, igualmente llevaron adelante una acusación carente de fundamento—como en muchos otros casos—, hasta lograr una alta condena, al calor y en el contexto político hostil para las personas sometidas a juicio, que desde un comienzo condicionó el actuar judicial.

Tal vez como curiosidad política, vale mencionar como un denominador común en los casos que afectaron al juez Bonzi, destituido arbitrariamente del cargo, y al juez Mayor Martínez, separado a pedido de la Fiscalía de varias causas por su postura garantista—y amenazado con ser denunciado por el hoy senador Enrique Bachetta cuando este ejercía de abogado querellante y ya contaba con una marcada influencia en la justicia—, así como en el enjuiciamiento que tiene a los citados magistrados Rolón, Martínez y Sánchez, es la participación de la fiscalía general del Estado, Sandra Quiñónez. Ella, en su rol de agente fiscal en lo penal asignada a la unidad antisequestro, impulsó las denuncias y recusaciones en contra de los nombrados primeramente y, actualmente, en su carácter de máxima autoridad del Ministerio Público, es quien también asume la denuncia por mal desempeño ante el JEM, en contra de los últimos¹⁰.

Así, las amenazas e intimidación mediante la desnaturalización de los mecanismos de denuncia existentes, utilizados arbitrariamente por la Fiscalía

9 Codehupy, 25 de octubre de 2018. Disponible en <http://codehupy.org.py/como-lo-han-hecho-antes-lo-quieren-hacer-de-nuevo-no-a-la-destitucion-de-los-jueces-que-absolvieron-a-los-campesinos-de-curuguay/>.

10 Última Hora, 7 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/la-fiscalia-acusa-camaristas-que-absolvieron-presos-curuguay-n2700109.html>.

General del Estado en contra de jueces y fiscales garantistas, supone una forma de corrupción que impregnó las acciones avasallantes de la Fiscalía, que tanto por sus facultades relevantes en el sistema penal y, sin dudas, por su mayor proximidad política con el poder, lo pudo hacer hasta ahora con total impunidad.

En términos de derechos humanos, esto configura una característica importante del actual sistema de justicia, donde la vinculación del fenómeno de la corrupción y la falta de independencia judicial, da por resultado graves violaciones a las garantías judiciales, afectando así el debido proceso y el principio de igualdad, con lo cual se ha permitido sistemáticamente, por ejemplo, la criminalización de las luchas sociales.

Preocupación de organismos internacionales sobre la Justicia

Luego de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el marco de una audiencia temática sobre Paraguay, convocara al Estado y a la sociedad civil para analizar las denuncias sobre la falta de independencia de la justicia y el impacto que esto conlleva para la vigencia del debido proceso, realizada a finales de 2017, más recientemente también, a comienzos de noviembre de 2018, el tema nuevamente fue parte de la agenda internacional cuando el relator para la independencia de magistrados de las Naciones Unidas, el Dr. Diego García Sayán, hiciera público un comunicado¹¹. En el mismo, expresó su preocupación por el ya mencionado enjuiciamiento de los jueces que absolvieron a los campesinos de Curuguaty. Este hecho, de por sí, es un acto revelador del alcance que están teniendo los desmanes de la justicia paraguaya, que empujan a tener eco en numerosos organismos internacionales que, al evaluar la situación de derechos humanos en Paraguay, han puesto su mirada sobre este aspecto.

Institucionalidad para la lucha contra la corrupción

El desarrollo institucional que se ha dado hasta el presente para luchar contra la corrupción se basa en las obligaciones que surgen de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y en la Convención Interamericana contra la Corrupción (desde 1996), instrumentos internacionales de los cuales Paraguay es Estado parte.

¹¹ Disponible en <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23828&LangID=S>.

Esto ha dado lugar al desarrollo de instituciones públicas como la Secretaría Nacional Anticorrupción (Senac), creada en el 2012, que funciona como una oficina de lucha contra la corrupción en el ámbito del Poder Ejecutivo, y que está llamada a monitorear la implementación de políticas contra la corrupción.

Ahora bien, la creación y el funcionamiento de organismos como la Senac, así como otros que se han creado en diversos ámbitos de las reparticiones públicas, esencialmente, responden a las recomendaciones de organismos financieros internacionales, alarmados por las encuestas anuales sobre percepción de la corrupción que divulga, por ejemplo, Transparencia Internacional¹².

Es menester decir que la corrupción no solamente resulta preocupante en términos monetarios, sino que, fundamentalmente, por las implicancias cada vez mayores que tiene para los derechos humanos. En este sentido, la CIDH llamó la atención este año sobre este fenómeno y pronunció una resolución ilustrativa sobre las afectaciones que genera¹³.

Además, la Comisión menciona en la resolución que toda política pública para combatir la corrupción debe estar enfocada y ser implementada con enfoque de derechos humanos, de manera transversal en todas las estrategias y entidades. Igualmente, formula recomendaciones muy valiosas, entre ellas sobre la independencia, la autonomía, la imparcialidad y la capacidad de los sistemas de justicia, señalando cómo en algunos países, tal el caso de Paraguay, la corrupción y la impunidad habían permitido a organizaciones criminales desarrollar y establecer estructuras paralelas de poder y cooptar el Poder Judicial, incluso, en sus más altas Cortes.

Los pueblos indígenas, víctimas y protagonistas de la lucha contra la corrupción

En este sentido, y antes de concluir, es relevante mencionar la condena a 10 años de privación de libertad dispuesta para el expresidente del Instituto Paraguayo del Indígena (Indi), Rubén Darío Quesnel, por el hecho punible de apropiación y lesión de confianza, consistente en el desvío de Gs. 3.127 millones que debían ser destinados a las comunidades indígenas Sawhoyamaya y Yakyé Axa, del Chaco. Este resultado es un éxito que devolvió el aliento a dos comunidades

12 Última Hora, 28 de junio de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/paraguay-sigue-los-paises-mas-corruptos-del-planeta-n1302495.html>.

13 CIDH. Resolución 1/18. Corrupción y derechos humanos. Disponible en [https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion N.º-1-18-es.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion%20N.º-1-18-es.pdf).

cuyas luchas llevan décadas, y que han experimentado todo tipo de obstáculos, entre ellos, la corrupción que se ha llevado sus recursos financieros¹⁴.

Es de destacar, igualmente, que es una de las pocas condenas. Una esperanzadora flor en el desierto entre tantas denuncias por corrupción que luego, mayormente, quedan en la impunidad.

CONCLUSIÓN

En términos de derechos humanos, la lucha contra la corrupción no es otra cosa que la lucha por la vigencia plena del principio de igualdad ante la ley, como fórmula y herramienta necesaria para combatir la sustitución del interés público por los intereses sectoriales o particulares.

La desnaturalización que conlleva para el funcionamiento cabal de la democracia, exige que la lucha contra la corrupción en el Paraguay tenga el objetivo claro de su erradicación. Si no, se cumpliría el vaticinio que también el desaparecido escritor Helio Vera hacía al respecto de la duración de la corrupción en nuestro país: teniendo en cuenta la “eficaz” manera en que se la combate, “tiene sus siglos contados”, decía. Pues bien, hay que revertir ese poco alentador augurio. Esta lucha debe ser abordada integralmente, para evitar que se convierta en una coartada de la burocracia estatal destinada, una vez más, a mantener privilegios en los más diversos órdenes, más allá de toda decencia. Debemos bajar la expectativa de duración y decir que la corrupción tiene sus años contados.

BIBLIOGRAFÍA

INECIP-Paraguay (2015). *Disciplinamiento Judicial, a partir del caso Bonzi*. Asunción: Arandurã.
Disponible en <http://inecip.org.py/wp-content/uploads/2016/09/Disciplinamiento-judicial-CASO-BONZI.pdf>.

14 Última Hora, 28 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/ex-titular-del-indi-ruben-quesnel-condenado-10-anos-carcel-n2704182.html>.

ANEXOS



COMUNICADOS DE PRENSA PRONUNCIADOS POR LA CODEHUPY DURANTE EL PERIODO DEL INFORME

ANEXO 1

En un contexto de agronegocios y zona de frontera el Estado deja en desamparo a los indígenas de Tacuara'í

La Codehupy visitó a los Avá Guaraní que están en conflicto, en un área que es considerada una parte constitutiva del territorio tradicional de este pueblo, en el distrito de Corpus Christi, departamento de Canindeyú. Las tierras en cuestión, en la actualidad están tituladas a nombre de terceros, pero hay evidencias que hasta mediados de los años '80 fue el hábitat tradicional de la comunidad indígena Tacuara'í.

El accionar de los Avá Guaraní, estaría expresando la voluntad de reivindicar como propias esas tierras con las cuales los indígenas de este pueblo claramente tienen un vínculo histórico, muy presente aún en su memoria colectiva, según hemos podido saber a partir de las entrevistas realizadas por abogados y defensores de derechos humanos, técnicos especializados en reivindicaciones territoriales indígenas y gente del lugar. También se realizaron entrevistas a policías de la zona.

En este sentido, nos preocupa el anuncio hecho el día de la víspera sobre la existencia de un “acuerdo” para abandonar el área ocupada, presuntamente consentido por los Avá Guaraní, dado que los principales dirigentes que encabezan la ocupación están con órdenes de captura y los miembros de la comunidad denunciando un nuevo atropello que se habría registrado en la madrugada de este domingo, circunstancia aún sin aclarar.

La denegación estructural de derechos que enfrentan los indígenas en Paraguay se expresa, entre otras cosas, en la situación de pobreza y pobreza extrema

en que viven, y suele dar lugar al aprovechamiento del estado de necesidad derivado de dicha condición para imponerles “acuerdos” muchas veces contrarios a sus derechos, favorecidos en algunos casos también por actuaciones impropias de algunos líderes, que se apartan de la representación que tienen para actuar por cuenta propia.

Al respecto, la Codehupy ha visto con mucha preocupación el accionar público, que hasta el momento estuvo centrado únicamente en la adopción de medidas orientadas a la protección de la propiedad privada de los particulares, sin considerar los derechos de propiedad indígena a la luz del marco jurídico otorgado por la Constitución de la República y del derecho internacional de los derechos humanos vigente en la materia.

Por otra parte, hemos encontrado como algo inaceptable que el Gobierno declinara casi por completo su deber de protección a las personas inmersas en el conflicto, especialmente a aquellas adultas mayores, niños y niñas, quienes fueron expuestas a lo largo de los más de dos meses de ocupación precaria, a circunstancias que de por sí son muy violentas, sin atención médica ni asistencia de orden humanitario alguno.

La Codehupy ha constatado la quema de dos casas construidas con elementos tradicionales y ha recibido denuncias que señalan a civiles armados como los perpetradores de la destrucción. Durante el trabajo de campo, del cual también participaron agentes de la pastoral indígena de la Iglesia católica, los miembros de la comitiva de defensores de derechos humanos pudieron oír disparos de armas de fuego en una zona próxima al lugar donde se encontraban los indígenas.

Dados los grandes intereses económicos vinculados al agronegocio que rodean el caso Tacuara'y y las características propias de una zona de frontera, la Codehupy encuentra indispensable, en primer lugar, disponer la protección efectiva e inmediata de la integridad física de los indígenas, al tiempo de profundizar la investigación de todos los hechos de violencia denunciados, especialmente la desaparición como presunción de homicidio del joven Isidoro Barrios, sin importar la nacionalidad o adscripción étnica de sus eventuales perpetradores.

Por último, en relación a la cuestión territorial, consideramos como medida oportuna auditar la legalidad de todos los títulos de propiedad registrados a favor de extranjeros de origen brasileño en la franja de seguridad fronteriza, al tiempo de realizar la delimitación y demarcación de las tierras indígenas, con base en la ocupación tradicional de las comunidades.

Asunción, 12 de noviembre de 2018

José Paniagua, coordinador ejecutivo de Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco. Salustiana Caballero, coordinación ejecutiva del Grupo Sunu de Acción Intercultural. Enrique Gaska, coordinador general de la Coordinadora Nacional Pastoral Indígena (Conapi). Óscar Ayala Amarilla, secretario ejecutivo de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy).

ANEXO 2

Como lo han hecho antes, lo quieren hacer de nuevo. ¡NO a la destitución de los jueces que absolvieron a los campesinos de Curuguaty!

El Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM), con motivación política antes que jurídica, decidió iniciar el enjuiciamiento contra los jueces Emiliano Rolón Fernández y Arnaldo Martínez Prieto, quienes habían resuelto la absolución de los campesinos de Curuguaty y su inmediata libertad, amparados en facultades otorgadas por normativa vigente del procedimiento penal.

El Ministerio Público, dando muestras de la profundización de la persecución penal que hace tabla rasa del debido proceso y de las garantías judiciales, había acusado a estos jueces de apelación como clara represalia instrumentada por la propia fiscalía general del Estado, Sandra Quiñónez.

Esta conducta atentatoria contra la independencia judicial, que compromete la vigencia del debido proceso en todos los ámbitos, resulta reiterativa por parte del Ministerio Público, el cual en el pasado ha acusado a otros jueces, desalentando la continuidad en el cargo de excelentes magistrados, quienes no han aceptado un estado de cosas generado desde la corrupción y la injerencia política, en detrimento de la institucionalidad, para favorecer una justicia a la medida de grupos de poder.

Penosamente, esta conducta tuvo eco en el seno del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados ahondando en el debilitamiento de la democracia misma.

Por lo expuesto, además de expresar nuestra solidaridad con los jueces Rolón Fernández y Martínez Prieto, exigimos al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, que retome el camino de la justicia y que, al cabo del proceso de enjuiciamiento en curso, concluya con el rechazo la pretensión de la fiscalía general del

Estado, único camino para contribuir con la independencia judicial y el restablecimiento de la institucionalidad en la República. Las instituciones que conforman la Codehupy seguirán atentamente el proceso, exigiendo el resguardo de los derechos y denunciando, ante todas las instancias pertinentes, cualquier atropello a los mismos.

Asunción, 23 de octubre de 2018

Por la coordinación de turno: Guillermo Blanco (Decidamos), Sebastián Cabral (Fundación Vencer) y Néstor Vera (Grupo Sunú de Acción intercultural). Secretario ejecutivo: Óscar Ayala Amarilla.

ANEXO 3

Paraguay necesita personas probas en la Magistratura

El pasado 11 de septiembre, el Consejo de la Magistratura de Paraguay anunció la conformación de las ternas para ocupar los cargos que se encuentran vacantes en la Corte Suprema de Justicia. Desde CDIA, Codehupy y CEJIL, expresamos nuestra profunda preocupación porque dicha terna incluye a la señora María Elodia Almirón Prujel, cuya conducta en pos de lograr la adopción irregular de un niño llevó en el 2011 a la Comisión y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) a dictar medidas cautelares con el fin de proteger los derechos del niño y garantizar el vínculo con su familia biológica.

Asimismo, estos hechos hacen parte de un caso que se tramita ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), para determinar la responsabilidad internacional de Paraguay por las afectaciones a la integridad, el derecho a la identidad y la protección de la familia, entre otros derechos vulnerados.

En este sentido, recordamos al Estado de Paraguay que, siendo magistrada de la República, en el año 2009:

- Almirón interfirió en el proceso de mantenimiento del vínculo del niño con su familia, en detrimento de sus derechos.
- Almirón solicitó la guarda dentro del plazo que el Centro de Adopciones debía realizar la búsqueda de los familiares biológicos. El plazo mínimo fijado por la ley para dicha búsqueda es de 90 días, y durante ese plazo la situación de los niños, niñas y adolescentes no es pública.

- Almirón realizó el pedido de guarda siendo postulante a adopción, lo cual la legislación prohíbe expresamente.
- El juzgado fue informado oportunamente de que todos los familiares biológicos fueron hallados y que varios de los mismos solicitaron oficialmente el cuidado del niño y la paralización de los procesos de guarda y adopción. El juzgado desconoció esta información y dispuso la guarda a favor de Almirón.
- Almirón, a pesar de conocer la existencia de la familia biológica del niño que solicitaba la guarda, no desistió de su pedido, incumpliendo con la legislación y desconociendo el principio de protección especial e interés superior del niño.
- El caso debió pasar por múltiples dilaciones y apelaciones hasta llegar a la Corte Suprema de Justicia. Mientras tanto, el niño, por casi 2 años, estuvo impedido de desarrollar vínculos con su familia biológica, cuando las condiciones para reintegración familiar estaban dadas cuando el niño tenía 3 meses de vida, conforme ha informado el equipo técnico del Centro de Adopciones.

El niño recién pudo retomar el contacto y vínculo con su familia biológica en el año 2011, cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ordenó al Estado de Paraguay la adopción, de forma inmediata, de las medidas que sean necesarias, adecuadas y efectivas para proteger los derechos a la integridad personal, protección de la familia e identidad del niño, permitiéndole mantener vínculos con su familia biológica, la cual fue obligada a enfrentar 7 juicios en diversos fueros, uno de los cuales sigue pendiente de resolución, precisamente ante la Corte Suprema de Justicia.

Las medidas cautelares otorgadas por la CIDH y la Corte IDH, y el caso que hoy sigue en trámite ante la CIDH, evidencian cómo la administración de justicia del Paraguay, incluyendo la propia Corte Suprema, obraron contrariamente a la ley y el derecho internacional. En todos estos hechos, Almirón, siendo magistrada, fue actora principal.

Recordamos que según la Constitución Nacional de Paraguay, todas las personas que integran la Corte Suprema de Justicia deben gozar de notoria honorabilidad, entre otros requisitos. Hacemos un llamado a que los hechos referidos, que indican que siendo magistrada la Sra. Almirón no respetó la ley ni los dere-

chos del niño, sean tenidos seriamente en cuenta para descartar su elección al máximo órgano de justicia de Paraguay.

Asunción y Buenos Aires, 28 de septiembre de 2018

CDIA | Codehupy | CEJIL

ANEXO 4

En desacuerdo con el acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y BIRF para la transformación educativa

La Educación no cambia al mundo: cambia a las personas que van a cambiar al mundo.

Paulo Freire, educador y pedagogo brasileño (1921-1997)

El Gobierno anterior firmó en enero de este año un acuerdo a través del Ministerio de Hacienda con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) o Banco Mundial, para que este sea el asesor técnico de un Plan Nacional de Transformación Educativa (PNTE 2030).

La situación del sistema educativo paraguayo viene siendo tema de debate en la opinión pública durante los últimos años, a partir de una serie de manifestaciones de descontento de distintos sectores estudiantiles, docentes y de las comunidades. Aunque existe una percepción general de que es imperativa una transformación de la educación paraguaya, este acuerdo se firmó sin ningún tipo de difusión, ni debate de una propuesta de semejante envergadura.

Desde la Red por el Derecho a la Educación –una unión de organizaciones, entidades, educadores y personas vinculadas a la educación que pretendemos hacer real el acceso universal a la educación de calidad como derecho fundamental y base para el acceso a otros derechos humanos–, nos preocupa que para la búsqueda de esta necesaria transformación se recurra a un Acuerdo que no solo no fue ampliamente debatido sino que implica que paguemos al Banco Mundial casi un millón de dólares por un “servicio de asesoría” y que deja las decisiones de la política educativa en el campo financiero entre el Ministerio de Hacienda y un banco internacional, desplazando al Ministerio de Educación y Ciencias como entidad rectora de los lineamientos educativos, pedagógicos y culturales.

Este formato de consultoría reembolsable elaborará recomendaciones de “focos de inversión basados en la evidencia internacional” para el Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación (FEED), invirtiendo su rol de administrador de los fondos al establecer las políticas de financiamiento que le deben corresponder al MEC.

Las definiciones del Plan Nacional de Transformación Educativa 2030 y la Hoja de Ruta 2018-2023 se elaborarán a través de cinco expertos del BIRF previamente asignados, no contratados por el país sino por el banco consultor. La orientación del BM en educación ha demostrado dificultades cuando lo que se pretende es una transformación social, y no simplemente la adaptación más eficaz a las condiciones actuales de globalización y mercantilización de los servicios de acceso a derechos fundamentales y bienes comunes (salud, educación, agua, vivienda).

Muchos de los cuestionamientos en debate sobre los límites de la reforma educativa de los años noventa, tienen que ver con un proceso del que los docentes y la población general no se apropiaron completamente, ni tuvieron una participación protagónica, y recordemos que esta reforma fue financiada y asesorada de cerca por el Banco Mundial.

Desde la Red por el Derecho a la Educación, consideramos que es necesario dejar de lado este acuerdo pero, sobre todo, necesitamos crear las condiciones necesarias para hacer posible instancias permanentes de participación para la determinación de políticas educativas pertinentes a nuestra realidad y nuestras necesidades como país.

Queremos que, a través de un proceso de participación, podamos contar con un núcleo permanente, con apertura, de alto nivel, que trabaje sobre un pensamiento pedagógico para el Paraguay. Para una educación que apunte a la construcción de una sociedad justa, que nos motive profundamente y que nos movilice en su realización.

Asunción, 18 de septiembre de 2018

Manifiesto de la Red por el Derecho a la Educación.

ANEXO 5

Ante el caso de abuso sexual, coacción sexual y pornografía infantil contra una adolescente por efectivos de las Fuerzas Armadas de la Nación

Desde la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) y el Servicio Paz y Justicia (Serpaj-Py), ante las informaciones y la denuncia por coacción, abuso sexual y pornografía infantil del cual fuera víctima una adolescente de 13 años en la sede de la Armada paraguaya, manifestamos cuanto sigue:

- **CONDENAMOS** el hecho, que nuevamente saca a la luz la desprotección y vulnerabilidad de las cuales son víctimas las niñas, los niños y adolescentes. Las Fuerzas Armadas, en su conjunto, deben explicar este hecho, sancionar a quienes sean responsables y generar mecanismos concretos de protección hacia la niñez y la adolescencia en el ámbito que le corresponda.
- **URGIMOS** al Ministerio Público a llevar una exhaustiva investigación que permita una condena ejemplar a cada una de las personas implicadas. Solicitamos que el Poder Judicial aplique en su oportunidad las máximas sanciones a los autores de estos hechos.
- **RECORDAMOS** que entre los años 2013 y 2017 fueron reportados a la Fiscalía 13.196 casos de abuso sexual, tentativa de abuso sexual y estupro, a nivel nacional; lo que significa en promedio más de 200 casos por mes. Cada situación representa una niña, un niño o adolescente con un daño irreparable en su integridad física, psíquica y social.
- **APELAMOS A LA SENSIBILIZACIÓN Y LA ACCIÓN** por parte de toda la sociedad ante los casos y las situaciones de violencia, maltrato y abusos de los cuales son víctimas las niñas, los niños y adolescentes; fomentando el diálogo y el acompañamiento, desde el núcleo familiar, social y el ámbito educativo para prevenir y detectar cualquier tipo de violencia.
- **INSTAMOS** al Estado paraguayo a diseñar e implementar políticas públicas de prevención y protección de las víctimas de violencia, maltrato y abuso sexual y generar mecanismos concretos para evitar la revictimización de las mismas.

Ninguna persona víctima de violencia debe ser culpabilizada; la protección de las niñas, los niños y adolescentes es responsabilidad del Estado, las familias y toda la sociedad.

¡Es tiempo de dejar atrás el silencio!

Asunción, 5 de septiembre de 2018

CDIA Paraguay | Codehupy | Serpaj-Py

ANEXO 6

Debatir la convocatoria a una constituyente implica la obtención de un amplio consenso político y social para avanzar

La Constitución no es un instrumento jurídico inmutable, y al igual que la democracia misma, con el paso del tiempo y el desarrollo de nuevas ideas, puede ser perfeccionada, con base al principio de progresividad, de tal modo a adecuar y adoptar las disposiciones de derecho interno que se consideren necesarias, con la finalidad de organizar el poder público y asegurar que su ejercicio favorezca con una mayor eficacia la satisfacción, la garantía y el respeto de los derechos humanos.

Sin embargo, debatir la convocatoria a una constituyente implica la obtención de un amplio consenso político y social para avanzar, sin el cual no es recomendable alentar un proceso de la máxima relevancia política e histórica. Además de la opinión de los partidos y movimientos políticos, los actores y movimientos sociales que diariamente ensamblan los andamios para la construcción de un Estado Social de Derecho son quienes están llamados a ser los partícipes imprescindibles de este debate, dadas las características contemporáneas que adquiere la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Asimismo, ante el anuncio gubernamental, la Codehupy hace notar los reparos existentes hacia la Justicia Electoral, cuya integridad es fuertemente cuestionada luego de las últimas elecciones generales, por la permeabilidad al financiamiento con dinero ilícito de candidaturas, por la corrupción de funcionarios adscriptos al control de las elecciones y la enorme asimetría existente entre los partidos tradicionales y aquellos de más reciente data, en las instancias de organización y control de los comicios, circunstancia que debería analizarse y debatirse previamente.

En este sentido, para la Codehupy, de manera preliminar a cualquier debate sobre la reforma de la Constitución, debe revisarse el sistema de elecciones, cuya modernización y adecuación a nuevos estándares legislativos y administrativos es necesario acometer, para mejorar las garantías de participación política y el respeto de la voluntad popular, sin olvidar a los pueblos indígenas que son tributarios de un régimen jurídico y político propio; asimismo, se deben adoptar regulaciones claras y eficaces en relación al financiamiento de los partidos políticos, que permitan combatir decididamente la contribución de dinero proveniente de fuentes ilícitas a las campañas electorales.

Por último, para la Codehupy, los derechos y las garantías reconocidos actualmente en la Constitución forman parte del más importante patrimonio democrático alcanzado mediante la lucha de varias décadas por el pueblo paraguayo, por lo que deben ser objeto de una vigilancia permanente y deben ser defendidos como tal, ante la tentación siempre presente, expresa o solapada, de aquellos sectores retardatarios que de seguro buscarán imponer sus ideas anacrónicas en el escenario de un eventual debate constituyente.

Asunción, 20 de agosto de 2018

Por la coordinación de turno: Abel Areco (Base IS), Nelly Meza (CMP) y Guillermo Blanco (Decidamos). Secretario ejecutivo: Óscar Ayala Amarilla.

ANEXO 7

Curuguay nos dice que en democracia el poder punitivo del Estado está subordinado al debido proceso y no a las pretensiones ilegítimas del Ministerio Público

La represalia accionada por la fiscal general del Estado, Sandra Quiñónez, en contra de los magistrados que pronunciaron la sentencia de nulidad y absolución en la causa Curuguay, se inscribe en un patrón de actuación observado y denunciado reiteradamente por la Codehupy en situaciones análogas, consistente en la instrumentación de procesos judiciales con fines de persecución política, seguido de amenazas e intimidación a jueces independientes y garantistas, como mecanismo de sometimiento y control político.

Esta tarea, llevada a cabo por operadores de justicia carentes de toda integridad, unidos a sectores de poder representados en el Congreso y otros estamentos políticos del Estado, puede constatarse en los audios filtrados de las conversa-

ciones registradas entre funcionarios políticos, fiscales y jueces, que arreglaban imputaciones, sentencias y se repartían los dividendos de la corrupción con total desprecio hacia la justicia y la sociedad, tal como fueron publicados desde comienzos de año por la prensa.

La falta de una investigación adecuada de las 17 muertes registradas en Marina Cué y la imposibilidad que esta circunstancia supone, para establecer mediante procedimientos oficiales qué pasó en Curuguaty, ha privado a la sociedad, posiblemente de forma irreversible, del derecho a la verdad, y ha representado en la vida de toda una comunidad, la violación generalizada de los derechos humanos, la pérdida de vidas, el menoscabo de la integridad de las personas, la libertad y el acceso a la justicia de todas las personas que resultaron víctimas, así como la estigmatización como violentos de tantos campesinos y campesinas víctimas de prejuicios, discriminación y una trama política que difícilmente entenderemos algún día.

Como si este cuadro no fuera lo suficientemente trágico, el Ministerio Público carga con una denuncia que es un verdadero despropósito ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. Con indisimulable acento de persecución política, va en contra de aquellos pocos magistrados que con su independencia personal, conocimiento del derecho y vocación republicana, siguen dando la indispensable batalla por un Paraguay mejor, teniendo como un valor central en sus actuaciones, la realización plena de la justicia en toda su dimensión.

Por lo expresado, la Codehupy considera que la sentencia de nulidad y absolución de los campesinos y campesinas de Curuguaty, al ser de la máxima instancia judicial, es ya materia intangible que debe de ser respetada y acatada, y los jueces que valientemente la pronunciaron, reconocidos y valorados por honrar la judicatura, por reparar los derechos conculcados y por señalar que el poder punitivo del Estado en una democracia está subordinado en todo momento al debido proceso y no a las pretensiones ilegítimas de la Fiscalía y el poder político.

Asunción, 9 de agosto de 2018

Por la coordinación de turno: Abel Areco (Base IS), Mariana Sepúlveda (Panambí) y Nelly Meza (CMP). Secretario ejecutivo: Óscar Ayala Amarilla.

ANEXO 8

Curuguay: libertad que invierte la acusación hacia fiscales y jueces complacientes con el poder y el latifundio

La absolución de los campesinos de Uruguay constituye una legítima conquista de quienes luchan incansablemente por un Paraguay con justicia y respeto a los derechos humanos, y también una decisión que nos abre las puertas para profundizar la discusión sobre el verdadero rol del Ministerio Público en una sociedad democrática, con instituciones republicanas.

El fallo sobre Uruguay pronunciado en la víspera por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, implícitamente revela una realidad tantas veces denunciada, donde la corrupción y la instrumentación de no pocos agentes fiscales, complacientes con el poder, contribuyeron a lo largo de los últimos años a convertir el Ministerio Público en una institución de persecución política y de defensa de intereses sectoriales, a expensas de la dignidad de las personas y el debido proceso, con condenas logradas sobre la base de un estándar probatorio mínimo o inexistente, al calor de las presiones políticas, campañas mediáticas o intereses económicos, resultado de infames acusaciones que, carentes de cualquier fundamento de derecho, terminaban siendo admitidas por jueces y tribunales incapaces de hacer prevalecer la tutela judicial garantista.

Es por ello que, al tiempo de celebrar la libertad de quienes fueron víctimas de un sistema plagado de injusticia, que se resiste a respetar el debido proceso y las garantías judiciales como valores esenciales de la justicia y la democracia, y de reconocer y felicitar a los movimientos y actores sociales que no desfallecieron en la lucha por Uruguay, recordar también en este momento que la vigencia plena de los derechos humanos y la realización de una reforma agraria integral, que reconozca los derechos de la gente a la tierra por encima de los privilegios del latifundio, son la única garantía para que nunca más en el Paraguay mueran campesinos y policías, sin razón alguna que lo justifique.

Asunción, 27 de julio de 2018

Por la coordinación de turno: Nelly Meza, Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP); Mariana Sepúlveda, Asociación Panambí; y Abel Areco, Base-Investigaciones Sociales (Base IS). Secretario ejecutivo: Óscar Ayala Amarilla.

ANEXO 9

El absurdo de discutir si una persona tiene derechos es el punto crítico al cual nos ha llevado un Gobierno que ha hecho de la discriminación hacia las mujeres un lugar común de sus políticas

En ocasión del paro internacional de mujeres previsto para el 8 de marzo, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) celebra la iniciativa que pone voz a tantas mujeres silenciadas de nuestro país; que visibiliza una realidad que el Estado pretende evadir; que construye colectivo en diversidad en un entorno consumido por el individualismo. Manifiesta su pleno apoyo a la iniciativa y sostiene cuanto sigue:

1. Estamos asistiendo a una serie de retrocesos en materia de derechos de las mujeres, con efectos concretos en la vida de las mismas y a raíz de la renuncia en la construcción de políticas públicas basadas en los derechos humanos, tergiversando de mala fe la herramienta que ofrece la perspectiva de género para la construcción de una sociedad con iguales derechos para todas las personas.
2. Las trabajadoras siguen sometidas a una brecha salarial injusta, que en el caso de las trabajadoras domésticas, incluso se hace ley. Las trabajadoras sexuales son víctimas de violencia institucional y el no reconocimiento de su trabajo las obliga a una mayor clandestinidad, con escaso o nulo acceso a la justicia ante la vulneración de sus derechos. Las mujeres campesinas e indígenas que no solo deben tolerar el despojo de sus tierras, sino que son aún más vulnerables por su condición de mujeres empobrecidas; así como las empobrecidas urbanas que además de la denegación de un trabajo digno sufren las consecuencias de la falta de vivienda.

Las mujeres afrodescendientes, sobre quienes ni tan siquiera existe normativa de visibilización suficiente. Madres cuyos embarazos y lactancia aún no son concretados en la práctica como derechos plenos. Mujeres de toda clase social que recurriendo a las autoridades para denunciar violencia solo reciben la impunidad como respuesta. En nuestro país habitan mujeres diversas: trabajadoras y explotadas, acosadas, violentadas, sometidas a ser objetos sexuales en los medios, muertas en un grito ahogado en la indiferencia de intereses mezquinos y sectarios.

Nuestro país soporta la vergonzosa cifra de contar con dos niñas menores de 14 años pariendo por día, y aun así, la educación con perspectiva de género les es negada bajo pretextos que distan de una protección integral a las mismas.

3. Además de las mujeres trabajadoras, realizamos un especial saludo y reconocimiento a la lucha de las mujeres trans y de las mujeres lesbianas de nuestro país, quienes en los últimos años vienen siendo especialmente visibilizadas en la denegación de derechos, por parte de un Estado que, tanto por acción o por omisión, legitima prácticas de violencia por orientación sexual, identidad y expresión de género, llevándonos al absurdo de tener que debatir si una persona tiene o no derechos.
4. Por tanto, exigimos al Estado la reversión de sus políticas en cuanto a los derechos de las mujeres y que implemente de forma inmediata medidas positivas para el desarrollo y entendimiento cabal de una política integral de género libre de tergiversaciones que convierte en cómplice a una sociedad a la que se le es negada toda información y formación. Exigimos una educación integral en derechos humanos que tienda puentes seguros para librarnos del profundo abismo sobre el cual tambaleamos como país.
5. A las mujeres, ofrecemos nuestra profunda solidaridad y compromiso de caminar juntos. El 8 de marzo, saldremos a las calles porque su lucha es la nuestra y la de toda sociedad digna.

Junto a ustedes caminamos para gritar: ¡BASTA DE DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA!

Asunción, 8 de marzo de 2018

Por la coordinación de turno: Lilia Molinier (Tape'a), Julia Cabello (Tierraviva), Lucía Benítez (UNES). Secretario ejecutivo: Óscar Ayala Amarilla.

ANEXO 10

Pronunciamiento 2 y 3 de febrero

En las lágrimas y el sufrimiento de las víctimas de la dictadura están las claves de la democracia.

Alain Touraine

Ante un nuevo aniversario de la caída de la dictadura

La Mesa Memoria Histórica (1954-1959), constituida por organizaciones de víctimas y luchadores bajo la dictadura, de derechos humanos y entidades sindicales y sociales, surgida hace 15 años en el marco de un encuentro amplio y democrático para impulsar la creación de una Comisión de Verdad y Justicia, y la preservación como sitio de conciencia y de memoria de la ex-Técnica del Ministerio del Interior, expresa cuanto sigue:

Nuestro país vive un periodo de libertades sin antecedentes en nuestra historia. Pero a la luz de los datos económicos y los indicadores sociales, vivimos en libertad pero sin justicia social, con graves problemas de acceso a la tierra de miles de familias campesinas e indígenas; con un sistema educativo que hace agua, sin que se vislumbre un debate nacional amplio con participación de los sectores directamente involucrados; con un acelerado empobrecimiento de nuestras capas populares y un sistema de justicia absolutamente alejado del ideal de equilibrio, independencia y un recto actuar.

Dentro de este panorama sombrío surge en la disputa electoral intentos de reivindicar y justificar la larga y nefasta dictadura stronista, la más larga de Sudamérica. Esta apelación a las supuestas obras y bondades del stronismo significan un atropello a la Constitución que establece de manera taxativa: “La dictadura está fuera de la ley”, ratificando que: “El pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio”.

El elogio del régimen autoritario significa un retroceso inaceptable para nuestra sociedad que valora el clima de pluralidad política y de libertad de expresión en estos 29 años.

Bajo el régimen del Gral. Alfredo Stroessner se perpetraron las más graves violaciones a los derechos ciudadanos, se impuso la detención y tortura de todas aquellas personas que ostentaban un pensamiento diferente al Gobierno, la clausura de medios de comunicación y prisión de periodistas, el exilio obligado de miles de compatriotas, el control del Gobierno sobre los ciudadanos y las ciudadanas bajo la figura del estado de sitio permanente. Más de 20 mil personas fueron detenidas, muchas de ellas sin derecho a un proceso; más de 100 mil sufrieron de manera indirecta la represión, según informes de la CVJ. Y se perpetraron más de 400 detenciones y desapariciones de personas en el marco del fatídico Plan Cóndor, el pacto criminal entre las dictaduras de la región.

El dictador falleció en Brasilia en 2006 sin aportar ningún dato sobre el destino de los desaparecidos, cuyos familiares siguen reclamando justicia.

Por todo ello, y mirando hacia un futuro prometedor, entendemos que es imprescindible dar cumplimiento a las Recomendaciones finales de la CVJ, organismo oficial que entregó su Informe en acto público a los tres poderes del Estado en el 2008. Entre ellas, están pendientes de implementación la creación de un Viceministerio de Derechos Humanos; el apoyo decidido a un plan de búsqueda de desaparecidos; un programa de recuperación de unas 7 millones de hectáreas de tierras mal habidas; un programa de rehabilitación a las víctimas por secuelas de torturas, tratos inhumanos, crueles y degradantes. Y, finalmente, incorporar a la malla educativa de la Educación Media la materia “El autoritarismo en la historia reciente”, para tener una juventud con conciencia de su pasado.

De allí la importancia de que todas las fuerzas políticas y la ciudadanía busquemos construir un país basado en la justicia, la tolerancia y el combate a la desigualdad, con un futuro digno de para todos y todas.

Asunción, 4 de febrero de 2018

Mesa Memoria Histórica | Serpaj-Py | Codehupy | Codelucha | CIPAE | Fundación Celestina Pérez de Almada | Sindicato de Periodistas del Paraguay | CUT-A | Central Nacional de Trabajadores.

ANEXO 11

La movilización y participación organizada como ética ciudadana para una democracia plena

En vísperas de conmemorarse el vigésimo noveno aniversario de la caída de la dictadura y el inicio de un inédito periodo de libertades públicas, el Paraguay vive la angustia de un momento político y social plagado de corrupción y desigualdad.

Alo largo de este tiempo, la ciudadanía que ha sabido transitar el itinerario sin-fín de la democracia, que ha logrado el avance hacia leyes e instituciones nuevas para la República, al igual que el cumplimiento con bastante eficiencia del ritual electoral y que ha generado múltiples formas de expresión, dibujando en el largo camino el contorno de identidades disidentes, también ha cuestionado la sistemática falta de correspondencia entre aquello que dicen las formas y lo que ocurre en la vida diaria de la gente.

Entre esas identidades disidentes, claramente, nos encontramos las organizaciones de derechos humanos, antes proscriptas y censuradas, hoy criminalizadas y estigmatizadas, pero aun así, luchando constantemente contra la discriminación, los abusos y la violencia estatal; a pesar de la certeza de ser acreedores de la incompreensión de la sociedad en muchos casos.

La fecha, sin dudas, es propicia para recordar la larga lucha por los derechos humanos, pero en la coyuntura que vive nuestro país, con una Justicia derruida por la corrupción y con las principales instituciones de la República capturadas por grupos de poder económico cuya vocación de lucro deja cada vez menos espacio a la democracia, preferimos señalar en esta ocasión, como un imperativo ético de la ciudadanía toda, el deber de movilización y participación organizada de la sociedad, en defensa de la dignidad humana, el medio ambiente y de la construcción de un verdadero Estado Social de Derecho. Asimismo, proclamamos la necesidad histórica que el gobierno sea ejercido por ciudadanos y ciudadanas que ubiquen en el centro de la gestión pública a las personas, y no a los intereses de las corporaciones empresariales y las mafias; de obrar así, estaremos honrando con creces la memoria de quienes nos precedieron en la lucha por un Paraguay digno, con justicia social y democracia plena.

Asunción, 1 de febrero de 2018

Por la coordinación de turno: Lila Molinier (Tape'a), Julia Cabello (Tierraviva) y Vidal Acevedo (Serpaj-Py). Secretario ejecutivo: Óscar Ayala Amarilla.

ANEXO 12

Solidaridad con las víctimas de violencia en el Norte y repudio a la falta de garantías y protección estatal

La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy) condena la violencia ejercida por el autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), cuya práctica de secuestros y homicidios es completamente inaceptable en una sociedad donde todos y todas estamos llamados a promover y defender los derechos humanos, como verdadero paradigma democrático y principal gramática de la dignidad humana.

El fracaso, o acaso la inexistencia misma, de una política de seguridad que garantice la libertad, la seguridad y la vida de la población, una vez más, deja en manos de los grupos armados irregulares la suerte de las personas en el norte del país, especialmente de aquellas que siguen secuestradas, signando la desesperanza de las víctimas y de sus familiares, situación que convierte en intolerable la inacción de un Estado cuya Justicia, por ejemplo, no se ha animado a declarar la inconstitucionalidad de la ley de defensa impuesta por el Ejecutivo, cuyo titular, a su vez, a lo largo de su mandato ha favorecido la injerencia extrainstitucional de civiles adscriptos a sus empresas por sobre los mandos legítimos de las Fuerzas Públicas, desnaturalizando completamente el funcionamiento de los estamentos castrense y policial.

Al tiempo de exigir un abordaje profesional, integral y respetuoso de los derechos humanos en la implementación de las acciones y la política de seguridad destinada al combate de los grupos armados que operan en los departamentos del norte del país, expresamos nuestras más sentidas y sinceras condolencias y solidaridad con la familia Abraham Fehr, y con toda la comunidad menonita de San Pedro, para quienes exigimos paz, protección y seguridad efectiva.

Asunción, 13 de enero de 2018

Por la coordinación de turno: Vidal Acevedo (Serpaj-Py), Lila Molinier (Tape'a) y Julia Cabello (Tierraviva). Secretario ejecutivo: Óscar Ayala Amarilla.

ANEXO 13

Justicia corrupta

A raíz de las revelaciones de prensa relacionadas al manejo delictivo, la instrumentación e injerencia política en el ámbito de la justicia, protagonizadas por abogados/as, funcionarios/as, fiscales/as y parlamentarios, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), expresa cuanto sigue:

La Codehupy manifiesta su indignación y rechazo hacia el manejo delictivo y de lesa República perpetrado por congresistas, fiscales/as funcionarios/as y abogados/as al servicio de la corrupción y la impunidad, cuyas identidades y *modus operandi* han quedado en evidencia mediante el crudo testimonio de sus propias voces, registradas en los audios que a granel son publicados, como señal inequívoca de la podredumbre de la Justicia a la cual asistimos indefensos los paraguayos y paraguayas de a pie.

En la coyuntura, la Codehupy exige el compromiso definitivo y decidido de quienes realmente quieren favorecer la restauración de una institucionalidad democrática, vulnerada desde diversos ámbitos y de diversos modos durante el año que cierra, exigiendo actuaciones claras y consistentes de la clase dirigente, compatibles con las medidas indispensables que se requieren para acometer un amplio y profundo proceso de depuración política, que contemple en lo inmediato la separación de sus cargos, candidaturas y funciones de todas las personas involucradas en los hechos que enervan el régimen democrático e indignan a la sociedad.

En este sentido, la Codehupy considera insostenible la continuidad en el cargo de Javier Díaz Verón, fiscal general del Estado, así como la de los fiscales/as que participan de las conversaciones telefónicas que son de dominio público, en donde se los escucha amañar causas judiciales sin ningún pudor.

Asimismo, entendiendo que en este momento es muy difícil esperar de la Justicia que tenemos aquello que no nos puede dar, debido a la corrupción sedimentada que la envuelve, consideramos que hoy, más que nunca, las organizaciones sociales y la ciudadanía en general deben salir a las calles a exigir el fin de la corrupción, el castigo de todos los funcionarios y magistrados venales y el inicio de un proceso de depuración y reformas que garanticen un sistema de justicia transparente y respetuoso del debido proceso y los derechos humanos de todos y todas.

Por último, dada la gravedad de las denuncias periodísticas en curso y los intereses de diverso orden que son afectados por las mismas, exigimos al gobierno las máximas garantías y protección para los y las periodistas que están divulgando las actuaciones mafiosas de los operadores y operadoras de la rosca corrupta que maneja la justicia, previniendo cualquier riesgo que puedan experimentar.

Asunción, 27 de diciembre de 2017

Por la coordinación de turno: Vidal Acevedo (Serpaj-Py), Víctor Bareiro (SEIJA) y Lila Molinier (Tape'a). Secretario ejecutivo: Óscar Ayala Amarilla.

CODEHUPY

**Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay
Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana
de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)**

Fulgencio R. Moreno 1048 entre EE.UU. y Brasil
Asunción - Paraguay

Telefax: (595 21) 200356 (595 971) 726000

codehupy@codehupy.org.py

www.codehupy.org.py

Facebook: <http://www.facebook.com/codehupy>

Twitter: @Codehupy99

ORGANIZACIONES TITULARES

AIREANA, grupo por los derechos de las lesbianas

Eligio Ayala 907 casi Tacuary

Asunción - Paraguay

Tel.: (595 21) 447976

Fax: (595 21) 492835

aireanaparaguay@gmail.com

www.aireana.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

ASOCIACIÓN PANAMBÍ

Jejuí 952 entre Colón y Montevideo

Asunción - Paraguay

Tel.: (595 21) 446710

panambiasotrans@gmail.com

info@panambi.org.py

www.panambi.org.py

Centro de Documentación y Estudios, CDE

Cerro Corá 1426 entre Pa'í Pérez y Avda. Perú

Asunción - Paraguay

Tel.: (595 21) 225000 / 204295

Fax: (595 21) 213246

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 6.ª y 7.ª Pytda.
Asunción - Paraguay
Telefax: (595 21) 373821 / 374762
cepag@cepag.org.py
www.cepag.org.py

Centro Paraguayo de Teatro, CEPATE

Avda. República 284 entre 15 de agosto y O'Leary
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 451807 / 491565
cepatapy@gmail.com

Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, Cladem-Py

Cerro Guy 1530
Asunción - Paraguay
oficinacladempy@gmail.com
www.cladem.org.py

Coordinación de Mujeres del Paraguay, CMP

Eligio Ayala 973 casi EE.UU.
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 446617
cmp.feminista@gmail.com
www.cmp.org.py

Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia, CIPAE

Asunción - Paraguay
cipae@cipae.org.py
www.cipae.org.py

DECIDAMOS, Campaña por la Expresión Ciudadana

París 1031 casi 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) 338069
Asunción - Paraguay
info@enfoqueterritorial.org.py
www.enfoqueterritorial.org.py

Fundación Celestina Pérez de Almada, FCPA

Avda. Carlos A. López 2273
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 425873 / 425345
fundacion@rieder.net.py

FUNDACIÓN VENCER

Picuiiba 2665 y Mayor López de Filippi
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 331139
venfenix@hotmail.com
www.fundacionvencer.org.py

Fundación Dr. Andrés Rivarola Queirolo, FUNDAR

Bogotá 609 casi Santísima Trinidad
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 283673
fundar@rieder.net.py

Gestión Local

De la Conquista 1343
(Barrio Carlos Antonio López)
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 423448
rm@gestionlocal.org.py
www.gestionlocal.org.py

Grupo Sunu de Acción Intercultural

Celsa Speratti 3865 casi Radio Operadores del Chaco

Asunción - Paraguay

gruposunu@hotmail.com

HEÑÓI

Yvyra Pytã 1151 casi Encarnación

Asunción - Paraguay

henoi@henoi.org.py

Instituto de Ciencias Sociales de Paraguay (ICSO)

Ntra. Sra. de la Asunción 1339 entre

Lugano y Milano

Asunción - Paraguay

Tel.: (595 21) 490290

icso@icso.org.py

www.icso.org.py

Iniciativa Amotocodie

Yvyra Pytã 1151 casi Encarnación

Asunción - Paraguay

info@iniciativa-amotocodie.org

www.iniciativa-amotocodie.org

Movimiento de Objeción de Conciencia - Paraguay, MOC-PY

Iturbe 1324 entre 1.ª y 2.ª Pytda.

moc_py@yahoo.com

Red de ONG's que trabajan VIH/ SIDA en Paraguay

Venezuela 888 casi Diagonal Molas

Asunción - Paraguay

Tel.: (595 21) 3298980

redongsida@gmail.com

Servicio Jurídico Integral para el Desarrollo Agrario, SEIJA

Estrella 892 casi Montevideo

Primer piso, oficina A

Asunción - Paraguay

Tel.: (595 21) 492-516

seija92@hotmail.com

Servicio Paz y Justicia - Paraguay, Serpaj-Py

Tte. Prieto 354 casi Dr. Insfrán

Asunción - Paraguay

Tel.: (595 21) 481333 / 481340

serpajpy@serpajpy.org.py

www.serpaj.org.py

Sindicato de Periodistas del Paraguay, SPP

Avenida Juan León Mallorquín 1053 (Sajonia)

Asunción - Paraguay

Tel.: (595 21) 447638

periodistaspy@gmail.com.py

Tape'a para el desarrollo social sostenible

Cerrada Villarrica 557 casi Mómpos

Fdo. de la Mora - Paraguay

Telefax: (595 21) 522 434

tape.a.org@gmail.com

TIERRAVIVA a los pueblos indígenas del Chaco

Cerro Corá 1060 entre EE.UU. y Brasil

Asunción - Paraguay

Tel.: (595 21) 202039 / 209092

tierraviva@tierraviva.org.py

www.tierraviva.org.py

Unidas en la Esperanza (UNES)

Yegros 1159 casi Rodríguez de Francia

Asunción - Paraguay

unidasenlaesperanza.paraguay@gmail.com

ORGANIZACIONES ADHERENTES

Asociación Americana de Juristas (AAJ)

Testanova 1412 casi Capitán Gwynn
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 420427

Amnistía Internacional Paraguay

Hassler 5229 entre Cruz del Defensor y
Cruz del Chaco (Villa Morra)
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 604329 / 604822
ai-info@py.amnesty.org
www.py.amnesty.org

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

Juan de Salazar 976 casi Padre Cardozo
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 232812
gat@click.com.py
www.gat.org.py

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales Paraguay, INECIP Py

Vicepresidente Sánchez 612
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 222510
inecip.py@gmail.com
www.inecip.org.py

Semillas para la Democracia

Roma 1055 casi Colón
Asunción - Paraguay
Tel.: (595 21) 420323
semillas@semillas.org.py
www.semillas.org.py

COORDINADORA
DERECHOS
HUMANOS
PARAGUAY

DERECHOS HUMANOS PARAGUAY
2018
YVYPÓRA DERÉCHO PARAGUÁIPE



CON EL APOYO DE



ISBN: 978-99953-70-07-7



9 789995 137007