





# DERECHOS HUMANOS PARAGUAY 2016





**Edita**

© Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)  
Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos  
Democracia y Desarrollo (PIDHDD)  
Callejón 9, N° 354, entre Tte. Rodi y Dr. Facundo Insfrán,  
barrio Dr. Gaspar Rodríguez de Francia. Asunción – Paraguay  
codehupy@codehupy.org.py / www.codehupy.org.py

**Equipo Editor:**

Coordinación General: *Oscar Ayala Amarilla*  
Dirección Académica: *Rodrigo Villagra Carron*  
Edición: *Paulo César López*  
Equipo Académico: *Rodrigo Villagra Carron, Rosa Posa Guinea, Mario Barrios Cáceres y Karina Cuevas*  
Corrección: *Rubén Romero*  
Secretaría: *Cecilia Fernández*  
Revisión final: *Rubén Romero y Cecilia Fernández*  
Proyecto Gráfico e ilustración: *Juan Heilborn*  
Diagramación: *Rossana Paniagua - Damián Acosta*

Impresión: *AGR S.A. Servicios Gráficos*  
Primera Edición, *diciembre 2016*  
Tirada: *2.000 ejemplares*

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

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

La elaboración, la edición e impresión de este material fueron posibles gracias a la cooperación y el apoyo de Diakonia –Gente que cambia el mundo– y ASDI; Rainforest Foundation Norway (RFN); Obra Episcopal MISEREOR; International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA); Oxfam en Paraguay; Oficina de la asesora en derechos humanos para Paraguay del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR); Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

¿Cómo citar un artículo de este informe?

Autor/a del artículo (2016) "Título del artículo", en: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay *Yvypóra Derecho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2016*. Asunción: Codehupy, pp. [Página de inicio]-[Página de fin].

## ÍNDICE

Presentación \_\_\_\_\_ 9

In Memoriam \_\_\_\_\_ 11

### ANÁLISIS DE COYUNTURA

“El fin justifica los medios”: presencia arrolladora en la política,  
la economía y la sociedad

*Coyuntura política* \_\_\_\_\_ 21  
Lilí Bareiro y Lilian Soto

Por un sistema económico nacional orientado  
al desarrollo nacional sostenible

*Análisis de coyuntura económica 2015-2016* \_\_\_\_\_ 35  
Lila Molinier (Tapéa)

### CAPÍTULO I: DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

Discriminación estructural del Estado paraguayo contra los pueblos  
indígenas. Políticas neoliberales y acciones ilegales como instrumento  
de violaciones de los derechos territoriales

*Derechos de los pueblos indígenas* \_\_\_\_\_ 55  
Maximiliano Mendieta Miranda y Julia Cabello Alonso (Tierraviva)

Aislados hasta en sus derechos

*Derechos de los grupos ayoreo en aislamiento en el Norte  
del Chaco paraguayo* \_\_\_\_\_ 67  
Miguel Lovera, Jieun Kang y Miguel Angel Alarcón (Iniciativa Amotocodie)

La respuesta al VIH está vinculada a la protección  
de los derechos humanos

*Derechos de la personas viviendo con VIH y Sida* \_\_\_\_\_ 83  
Juan Sebastián Cabral (Fundación Vencer)

Mínimos avances en palabras, faltan los hechos

*Derechos de las personas LGTBI* \_\_\_\_\_ 91  
Rosa Posa Guinea, Erwing Augsten Szokol, Yren Rotela  
(Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas – Mansión 108 -  
Panambi, Asociación de travestis transexuales y transgénero del 7 Paraguay)

¿Iguales a quién?

*Derechos de las trabajadoras domésticas* \_\_\_\_\_ 107  
Marcella Zub Centeno (Centro de Investigación Multidisciplinaria  
para el Desarrollo, CIMDE)

Entre avances organizativos y una doble moral institucionalizada  
que favorece el estigma social de las trabajadoras sexuales para  
el acceso efectivo a todos sus derechos

*Derechos de las mujeres trabajadoras sexuales* \_\_\_\_\_ 117  
Unidas en la Esperanza (UNES)

De vitalidades, caminos y des(a)tinios  
*Derechos de las personas con discapacidad* \_\_\_\_\_ 127  
 Álvaro Martínez

El proyecto de ley para proteger a las mujeres contra toda forma  
 de violencia: la cuestión de género retaceada en el Poder Legislativo  
*Derecho de las mujeres* \_\_\_\_\_ 139  
 Myrian González Vera (Centro de Documentación y Estudios, CDE)

## CAPÍTULO II: DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Deudas pendientes del Estado paraguayo  
*Derecho a la salud y a la salud mental* \_\_\_\_\_ 157  
 Cristina Arrom, Elba Núñez, Stella Mary García, Marina Arrom y  
 Carmen Marina Arrom (Docentes investigadoras e investigadora independiente)

Fuera del sistema o bajo fuego cruzado  
*Derecho a la educación* \_\_\_\_\_ 176  
 Ramón Corvalán (Serpaj-Py)

Pocos avances en implementación de Ley de Lenguas bajo  
 una diversidad lingüística bajo amenaza  
*Marandu Derécho Ñe'ë - Rehegua Derechos Lingüísticos* \_\_\_\_\_ 186  
 Miguel Ángel Verón - Fundación Yvy Marã'ëy

El crecimiento poblacional de la capital y el departamento  
 Central como expresión de la desorganización territorial,  
 inexistencia e ineficiencia de políticas públicas urbanas  
*Derecho a la vivienda y derecho a la ciudad* \_\_\_\_\_ 199  
 Enfoque territorial

Sembrando inequidades y mayor dependencia externa  
*Reforma agraria* \_\_\_\_\_ 213  
 Abel Areco, Luis Rojas e Inés Franceschelli (Base IS)

## CAPÍTULO III: DERECHO A LA LIBERTAD

Así se los “trata”: Indígenas, Niños y Niñas en  
 Trabajos Forzosos y Criadazgo  
*Prohibición de la esclavitud y la trata de personas* \_\_\_\_\_ 227  
 Lourdes Barboza y Roberto Stark (Centro de Estudios en Derechos  
 de la Niñez, la Adolescencia, los Derechos Humanos y la Juventud, CENIJU)

Las condiciones de privación de libertad en los centros penitenciarios  
 constituyen trato inhumano, cruel y degradante  
*Derecho a un trato humano a personas privadas de libertad* \_\_\_\_\_ 236  
 Sonia Von Lepel Acosta (Equipo Jurídico de la Codehupy)

Todas las personas somos sospechosas  
*Detenciones ilegales y arbitrarias* \_\_\_\_\_ 245  
 Guillermo Ferreiro (abogado)

Ataques, amenazas, censura y persecución laboral: principales afectaciones al derecho a la comunicación e información	
<i>Derecho a la libertad de expresión e información</i> _____	253
Paulo César López (Sindicato de Periodistas del Paraguay, SPP)	
Entre lo democrático y lo autoritario, derecho ganado pero cuestionado	
<i>Derecho a la objeción de conciencia</i> _____	273
Vidal Acevedo (Serpaj-Py)	
El desafío del cumplimiento de los derechos humanos en internet	
<i>Derechos digitales</i> _____	281
Maricarmen Sequera y Jazmín Acuña (Tecnología y Comunidad, Tedic)	
Un ciclo que se repite: amedrentamientos a sectores más vulnerables	
<i>Derecho a la reunión, manifestación y asociación</i> _____	293
Decidamos, Campaña por la expresión ciudadana	
Cuando la autoridad se usa para abusar sexualmente	
<i>Derechos sexuales</i> _____	307
Mirta Moragas Mereles (Alianza Nacional de la Campaña por una Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos)	
El Estado reafirma su posición antiderechos	
<i>Derechos reproductivos</i> _____	315
Mirta Moragas Mereles (Alianza Nacional de la Campaña por una Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y los Derechos Reproductivos)	

#### **CAPÍTULO IV: DERECHOS POLÍTICOS**

La paridad debe ser prioridad en la agenda parlamentaria	
<i>Derechos a la participación política</i> _____	327
Enrique Gauto Bozzano (Decidamos, Campaña por la expresión ciudadana)	

#### **CAPÍTULO V: DERECHO A LA VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL**

Identificación de personas desaparecidas, un camino de memoria y lucha contra la impunidad	
<i>Desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales</i> _____	343
Mario J. Barrios Cáceres y Paulo César López (Equipo Académico y coordinador de prensa de la Codehupy)	
El Norte sigue militarizado: las comunidades entre zozobras, temores y amedrentamientos por la Fuerza de Tarea Conjunta	
<i>Derecho a la paz y al desarme</i> _____	353
Abel Irala y Vidal Acevedo (Serpaj-Py)	
La impunidad vigente refuerza la práctica sistemática de la tortura	
<i>Prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes</i> _____	369
Sonia Von Lepel Acosta (Equipo Jurídico de la Codehupy)	

## CAPÍTULO VI: DERECHOS GENERACIONALES

La niñez y la adolescencia no son parte de las prioridades:  
un gobierno que niega la realidad y un Estado que niega derechos  
*Derechos de niñas, niños y adolescentes* ..... 383

Aníbal Cabrera Echeverría, Natalia Paola Rodríguez y Cynthia Florentín  
(Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia, CDIA)

Las juventudes paraguayas crecen en número y lentamente  
en derechos integrales: los bonos soberanos tienen más eco estatal  
que el bono demográfico  
*Derechos de las juventudes* ..... 403

María M. Pereira (Las Ramonas)

La niñez en disputa: ¿jugamos a la ronda o jugamos  
a ser mamás? Maternidad infantil forzada  
*Derechos de niñas y adolescentes* ..... 415

Katia María Gorostiaga Guggiari (Cladem-Py)

Envejecimiento, pobreza y desigualdad. Un análisis a partir  
de la desagregación territorial de la población adulta mayor  
a nivel departamental  
*Derechos de las personas adultas mayores* ..... 423

Claudina Zavattiero y Verónica Serafini

## CAPÍTULO VII: SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DDHH

“Ni a favor ni en contra del stronismo”: los desafíos y  
dilemas del nuevo defensor del Pueblo  
*Sistema paraguayo de protección de derechos humanos* ..... 439

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

Estas sí, aquellas no: Retórica conservadora y objeción  
estatal a recomendaciones de organismos internacionales  
de protección de derechos humanos en materia de salud  
*Sistema internacional de protección de derechos humanos* ..... 447

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

Los y las emigrantes paraguayos y paraguayos en el contexto  
de políticas migratorias represivas y un aumento de la  
xenofobia en los principales países receptores.  
*Derechos humanos de las personas migrantes* ..... 459

Fátima E. Rodríguez y Gustavo Zaracho (Comunicadora independiente-  
Collectif Paraguay Asociación de residentes paraguayos/as en Francia)



- Un Estado nacional, solidario y humanitario con la  
 persona desprotegida: un anhelo de la ONU  
*Derechos de las personas refugiadas* \_\_\_\_\_ 473  
 Mario Costa (Cipae)
- El derecho a defender los derechos humanos, una tarea  
 esencial que hace a la democratización de toda la sociedad  
*Derechos de los defensores y defensoras de derechos humanos* \_\_\_\_\_ 483  
 Óscar Ayala Amarilla (secretario Ejecutivo de la Codehupy)

### TEMAS DEL AÑO

- La privación arbitraria de la vivienda y tierra constituye  
 una cuestión vertebral de la política de criminalización  
 de las demandas económicas y sociales \_\_\_\_\_ 497  
 Óscar Ayala Amarilla (secretario ejecutivo de la Codehupy)
- El caso Curuguaty: la negación de los derechos humanos \_\_\_\_\_ 507  
 Clyde Soto y Rocco Carbone

## PRESENTACIÓN

El presente reporte sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay, del 2016, corresponde a un esfuerzo ciudadano impulsado por organizaciones de la sociedad civil, defensores y defensoras de derechos humanos, que en esta oportunidad alcanza su vigesimoprimer edición, un logro que no sería posible sin la convergencia y articulación estratégica de quienes hacen parte de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), principal espacio de promoción y defensa de los derechos humanos, creada en la posdictadura.

Este fue un año marcado por causas emblemáticas, como la condena en el caso Curuguaty, y los desalojos forzosos de los campesinos y campesinas de Guahory y los y las indígenas de Sauce, entre otros y otras, que han sufrido el embate de una política privadora de sus tierras y viviendas, así como de un conjunto amplio de otros derechos humanos. En este contexto, el informe nuevamente recorre ese difícil panorama de la discriminación estructural en la cual operan los derechos, siempre mediados –cuando no condicionados– por un modelo económico ajeno a los derechos económicos y sociales de las mayorías y una institucionalidad proclive a restringir los derechos civiles y políticos de quienes se alzan con críticas y agenda de exigibilidad propias frente al poder, para defender y mejorar sus condiciones de vida.

Este trabajo también ofrece la oportunidad, en esta edición, de aproximarnos a nuevas temáticas, como los derechos emergentes relacionados a la era de la revolución digital, la internet y los derechos en red. Del mismo modo, aunque verse sobre derechos de larga data, también se exploran en las páginas que siguen los derechos de aquellas personas que han encontrado refugio en el Paraguay, una realidad poco conocida, tanto en su dimensión institucional como en el origen y causas de los hombres y mujeres que están en nuestra sociedad con ese estatus protector del derecho internacional. Asimismo, en línea con los temas nuevos, se ha incluido un artículo sobre el derecho a defender el derecho, el cual se pretende mantener con regularidad anual para ofrecer información respecto al estado de cumplimiento de la obligación de promover y proteger a las personas y organizaciones de derechos humanos, mandato clave en estos tiempos de criminalización de la protesta social.

En conjunto se reúnen aquí 39 artículos, cuya autoría responde tanto a contribuciones de personas y organizaciones integrantes de la Codehupy como a individualidades. Este volumen se organiza en tres grandes secciones en las que se busca crear una continuidad novedosa en los contenidos y enfoques de cada artículo. En la primera se contextualiza la coyuntura política y económica. En la segunda se enuncian siete capítulos de un derecho o derechos que se concatenan por sus cualidades y afinidades y, a la vez, se complementan por sus características específicas. Por último, en la tercera y última sección

se desarrollan los dos temas que, dada su singularidad y repercusión, marcan el año. Resta decir, en cuanto al orden y presentación, que el periodo comprendido sigue la secuencia de sucesos de finales del año pasado y lo ocurrido hasta casi el filo de la publicación de este informe, es decir, al cierre de noviembre.

Finalmente, confiando en el potencial emancipador de los derechos humanos, esperamos que este material sea una contribución de utilidad, ya sea como instrumento de exigibilidad social y ciudadana, o como herramienta de consulta, estudio e investigación. Pero, sobre todo, pretendemos interpelar a las autoridades cuyas prácticas están permeadas constantemente por la vulneración de los principios y valores de los derechos humanos.

**Óscar Ayala Amarilla**  
Secretario Ejecutivo

# IN MEMORIAM



## **CARLA ADRIANA CROSA RIVAROLA**

Una mujer joven, con una sonrisa brillante que resplandecía en los espacios por donde transitó en su vida, nació en la ciudad de Asunción el 11 de agosto de 1979 y desde el 12 de diciembre de 2015 brilla con ternura desde alguna estrella del firmamento.

Fue parte del Parlamento Joven (2000), las sucesivas Misiones Universitarias, y diversas redes y asociaciones a nivel nacional e internacional. Trabajó en el ámbito público como en el privado, y en varias organizaciones de la sociedad civil, entre ellas siendo integrante del Consejo Directivo de la CDIA. En diversos rumbos fue compañera y amiga de quienes pasaban a su lado.

Abogada de profesión, egresada de la Universidad Nacional de Asunción (2004); especialista en niñez y políticas públicas por la Universidad Católica (2007); con una maestría en la Universidad de Bristol (2009), donde realizó su trabajo final sobre “Participación juvenil en la elaboración de Políticas Públicas de Trata de Niños, Niñas y Adolescentes en Paraguay”. Exigente consigo misma, paciente con las demás personas.

Carla fue una persona entregada con pasión a las causas que abrazaba, sin medir las fuerzas o energías que eso le iba a demandar. Aun estando ya enferma en los últimos años, su compromiso con los derechos humanos en general, y en particular con los de la niñez y la adolescencia, las juventudes, las mujeres y las personas con discapacidad, no disminuyó.

Asunción y el mundo han sido para ella un pañuelo. Para una persona con la alegría de vivir intensamente como Carla, las ciudades la conocían en sus mil y una andanzas, pintando caras en la Costanera, visitando albergues de niñas y niños, tomando el té en algún rincón desconocido, haciendo de maestra jardinera o bailando bajo las estrellas. Siendo ella misma, auténtica.

**LUIS ALFONSO RESCK**

Defensor de derechos humanos y héroe civil de la República. Un hombre justo, quien dedicó su vida a luchar por la vigencia de las libertades públicas, la justicia social y la democracia en el Paraguay. Durante la dictadura, fue privado de su libertad en 109 ocasiones, siendo torturado en numerosas ocasiones. Llevó una vida intensa de lucha enfrentándose al régimen de Alfredo Stroessner. Presidió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Comisión de Derechos Humanos de la Federación Latinoamericana de Trabajadores de la Cultura. Asimismo, fue asesor en Derechos Humanos de la Central Nacional de Trabajadores (CNT) y de la Organización Nacional Campesina (Onac). Ejerció la docencia en la Facultad de Filosofía de la Universidad Nacional de Asunción.

## **NELSON GARCÍA RAMÍREZ**

Nelson García fue presidente del Centro de Estudiantes de Derecho en 1966, época en que todas las organizaciones juveniles estaban limitadas por el strosnismo. Fundador del Partido Liberal Radical Auténtico, reconocido héroe civil y luchador por los Derechos Humanos durante la dictadura de Stroessner. En 1964 editó un periódico llamado Acción Universitaria Democrática. Se desempeñó también como director del semanario “El Radical”, vocero del PLRA durante mucho tiempo. Allí García era el editorialista principal. También colaboró con el semanario El Pueblo. Tras la caída de Alfredo Stroessner, García fue electo senador de la Nación por el periodo de 1989 a 1993. Fue representante de la Asociación Americana de Juristas (AAJ), y en representación de la misma, un activo miembro de las plenarias de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy).

## **VICENTE PÁEZ**

Vicente Artemio Páez Chávez falleció en Asunción a los 41 años el 15 de octubre de 2016. Se destacó por su larga trayectoria de militante y dirigente del Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP), donde fue delegado sindical, secretario de organización y secretario general. Desde este espacio orgánico militó sin descanso en el movimiento de los trabajadores y trabajadoras paraguayos.

Fue periodista y cofundador de la Cooperativa de Trabajo Atycom y del medio digital ea.com.py. Escribió incontables artículos e informaciones en este medio desde su compromiso profesional con el movimiento trabajador. Fue también sindicalista internacional, secretario de Derechos Humanos de la Federación de Periodistas de América Latina y el Caribe (Fepalc) y también vocal de la Federación Internacional de Periodistas (FIP), de la que fue miembro de la comisión redactora de sus estatutos.

Deja como lecciones su fe inquebrantable y su coherencia en la causa de los trabajadores, su amor al idioma guaraní y su sentido de fiesta de la vida y su generosa entrega en la construcción de poder colectivo. Sus compañeros y compañeras de lucha lo extrañarán.



## ***DILMA CUBILLA (1945-2016)***

Psicóloga, feminista, trabajó desde los inicios de Kuña Aty por los derechos de las mujeres, especialista en atención a mujeres víctimas de la violencia machista. Profesora en la Facultad de Psicología en la UNA. Dilma Cubilla fue una apasionada de su trabajo, una feminista luchadora y además una persona con gran sentido del humor. Los feminismos se construyen con personas como Dilma Cubilla, que transformaba su entorno cada día. Gracias, Dilma, por haber abierto la conciencia de derechos en tantas mujeres.

## **VÍCTOR “PATO” BRÍTEZ**

Como parte del movimiento del nuevo cancionero, Víctor “Pato” Brítez fue perseguido permanentemente durante la dictadura de Alfredo Stroessner, siendo preso y torturado en varias oportunidades. Con todo, siguió componiendo, cantando y militando. Fue integrante del Partido de los Trabajadores y acudió hasta los últimos meses a todas las movilizaciones realizadas por mejores condiciones laborales, sin importar cuál fuera el sector, tanto como miembro del Sindicato de Trabajadores de la Salud como de manera independiente.

Víctor “Pato” Brítez nació en Asunción el 23 de marzo de 1946. Estudió piano, teoría y solfeo, además de guitarra. Compositor, guitarrista y vocalista de mucho talento, formó parte del Coro del Ateneo Paraguayo y fue director del grupo vocal Voces Para un Continente y Arquitectura 67, ganando, por ejemplo, el Primer Premio en el Festival de Coros de Viña del Mar, Chile, en 1967. En Ciudad del Este, “Pato” Brítez creó el destacado grupo folclórico Tetãgua, que tiene más de 30 años de vida artística con varios premios nacionales e internacionales en su haber, además de ser miembro del directorio del grupo Manduarã en los 80, creador de la Sociedad Cultural Ñemiti, entre otras actividades vinculadas al arte.

## **CARLOS VILLAGRA MARSAL**

Fue un intelectual en el más amplio sentido de la palabra, un hombre universal que amaba, conocía y difundía fervientemente lo que implicaba la paraguayidad, en su visión bilingüe y multicultural. No renunció en toda su vida a hacer de su patria un lugar por encima de lo mediocre y de lo injusto. Desde joven se unió a las filas del liberalismo desde donde combatió con su pluma y acción la dictadura ocasionándole 17 apresamientos.

Hombre de cultura enciclopédica, abogado, con posgrados en Madrid y en La Sorbona de París. Embajador del país en Chile y Ecuador. Fue el primer ministro secretario de Políticas Lingüísticas del Paraguay. Durante el largo letargo cultural de la dictadura, se ingenió para abrir, editar y sostener las primeras editoriales que publicaron las obras en prosa y poesía de los mejores exponentes culturales paraguayos e impulsando las primeras tertulias y talleres literarios. Siendo la cultura su primer empeño, no dudó desde la Comisión de Bilingüismo y la Real Academia de la Lengua en abogar por el guaraní y por el respeto de la cultura paraguaya, en todas sus manifestaciones. Tuvo un programa de radio semanal “Paraguay Adentro” en radio Ñandutí durante décadas, desde el cual enseñaba historia, cultura, y costumbres, compartiendo su amplísimo conocimiento y amor a su patria. Su obra como escritor incluye poesía y prosa profundamente arraigada en la tierra que adoraba publicando varios libros, que alcanzaron difusión internacional así como varios premios. Algunas de sus obras fueron musicalizadas y otras llevadas al cine. El legado de su obra permanece, enalteciendo todo lo paraguayo y, a la vez, proclamando su lucha por los derechos humanos, levantando la voz ante las injusticias que oprimen a nuestro pueblo.

**WALTER WILFREDO**

Maestro nivaclé, con 44 años de ejercicio de la docencia. Fue un ferviente defensor de los derechos culturales de su pueblo, en especial del idioma nivaclé, así como un activo promotor del mismo entre los niños, niñas y jóvenes de su comunidad Campo Loa, al sur de Mcal. Estigarribia, Chaco. Vivió en la aldea Jotoicha. La muerte lo encontró camino a Asunción, cuando se dirigía a recibir un merecido reconocimiento, el premio Comuneros a la excelencia educativa.

EQUIPO ACADÉMICO

**WALTER FLORES**

Dirigente indígena y defensor de los derechos humanos del pueblo nivaclé, y de los pueblos indígenas en el Paraguay, nacido el 8 de abril de 1935 en la Misión Esteros, Chaco, fue objeto de “un experimento educativo” por parte de los misioneros Oblatos de María Inmaculada, según él mismo lo relató, al ser separado de su familia en 1942 y llevado a Asunción para estudiar, donde le prohibieron seguir usando su lengua materna así como el guaraní. La revolución de 1947 interrumpe sus estudios y regresa al Chaco, donde logra retomar el uso del idioma nivaclé, que nunca más abandonaría, marcando así el inicio de un proceso de rebeldía en defensa de los derechos de su pueblo. Entre 1952 y 1957, se aboca a una intensa campaña por la devolución de las tierras ocupadas por las misiones religiosas del Chaco, lo que le genera un enfrentamiento directo con diversos misioneros y con la dictadura, que es seguida de la marginación y hostilidades que fueron creciendo. Es privado de su libertad en 1966, por la policía militar que lo traslada a una cárcel en Gral Díaz, bajo la acusación de “agitador de jóvenes nivaclé”. Antes de este episodio, a comienzos de los sesenta, ya había estado a punto de caer preso, por haberse opuesto al pago en vales a los trabajadores indígenas en las colonias menonitas, para quienes exigía el pago en efectivo como a los demás trabajadores no indígenas, llevando adelante un activismo inusual a favor de los derechos laborales en aquel tiempo. En 1975 empieza a trabajar en el proyecto Marandú junto con Miguel Chase Sardi, lo que le vale mayor persecución política por parte de la dictadura, que lo tenía permanentemente vigilado. En 1977 apoya la creación de la Asociación de Parcialidades Indígenas y hasta sus últimos días de vida en 2016 obró a favor de los derechos indígenas en los diversos ámbitos en los cuales le cupo actuar.

ÓSCAR AYALA AMARILLA

# ANÁLISIS DE COYUNTURA





# **“EL FIN JUSTIFICA LOS MEDIOS”: PRESENCIA ARROLLADORA EN LA POLÍTICA, LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD**

COYUNTURA POLÍTICA



**Lilian Soto y Line Bareiro**



“Hago esto para ganar, porque el poder –político o económico– es lo que importa”. La frase, formulada en términos más o menos exactos en las jornadas de análisis de la coyuntura 2016 de la Codehupy, en un intento de comprender ciertas actuaciones, refleja un pensamiento que se expresó de manera continua en la política paraguaya en el año 2016, así como en la economía y en el trato a los movimientos sociales por parte de la élite gobernante. Este análisis que encabeza el informe anual de derechos humanos del Paraguay refleja la visión de las organizaciones nucleadas en la Codehupy, que este año se han reunido dos veces para conversar y debatir conjuntamente sobre el marco político y social en el cual desarrollan su trabajo y que muchas veces marca las posibilidades u obstáculos para coadyuvar a la garantía de derechos de la población paraguaya.

Se han podido analizar propuestas de torcer la Constitución Nacional en afanes reeleccionarios, situaciones de ministros del Poder Ejecutivo dirigiendo políticas públicas en las cuales podrían verse beneficiados económicamente, desalojos de comunidades indígenas con derecho a sus territorios para la apropiación de tierras con el objeto de extender las plantaciones de soja, condenas a campesinos y campesinas de Curuguaty sin prueba alguna; todo puede hacerse en la búsqueda del poder político o de sostener el poder económico, aunque se afecten principios éticos básicos y a la par, derechos fundamentales. Con esta lógica, la rueda de los quiebres éticos y legales sigue girando en el Paraguay.

En el ámbito de la política es donde este principio se expresa con mayor contundencia, pues el año 2016 culmina casi como empezó, con ambiciones reeleccionarias del presidente Horacio Cartes y de otros dos expresidentes, Fernando Lugo y Nicanor Duarte Frutos, propiciadas por sus seguidores y por ellos mismos en procesos tempranos de campaña electoral, sin que se sepa hasta este momento de qué manera legal podrían candidatar a la presidencia en las elecciones del año 2018. Estas aspiraciones mantienen al Partido Colorado en la indefinición sobre candidaturas presidenciales, así como al Frente Guasu. Mientras, el Partido Liberal Radical Auténtico se debate en el internismo que dejó la elección de autoridades de este partido donde el llanismo, que había dirigido el partido por una década, resultó derrotado, pero sin reconocer plenamente a las nuevas autoridades y sin que éstas busquen conciliar, hasta el punto de que podría producirse una división para las elecciones de 2018. La izquierda se encuentra, una vez más, fragmentada pero aún sin proyectos claros para las elecciones de 2018, excepto la candidatura de Fernando Lugo, propiciada por el Frente Guasu en el marco de la incertidumbre legal. Este difícil, pero poco novedoso, panorama político se ve cruzado, como desde hace varios años, por la sostenida expansión del narcotráfico, de la narcopolítica, del narcoterrorismo y de la violencia que causan un promedio de un asesinato por mes, incluyendo a jefes de cárteles y políticos.

En tanto, la aplicación sin pausa del proyecto económico cartista continúa, con el aumento acelerado y sin precedentes del endeudamiento nacional para obras de infraestructura, pero sin que se sepa exactamente a qué inversiones van. En

el año 2016 la deuda externa se duplicó con relación al 2011, pasando a ser actualmente el 23,2% del PIB; el 39,3% de esta deuda corresponde a los denominados “bonos soberanos” emitidos entre 2013 y 2016, alcanzando una suma total de 2.380 millones de dólares con la última emisión de 600 millones de dólares correspondientes a este año<sup>1</sup>.

Es interesante comprender que se van conformando nuevas burguesías en el país. Por una parte, en el marco de un capitalismo que se va consolidando y reestructurando en el Paraguay, esta conformación tiene como eje el uso de los recursos públicos unida al tráfico de influencias. Esto se evidencia en la participación de hombres que se encuentran en los espacios de decisión gubernamentales en empresas receptoras de adjudicaciones públicas. Es el caso del ministro de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), Ramón Jiménez Gaona, hijo del principal accionista de la empresa constructora que se alzó con la ampliación por 30 años de la concesión para la ampliación de la Ruta 2, sin licitación pública, y del jefe del Gabinete Civil y Jefe de la política energética, Juan Carlos López Moreira, accionista de una de las empresas exploradoras para la búsqueda de petróleo. A estos se unen los gerentes de Cartes, que actúan *ad honórem* en el Estado, pero que hacen importantes negocios a partir de información privilegiada. Esta burguesía en consolidación pareciera estar en competencia con otra, la liderada por referentes colorados, algunos de ellos con altos cargos públicos y vinculados al agronegocio. La expansión de los cultivos de soja, con la consecuente deforestación, también ha sido un eje de la política económica gubernamental, como lo fue para los demás gobiernos de la apertura política. En tanto, desde el Estado no hay un poder de contrapeso, como pudiese haber sido el Poder Judicial, que salvo excepciones está lejos de dirimir conflictos de interés, ni de salvaguardar los bienes públicos y el Estado de derecho.

En este contexto de incertidumbres políticas y rumbos claros basados en los intereses de la élite gobernante en el ámbito económico, la movilización popular ha sido permanente, girando alrededor de varios ejes de demandas sectoriales y de repudio a las políticas gubernamentales. Se han destacado nuevamente este año las luchas y movilizaciones estudiantiles universitarias y las luchas campesinas, con importantes movilizaciones aunque sin logros significativos. La respuesta gubernamental ha sido, una vez más, el uso de cualquier medio para justificar el objetivo de acallar las protestas. A las luchas de estos sectores debe sumarse la importancia cobrada por el movimiento feminista y amplio de mujeres que logró colocar en la agenda pública y social una agenda legislativa con amplio apoyo, recibida con ataques por parte de los sectores conservadores fundamentalistas religiosos que tienen una representación importante en el Parlamento Nacional.

1 Última Hora, 24 de marzo de 2016. Disponible en: Ver <http://www.ultimahora.com/hacienda-coloco-bonos-soberanos-usd-600-millones-10-anos-n977426.html>, ABC Color, 1 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/afirman-que-deuda-se-duplico-y-nos-enganaron-sobre-destino-de-bonos-1466577.html>

## **EL FIN DE LA ERA DE LOS GERENTES CARTISTAS, LOS AFANES REELECCIONARIOS Y LAS INTERNAS Y FRAGMENTACIONES DE SIEMPRE**

Durante este año es posible observar el fin de la era de los gerentes técnicos en el gobierno cartista, la asunción de dirigentes políticos a las carteras ministeriales y el sometimiento político de quienes desean permanecer en sus cargos. Los cambios ministeriales se iniciaron en enero, cuando de forma sorpresiva fueron cambiados la ministra de Justicia, Sheila Abed, y el ministro de Agricultura, Jorge Gattini. A este último lo sustituyó Juan Carlos Baruja, dirigente colorado del departamento de Paraguarí. En mayo, luego de la renuncia de la ministra de Educación, Marta Lafuente, por presión estudiantil, ingresó a esa cartera el político Enrique Riera Escudero. En el mes de octubre, durante la Convención de la Asociación Nacional Republicana (ANR), Cartes anunció la destitución del ministro del Interior, Francisco de Vargas, sustituyéndolo por Tadeo Rojas, diputado de gris trayectoria del departamento Central. En esa misma convención se configuró el acto de sometimiento del ministro de Hacienda, Santiago Peña, hasta entonces afiliado al Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) quien públicamente firmó su afiliación a la ANR, al parecer como condición para mantenerse en el cargo. Factores causales de este giro podrían ser, entre otros, la pérdida de apoyo de dirigentes políticos colorados en el Senado y la ausencia de éxitos que se auguraban desde los sectores de poder económico para el gobierno cartista, expectativa no cumplida hasta ahora.

El año 2016 ha sido también un periodo de esfuerzos por la habilitación de las candidaturas a la presidencia de la República en el 2018 de Cartes y de Lugo. La pérdida de apoyo de Cartes en la Cámara de Senadores, con la consolidación de la bancada colorada no oficialista, permitió el rechazo a la propuesta de enmienda constitucional que podría haber habilitado la reelección por parte del Senado, en fecha 25 de agosto. En efecto, a propuesta del Partido Democrático Progresista (PDP), en una jugada estratégica, una mayoría absoluta del Senado incorporó al orden del día y votó sobre tablas el rechazo al pedido de enmienda constitucional para posibilitar la reelección. La estrategia se basó en el conocimiento jurídico, ya que el artículo 290 de la Constitución Nacional dice:

Transcurridos tres años de promulgada esta Constitución, podrán realizarse enmiendas a iniciativa de la cuarta parte de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, del Presidente de la República o de treinta mil electores, en petición firmada.

El texto íntegro de la enmienda deberá ser aprobado por mayoría absoluta en la Cámara de origen. Aprobado el mismo, se requerirá igual tratamiento en la Cámara revisora. Si en cualquiera de las Cámaras no se reuniese la mayoría requerida para su aprobación, se tendrá por rechazada la enmienda, no pudiendo volver a presentarla dentro del término de un año.

A pesar de intentos sin posibilidades de demostrar que otro proyecto de modificación de la Constitución obrante en Diputados, que nunca había sido tratado pero se presentó antes, era realmente el de origen, y de la disposición de la ANR oficialista a llevar adelante con prepotencia la enmienda, lo cierto es que no se arriesgaron a un quiebre constitucional. Con el rechazo de la enmienda, lo más probable es que se haya liquidado las posibilidades de reelección presidencial de Cartes. Esta decisión del Senado tuvo el voto de Fernando Lugo, expresidente con interés en la reelección, lo cual evidenció que su estrategia no pasa por la enmienda constitucional, sino, como ya lo dijeron en reiteradas ocasiones su abogado personal y algunos de sus referentes más cercanos, por la presentación de una consulta a la Corte Suprema de Justicia, o directamente de su candidatura considerando que “no existen impedimentos” y en forzar que esto sea aceptado demostrando apoyo popular.

De hecho, desde inicios de este año existe una agenda organizada de actos masivos con Lugo en diferentes puntos del país. De todos modos, la tendencia parecería ser la no reelección, lo cual dejaría a Cartes en situación de tener que elegir a alguien que compita con posibilidades en las internas ante la consolidación que se va produciendo de la candidatura presidencial de Mario Abdo Benítez por el sector no oficialista. En cuanto a la candidatura de Lugo, si no se produce la habilitación que parecería estar en manos de la Corte Suprema de Justicia, el Frente Guasu deberá delinear una candidatura cuya construcción no se visualiza como fácil. Otro referente al que podría beneficiar una resolución de habilitación para la reelección de algún organismo institucional es el expresidente Nicanor Duarte Frutos, quien ha empezado a aparecer de nuevo en la escena política. Más difícil aparece la posibilidad de la reforma constitucional, que llevaría a la convocatoria a elecciones para una Convención Nacional Constituyente, pero el cartismo aún no la ha descartado por completo.

## **LA OPOSICIÓN LIBERAL Y LA IZQUIERDA EN SUS RESPECTIVOS LABERINTOS**

El 26 de junio se realizó la jornada de elección de autoridades del PLRA en la que resultó ganador Efraín Alegre, derrotando al equipo del senador Blas Llano, lo que, como se señaló más arriba, no implicó la unidad de este partido, sino el inmediato vuelco de la mirada hacia las candidaturas para el 2018 con perspectivas diferentes. Por una parte Alegre consolidó las posibilidades de su candidatura a la presidencia con esta victoria y demostró su interés en una alianza con el equipo de Lugo, a lo que este respondió con un desaire indicando que se sentía más cerca de los colorados disidentes que de este grupo liberal. Las causas del distanciamiento entre ambos se remontan al tiempo en el que siendo Alegre ministro de Obras Públicas de Lugo, expresó su intención de candidatarse a la presidencia de la República para el periodo 2013-2018 y a hacer campaña en ese sentido, lo que llevó a su destitución. El distanciamiento se profundizó durante el juicio político

a Lugo y la candidatura de Efraín Alegre por el PLRA con el apoyo del ovidista partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE).

Por su parte, el equipo de Blas Llano empezó, inmediatamente después de las internas en las que ganó Alegre, a barajar nombres de posibles candidatos, entre los cuales se encuentran él mismo, Carlos Mateo Balmelli y Miguel Abdón Saguier. Posiblemente ninguna de estas candidaturas en solitario tiene posibilidades de vencer a cualquier candidatura de la ANR. Sin embargo, las posibilidades de alianza entre el Frente Guasu y los sectores que contribuyeron a derrocar del gobierno, habiendo sido los liberales pieza clave en el año 2012, difícilmente tengan viabilidad.

En cuanto a la izquierda que concurre electoralmente, lo más probable es que vuelva a presentarse dividida en las elecciones de 2018, pues no se avizoran espacios de confluencia de las dos principales articulaciones: Frente Guasu y Avanza País. Además, en ambos se han producido algunos conflictos internos que pueden debilitarlos. Por otra parte, el espacio de unidad en el que intentaron confluir varias organizaciones sociales y políticas de izquierda, denominado Congreso Democrático del Pueblo (CDP), se diluyó este año con la salida de varios grupos como el Frente Guasu, por lo que la dispersión de las organizaciones continúa.

## **PARAGUAY. ¿UN ESTADO NARCO? NUEVO AUGE DE SECUESTROS. ¿EPP O QUIÉN?**

La visibilidad de la violencia causada por el narcotráfico y la expansión de la narcopolítica se han evidenciado de forma importante durante el año 2016, generando la percepción de que el Paraguay se ha convertido ya en un Estado narco. Los atentados y asesinatos empezaron ni bien iniciado el año. En febrero Águedo Lezcano, hermano del diputado colorado Marcial Lezcano, fue víctima de un atentado, pero salió ileso. Los asesinatos más impactantes, por las víctimas y la parafernalia, fueron los del intendente de Tacuatí, Walberto Ramón Carillo, ocurrido el 24 de abril, y el del jefe de uno de los cárteles de la frontera, Jorge Rafael Rafaat, en el mes de junio. Los análisis de diversos referentes apuntan a que existe una guerra de cárteles por el control del territorio en el Norte del país. De hecho, el propio presidente del Senado, Roberto Acevedo, siendo de Pedro Juan Caballero, expresó que “Pedro Juan ya es una narcosociedad”<sup>2</sup>. El estatus de “zona liberada” de esta parte del país se ha evidenciado durante y después del asesinato de Rafaat, cuando el enfrentamiento armado tuvo vía libre en la ciudad, sin intervención policial. Esto propicia la percepción de que distintas esferas del poder público están infiltradas por los cárteles, lo cual no implica que todos los que están en el Estado paraguayo sean narcos o vinculados a ellos.

2 Paraguay.com, 16 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/pjc-es-una-narcosociedad-146044>

Las vinculaciones de las organizaciones criminales de narcotraficantes en la policía son *vox pópuli* e incluso diversos referentes estatales han mencionado una red de corrupción policial que permite la actuación tranquila de estas organizaciones, y a la que “se cobra” cuando se opone como al parecer sucedió con el asesinato del policía Osvaldo Ramírez Lezcano el 9 de agosto en Curuguaty<sup>3</sup>. Otro hecho sobre el cual existen dudas en cuanto a su vinculación con el narcotráfico es el asesinato de ocho militares jóvenes de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC), ocurrido en el mes de agosto, inicialmente atribuido al Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) por las autoridades nacionales.

En el año nuevamente han cobrado auge los secuestros. Siete nuevos se produjeron en el transcurso de este año, sumando doce el total de secuestrados bajo el gobierno de Cartes. Dos de los secuestrados en este año continúan en cautiverio: Franz Wiebe Boschman, secuestrado en julio, y Félix Urbietta, secuestrado en el mes de octubre. Ambos se suman a Edelio Morinigo y Abrahan Fehr, quienes permanecen en cautiverio desde el año 2014 y 2015, respectivamente.

## **LA CORRUPCIÓN PÚBLICA DE CADA DÍA. LICITACIONES PARA LOS AMIGOS Y RENOVADOS GRUPOS DE INTERÉS**

El año 2016 fue pródigo en denuncias de corrupción en todos los niveles, con los municipios llevándose la delantera, empezando por la organización que reúne a intendentes e intendentas, la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI) sobre la que pesan acusaciones de manejo discrecional y poco transparente de los fondos públicos que recibe. El uso del dinero proveído por el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide) y por los royalties de las binacionales es otro de los factores de cuestionamiento de la gestión de intendentes y exintendentes. En el año, dos exintendentes de la localidad de Puerto Pinasco fueron detenidos por la presunta malversación de recursos del Fonacide.

A nivel del gobierno nacional, los hechos indican que la corrupción está vinculada principalmente con las licitaciones y concesiones a través de las cuales se apoya a los nuevos o renovados grupos de poder económico. Las denuncias en el Ministerio de Educación por compras sobrefacturadas tumbaron a la ministra Lafuente y se develó que dos ministros del Poder Ejecutivo tienen intereses empresariales en áreas de políticas públicas que dirigen y han actuado en beneficio propio o al menos con conflicto de intereses. Uno es el caso de Ramón Jiménez Gaona, encargado de la cartera del MOPC, responsable de la adjudicación sin licitación pública de la concesión por 30 años de la ampliación de dos rutas nacionales a la empresa Tape Porã, de la que su padre es accionista<sup>4</sup>.

3 Vanguardia, 10 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.vanguardia.com.py/2016/08/10/red-de-corrupcion-policial-en-zona-de-narcos/>

4 ABC Color, 11 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/segun-mopc-no-existe-causal-para-rescindir-contrato-con-petrolera-1536589.html>

El otro caso afecta al jefe de Gabinete de la Presidencia y Coordinador de la Política Energética del gobierno, Juan Carlos López Moreira, quien es accionista de la empresa President Energy, que logró permiso para la exploración petrolera en el Chaco. El Congreso Nacional está analizando la interpelación de este funcionario a pedido de un senador colorado, Enrique Bachetta, lo cual indica la profundidad de la ruptura con el oficialismo. En el mes de noviembre se conoció otra información que también afecta a este último funcionario, pues la empresa aseguradora de la que es accionista –Royal– obtuvo treinta y cuatro contratos con empresas contratistas del Estado.

## **CURUGUATY, SAUCE, GUAHORY... CONTINÚA EL DOLOR PARAGUAYO**

El 11 de julio culminó el juicio a once campesinos y campesinas acusados por la masacre de Curuguaty, ocurrida en junio de 2012, donde fueron asesinados once campesinos y seis policías. Sin evidencias, el Tribunal de Sentencia condenó a los campesinos y campesinas a penas de entre cuatro y treinta años, cerrando con ello el círculo de las injusticias iniciadas con la masacre. En setiembre y octubre, el asentamiento campesino de Guahory, en el departamento de Caaguazú, fue objeto de dos violentos desalojos para permitir a los empresarios del agronegocio expandir las plantaciones de soja. Más de 1.200 efectivos policiales fueron destinados a realizar el desalojo; quemaron casas y golpearon incluso a niños y niñas. También a fines de setiembre se produjo el violento desalojo de la comunidad indígena ava-guaraní de Sauce, departamento de Alto Paraná. De acuerdo a la información:

La comunidad se encuentra en un territorio ancestral ava-guaraní y forma parte del grupo de unas 36 comunidades indígenas que fueron expulsadas de sus tierras durante la construcción de la Hidroeléctrica de Itaipú. A raíz de que no recibieron ninguna indemnización de parte de la binacional, regresaron a su antiguo territorio, donde se encuentra el cementerio, vestigios de construcciones y plantaciones<sup>5</sup>.

El uso de la fuerza pública en ambos casos comprendió desmanes y destrucciones simbólicas muy fuertes como el local de la iglesia y la escuela en Guahory. Además, las propias instituciones públicas responsables del bienestar de estas comunidades han sido cómplices de los violentos desalojos, como es el caso del Instituto Paraguayo del Indígena (Indi), que acompañó el desalojo de la comunidad Sauce.

5 E'a, 1 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/desalojan-a-comunidad-indigena-en-minga-pora/>.

## **LA INCANSABLE LUCHA CAMPESINA CON NUEVAS ALIANZAS**

El año 2016 ha sido nuevamente escenario de la ya tradicional marcha de la Federación Nacional Campesina (FNC) en el mes de marzo, y de numerosas movilizaciones de esta organización, con demandas y protestas sobre la reforma agraria y contra la imputación de campesinos y campesinas en la lucha por la tierra. Esta organización brindó además este año un importante apoyo a la lucha por la libertad de los campesinos y las campesinas presas de Curuguaty.

En el mes de abril le tocó el turno de movilizarse a la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), organización que logró una alianza con el movimiento cooperativista en demanda de la condonación de deudas de campesinos y campesinas y la suspensión del cobro del IVA a las cooperativas. Esta articulación ocupó las plazas frente al Congreso durante tres semanas logrando sentar en una mesa de diálogo al gobierno y acordar algunas quitas y otros beneficios. La articulación y el logro obtenido implican diferencias cualitativas respecto de otras movilizaciones, pues se trata, por una parte de una alianza concreta de una expresión organizada del movimiento campesino con otro sector, superando cuestiones corporativistas y acordando demandas con apoyo mutuo.

Y, por otra parte, se ha producido el logro de un resultado concreto como las quitas de intereses. Estos son aspectos analíticos importantes, pues indican que una cierta ritualización de la protesta y la exigencia –todos los años en la misma fecha, de la misma forma y con la misma demanda–, torna previsible la acción y no se traduce en una respuesta concreta. En cambio, cuando eso se modifica, cuando se sale del esquema y se discuten temas concretos centrales para el campesinado se obtienen logros. Esta movilización también tuvo otro aspecto que debe destacarse; inicialmente los medios de comunicación la invisibilizaron y recién después de la segunda semana de ocupación de las plazas, apoyada por la solidaridad ciudadana, cobró visibilidad mediática y se empezaron a escuchar sus reclamos.

## **EL DESPERTAR UNIVERSITARIO SE CONSOLIDA Y PROPONE**

En un hecho histórico y desconocido en los años de la transición paraguaya, las doce facultades de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) fueron al paro en el mes de setiembre buscando el cogobierno universitario. La medida fue tomada luego de que la Asamblea Universitaria convocada rechazó el equilibrio en la participación de todos los estamentos en el Consejo Superior Universitario, despreciando con ello la lucha que lleva el estudiantado sostenidamente, cansado de las arbitrariedades, la utilización política y la corrupción.



El movimiento estudiantil universitario tiene contenidos que resaltan. Por una parte, se vincula la lucha contra la corrupción y por el cogobierno a toda la situación social. A partir de la conciencia sobre el autoritarismo y el abuso de poder se desata una lucha que logra articular un discurso comprensivo sobre los cambios que requiere la sociedad. Por otra parte, la lucha estudiantil pasa de la etapa de un momento explosivo inicial a un proceso organizativo posterior que se concreta con propuestas y demandas específicas como el cogobierno, la alternancia en los cargos y los límites a los cargos de confianza. Finalmente, como elemento claramente auspicioso del futuro, se desatan procesos de debates sobre temas desafiantes como los feminismos, la identidad de género, el derecho de expresión, entre otros.

La lucha estudiantil parece más sólida que antes y con contradicciones. Fue impactante el momento en el que el estudiantado de todas las facultades de la UNA entró en paro. Sin embargo, los logros fueron mucho más difíciles que los del año 2015, cuando en poco tiempo se logró la destitución del rector de la UNA, Froilán Peralta, por corrupción. Más de diez meses de paro de los estudiantes de Ingeniería no lograron la destitución del decano de esa facultad, Ever Cabrera, pero se consiguió la intervención de la misma.

## **LA AGENDA LEGISLATIVA DE LAS MUJERES Y LOS FUNDAMENTALISMOS. ¿CUÁNTA MÁS VIOLENCIA Y PATRIARCADO HAY QUE SOPORTAR?**

Durante el año 2016 varios temas de la agenda del movimiento feminista y amplio de mujeres accedieron con fuerza a la agenda pública y social, e incluso legislativa. Además se consolidaron espacios de movilizaciones de mujeres diversas en fechas emblemáticas y se pudo ver el surgimiento de grupos feministas de mujeres jóvenes. Así, el 8 de marzo se presentó el Proyecto de ley de Paridad Democrática, que fue trabajado durante dos años por una articulación de mujeres de carácter pluripartidario y multisectorial. El proyecto de ley fue presentado al Senado con la firma de las nueve senadoras integrantes de esta Cámara, y de cuatro senadores. La presentación estuvo acompañada por una manifestación de mujeres procedentes de diversos puntos del país. El proyecto ya fue tratado por la Comisión de Asuntos Constitucionales y tiene dictamen favorable, por lo que resta que se expidan las demás comisiones para que pueda ingresar a tratamiento en plenario.

El 30 de marzo las organizaciones de trabajadoras domésticas presentaron el proyecto de ley de modificación del artículo 10 de la Ley 5.407 del Trabajo Doméstico, que preservó nuevamente la discriminación salarial para el empleo doméstico. En el año 2015 había sido aprobada la ley, reconociendo derechos que estaban restringidos para las más de 200.000 mujeres que se dedican al empleo doméstico en el país. Sin embargo, aunque se elevó el porcentaje, se mantuvo un menor salario para estas trabajadoras, correspondiente al 60%

del salario mínimo legal para los demás tipos de trabajos. Los tres gremios de trabajadoras –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)– decidieron volver a presentar el pedido de modificación y lo hicieron el mes de marzo, con la firma de siete senadores y senadoras.

El otro tema de la agenda de las mujeres de este año fue el debate sobre la Ley Integral de protección a las mujeres contra la violencia. Indudablemente, varios hechos de violencia feminicida que se produjeron en el año colocaron el tema con fuerza en la agenda pública. El proyecto, que había sido trabajado por el movimiento de mujeres durante varios años, con idas y vueltas sobre algunos de sus puntos, fue tratado finalmente en la Cámara de Diputados en el mes de agosto. Como efecto del avance de sectores opositores a una vida sin violencia para las mujeres y en contra de su igualdad de derechos, que incluye a sectores fundamentalistas religiosos, el proyecto fue cercenado con la supresión de más de 40 artículos, eliminando las medidas de protección, la tipificación del feminicidio, estableciendo la promoción de la conciliación entre el agresor y la víctima, y borrando de todo el proyecto la palabra género, así como a las mujeres trans como población protegida por esta ley. En noviembre el proyecto fue tratado en el Senado, donde se restituyeron las medidas de protección, se tipificó el feminicidio y se prohibió nuevamente la conciliación, entre otras modificaciones positivas, pero se mantuvo la supresión de la palabra género y de la protección a las mujeres trans.

El avance del fundamentalismo religioso es una tendencia regional y nacional, con la desventaja de que en Paraguay tiene una cancha bastante libre, pues la mayor parte de los sectores de poder juegan a favor de las iglesias y permiten su injerencia en las políticas públicas a pesar de que el Estado es laico. Se llega a absurdos como en Encarnación, donde se solicita declarar a la misma “Ciudad de Dios” y donde el primer acto público del intendente recién electo fue su bautismo en una iglesia evangélica.

## ¿Y EL HORIZONTE?

El cartismo ha demostrado también este año un rumbo claro en el poder: concentración de las decisiones, concreción de una reestructuración capitalista que provea de nuevo oxígeno al sistema, con nuevas maneras de subordinar al Estado a los intereses de quienes acumulan, uso de los bienes públicos para apuntalar a las nuevas burguesías, exclusión y represión de todo sector que pueda fisurar el proceso de consolidación del modelo económico basado en los agronegocios y el extractivismo que se busca implantar. El bloqueo a su reelección, la pérdida de mayoría parlamentaria y su giro hacia los actores políticos son aspectos que le debilitan y ante este debilitamiento puede haber una embestida más fuerte o una retracción. Probablemente eso dependerá de

cuánta posibilidad tiene el cartismo de modificar el freno a sus aspiraciones. Si se produce su fortalecimiento, puede esperarse la continuidad e incluso el endurecimiento del patrón represivo de los sectores que resisten al modelo económico, principalmente el campesinado y los pueblos indígenas. Ello requiere una alerta permanente para evitar que las violaciones a los derechos humanos se amplíen.

También es esperable que continúe la avanzada fundamentalista intentando retrocesos incluso en derechos básicos de las mujeres y de la laicidad estatal. Urge, por tanto, la expansión del debate sobre derechos y no discriminación en todo el territorio nacional, de modo que ante esta avanzada responda una ciudadanía consciente de la importancia de la igualdad y el ejercicio pleno de derechos de todas las personas.

# **POR UN SISTEMA ECONÓMICO NACIONAL ORIENTADO AL DESARROLLO SOCIAL SOSTENIBLE**

ANÁLISIS DE COYUNTURA ECONÓMICA 2015 - 2016



La coyuntura económica interanual estuvo asociada con el proceso de sostenimiento de la recesión para evitar la crisis generalizada mediante el crecimiento de las inversiones públicas y del financiamiento externo, aumentando la deuda pública en forma preocupante. Esto tuvo lugar en un contexto político enfocado crecientemente en la intención de reelección del presidente Horacio Cartes y la oposición a la misma mediante la organización de las alternativas partidarias y las alianzas con miras a las elecciones de 2018.

**Lila Molinier**

TAPE'A

## LA RECESIÓN ECONÓMICA Y EL HORIZONTE DE LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

La situación recesiva de la economía y el crecimiento de la deuda para inversiones públicas están signados por un contexto donde abundan las acciones proselitistas del gobierno, los discursos oficiales y las cortinas de humo que tratan de desviar la atención sobre las demandas y reclamos sociales. Esto con el fin de tratar de convencer de que en realidad el país está ganando un récord de crecimiento económico, basado en un sistema económico sólido y una deuda pública de las más bajas de la región, mientras se avanza en la concreción de los proyectos de alianza público-privada (APP) y la incorporación de las inversiones extranjeras atraídas por los recursos naturales y públicos, que garanticen el éxito de la inversión.

Por otro lado, se presenta un proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN) 2017 que busca la austeridad en el gasto público social, con muchas contradicciones asociadas con las inercias de la administración vigente. Esto incluye nuevas emisiones de bonos internos y externos para seguir el “bicicleteo” que permita a un mismo tiempo pagar los intereses de la deuda pública interna y la externa, y las cuotas de amortización de la deuda externa, así como también sostener el financiamiento de las inversiones públicas en ejecución.

La decisión de la Cámara de Senadores de reducir en forma significativa la asignación prevista para las emisiones de bonos internos y externos, de 558 millones de dólares a 350 millones de dólares, por primera vez en los tres años del actual gobierno, ha sido importante y oportuna para obligar a reorientar los proyectos de inversión a ser concretados. Ha desalentado, por citar el proyecto más gravoso, la aprobación de la reconstrucción de la Ruta Nacional Transchaco bajo la modalidad llave en mano –que tenía un sobrecosto–, y ha impulsado la búsqueda de formas de aumentar los recursos tributarios para la ejecución presupuestaria de 2017. La reconstrucción de la ruta Transchaco es fundamental, pero las limitaciones en los recursos de inversión deben impulsar proyectos creativos sostenibles en todos los sentidos.

El hecho de que los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2015 (DGGE, 2016) consignent que a diciembre del año anterior –o lo que equivale a decir a principios del actual– la desigualdad social y económica no se ha reducido y de que el número y la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema sigan siendo importantes, tampoco ha impulsado un cambio en la política tributaria para aumentar la equidad y la justicia tributaria. Una vez más se apuntó al aumento de la cobertura de los programas de protección social, con menos recursos operativos, y se reiteró que durante el actual periodo de gobierno no aumentarán ni el número ni el nivel de los impuestos, y se insistirá en mejorar la administración tributaria para aumentar la formalización de la economía y reducir la evasión y elusión tributaria mediante los controles y la intervención

de los casos emblemáticos. Una muestra del aumento de la formalización de la economía ha sido la nueva exigencia de que los trabajadores de la construcción involucrados en la inversión pública deben estar registrados y contar con factura legal para el pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) para que puedan percibir sus salarios y sueldos.

Mientras la política tributaria insista en el principio de igualdad –para que todos paguen impuestos bajos– y postergue el principio de equidad –para que los que tienen más paguen más– el aumento de las recaudaciones va ir a un ritmo mucho más lento que el de los gastos e inversión pública. Por tanto, se requerirá de mayores niveles de financiamiento por endeudamiento a pesar de que este proceso aumenta el gasto en los servicios de la deuda pública y reduce la disponibilidad de recursos para el resto de los sectores.

La promoción, la protección y la exigibilidad de los derechos humanos –que son derechos sociales, civiles y políticos– no avanzarán en forma importante mientras el sistema económico y el modelo de desarrollo no sean integralmente sostenibles. El retroceso en la cobertura de derechos es la salida a la que el gobierno nacional, y en la coyuntura actual los principales socios del Mercosur, están apelando para concretar los planes de una expansión económica excluyente e insostenible social y ambientalmente. Pero el pueblo debe saber que tiene derechos y le corresponde exigirlos, por medio de la educación y la comunicación popular, y el involucramiento en la formación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

En la coyuntura actual, este movimiento está impulsado a nivel de las regiones y continentes debido a la vigencia generalizada de las políticas neoliberales a favor del crecimiento de la acumulación de capital en pequeños grupos de las sociedades nacionales y en las empresas transnacionales. Esto, con la finalidad de crear y aumentar la consciencia y movilización sobre la necesidad de una justicia tributaria y de la administración transparente del sector público y privado. Para ello es necesario desnaturalizar –en todos los planos– los incentivos fiscales y las exoneraciones de impuestos a las grandes empresas nacionales y transnacionales; la liberación de impuestos al comercio exterior de los países menos desarrollados hacia los más desarrollados; incorporar mecanismos de transparencia que reduzcan la corrupción y el fraude al Estado, y mejorar las políticas públicas redistributivas para reducir la pobreza<sup>1</sup>. De lo contrario, la competencia y la especulación económica, entre los sistemas nacionales y regionales, la desigualdad social, el aumento de la violencia, de los conflictos armados y el armamentismo, la cultura patriarcal y la destrucción del ambiente a nivel planetario, que continúa desarrollándose el sistema de producción y acumulación actual, nos llevarán a la crisis ambiental y social terminal.

1 Un número cada vez más grande de organizaciones y redes de la sociedad civil, a nivel regional y mundial, desarrollan, además de los diagnósticos de la situación y las perspectivas futuras, propuestas y campañas nacionales, regionales y mundiales, en busca de la justicia social y la protección del planeta, que hoy más que nunca está sometida a agresiones y daños. Una de ellas es la organización OXFAM Intermon, que tiene avances en propuestas políticas y económicas para el desarrollo sostenible. Disponible en: [www.oxfamintermon.org](http://www.oxfamintermon.org)

El gobierno actual ha firmado y ha comprometido al Estado paraguayo para desarrollar los planes y obtener los 17 objetivos del desarrollo sostenible para el 2030 a nivel mundial con la Organización de las Naciones Unidas. La profundización de los cambios a favor de dichos objetivos depende de mayores definiciones en la presente coyuntura<sup>2</sup>.

## LOS NÚMEROS ACERCA DE LA RECESIÓN ECONÓMICA

La coyuntura interanual 2015-2016 continuó el movimiento recesivo o de desaceleración del crecimiento del producto interno bruto (PIB) iniciado en 2014 al caer del pico más alto de crecimiento en 2013 (14% al 4%, y en 2015, al 3%), por debajo del promedio anual entre 2003 – 2013 (Gráfico 1 y 2). Esta situación está relacionada, por un lado, con la crisis de la economía brasileña, la caída de la demanda y, sobre todo, de los precios internacionales de las principales exportaciones. A esto se suman la caída de las reexportaciones (maquila) y las importaciones, que afectaron a los dos sectores económicos fuertes, como son los agroexportadores e importadores. También resultaron afectados otros sectores cuyo crecimiento estuvo asociado con la bonanza del agronegocio de exportación de años anteriores, como es el caso de la inversión inmobiliaria, la construcción y la industria.

En el 2015, considerando los sectores principales, solo crecieron por encima del promedio general la agricultura (6,5%); electricidad (incluida las hidroeléctricas binacionales) y agua (6%), y el gobierno general (4,3%). El comercio cayó en menos de uno por ciento (- 0,8%) y la industria creció (3,1%). Otros sectores importantes, como las comunicaciones, los transportes y la construcción crecieron por debajo del promedio general, entre 0,8 y 2,5%.

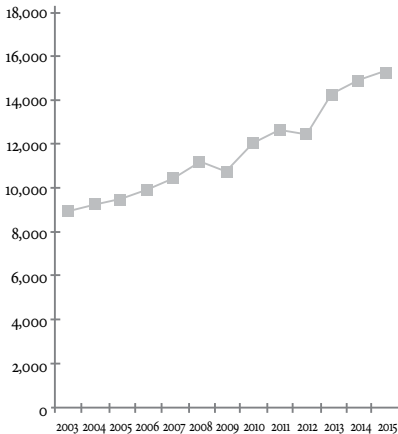
Pero la recesión a nivel regional y mundial condiciona a nivel nacional aún más al modelo de crecimiento agroexportador, concentrador de riquezas en pocos grupos económicos, para aumentar la producción en condiciones desfavorables de los precios internacionales y sostener sus inversiones en capital fijo, maquinarias y equipos. (Incluso las expectativas de mejorar sus condiciones de producción con vistas a un nuevo ciclo de expansión). Esto explicaría que el conflicto por la posesión y tenencia de las tierras rurales haya aumentado en los dos últimos años, así como la expansión de las tierras para la ganadería, pues tanto el sector ganadero como la agricultura empresarial se preparan para su mayor expansión en el corto y mediano plazo, incluyendo las tierras dedicadas a la economía familiar campesina e indígena, como aliadas o enfrentadas a ellas. Por cierto, con la mayor expansión prevista para la ganadería, el Paraguay se expone a aumentar la contaminación ambiental producida por la explotación intensiva de animales y forrajes, y que se estima es mayor que la producida

2 MRE, 27 de setiembre de 2015. Disponible en: <http://www.mre.gov.py/v2/Noticia/3228/cartes-afirmo-en-la-onu-el-compromiso-del-paraguay-con-la-agenda-del-desarrollo-sostenible-2030> y <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adapta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

por el uso de los combustibles fósiles. ¿Cuál es el rol que juega la Secretaría del Ambiente (Seam) para reducir dichos efectos involucrando al sector ganadero?

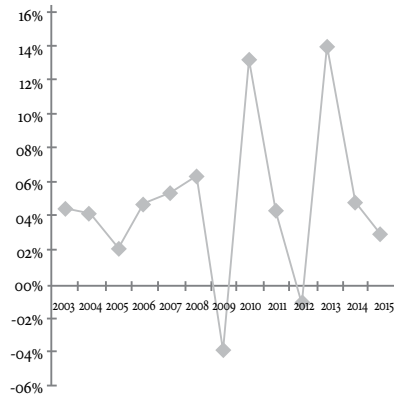
En cuanto al comercio exterior, el valor total de las exportaciones cayó (más del 13%) en 2015, a pesar de que el volumen total exportado creció (casi 9%) respecto del año anterior, indicando con ello, a un nivel general, que la caída de los precios internacionales y de los valores exportados, fueron compensados con el aumento del volumen comercializado. De hecho, los precios internacionales para los principales productos de exportación volvieron a bajar en el 2015, para el caso de la semilla de soja, trigo, maíz, arroz y girasol. En el primer semestre de 2016 se revirtió levemente en el caso del azúcar, girasol, soja y maíz, pero bajó el de la carne<sup>3</sup>.

**Gráfico 1. Paraguay. PIB total en millones US\$ 1994**



Fuente: BCP, Anexo estadístico del I. económico, serie a octubre 2016.

**Gráfico 2. Paraguay. Evolución del PIB. En % de crecimiento real**



Fuente: BCP, Anexo estadístico del I. económico, serie a octubre 2016.

Por su parte, el valor total de las importaciones registradas también cayó (-16%) respecto de 2014, siguiendo el descenso desde el 2013 en los tres tipos de bienes: consumo, intermedios y de capital. (Se mantuvo la distribución interna en alrededor de un tercio cada uno, con un ligero aumento a favor de los bienes intermedios). En este grupo se encuentran los combustibles y lubricantes, cuya dependencia externa del país es total; el hierro y otros metales, y sus manufac-

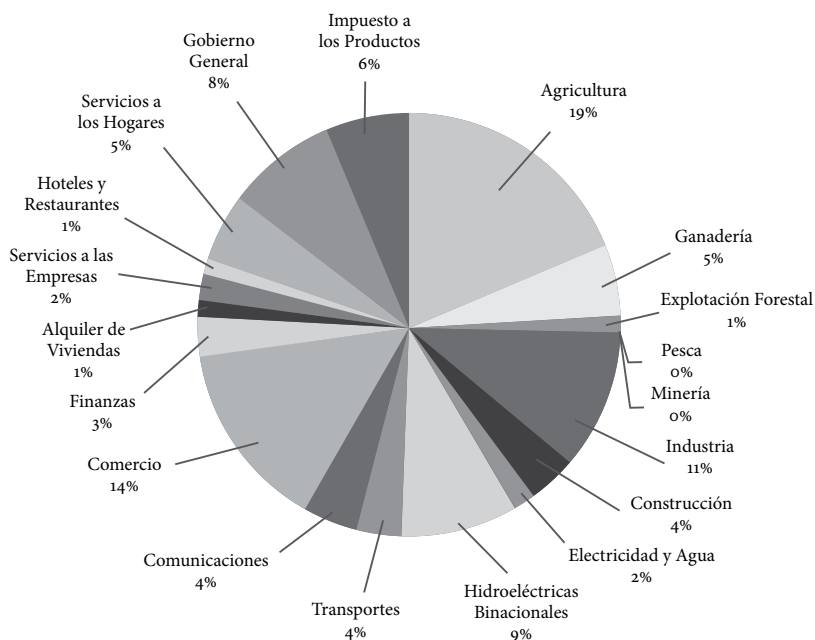
3 Los datos fueron extraídos del Boletín de Comercio Exterior – Trimestral del Banco Central del Paraguay (BCP). Disponible en: <https://www.bcp.gov.py/estadisticas-economicas-i364>



turas; materiales de construcción (piedras, tierras, cemento) y las sustancias químicas<sup>4</sup>.

En este contexto, la estructura productiva no muestra cambios. El primer lugar es ocupado por las actividades agrícolas (19%), y está complementada con la ganadería (5%). Luego siguen el comercio (14%), la producción de la electricidad, incluida las hidroeléctricas binacionales y el agua (11%); la industria (11%) y el gobierno general (8%). Otras actividades importantes son los servicios a los hogares, las comunicaciones, los transportes y la construcción (Gráfico 3). En cuanto a las finanzas, que representan solo el 3% del total del PIB, fue el único sector que tuvo un crecimiento real del 10%, más de tres veces superior al promedio general.

**Gráfico 3. PIB por sectores en %. Año 2015**



Fuente: BCP, Anexo estadístico del I. económico, serie a octubre 2016.

## EL SECTOR FINANCIERO FUE EL DE MAYOR CRECIMIENTO

El único sector que mantuvo un elevado crecimiento real del 10%, más de tres veces del promedio general, dentro de una tendencia al alza en términos absolutos como relativos, fue el de las finanzas, aunque representa actualmente solo el 3% del total del PIB. Su crecimiento sostenido desde el 2008 (19%)<sup>5</sup> está apoyado en las innovaciones financieras como la bancarización de la cadena de pagos del sector público; la gestión de las tarjetas de crédito y de débito; la inversión en bonos del Tesoro Público y en Instrumentos de Regulación Monetaria (IRM); el negocio cambiario y la intermediación de los créditos de bajo costo para la vivienda de sectores medios, de la Agencia Financiera del Desarrollo, entre otros.

La actividad financiera no produce valor; sus ingresos provienen de la intermediación de la producción de bienes y servicios; cubren sus costos y obtienen beneficios de los servicios de depósito y del crédito, sean flujos o títulos, de personas físicas y jurídicas. De ahí que han sido considerablemente importantes las dos medidas asumidas por el Congreso Nacional. La primera, desde setiembre 2015, para bajar las tasas de interés usurarias del financiamiento por medio de las tarjetas de crédito, con base en un criterio acordado con el BCP, y ajustado mensualmente, que permitió bajar dichas tasas de un promedio del 54,97% al 14,87%, y llegar a octubre 2016 a 17,71%. Esto a pesar del lobby del sector ante las autoridades económicas y el Congreso Nacional para revertir la medida. Los efectos son positivos para la población aunque ha habido una merma de unas 200.000 tarjetas de crédito<sup>6</sup> y de las promociones comerciales al frenar la espiral de sobreendeudamiento y reducir el costo del financiamiento del crédito al consumo. El hecho de que no se haya recuperado el nivel de consumo y, por tanto, la escala anterior del movimiento comercial, es un aspecto positivo por el lado de la población afectada, y un buen signo de que las cosas han recuperado su lugar, perdido ante el consumismo y el sobreendeudamiento masivo, que terminó por ahogar la capacidad de compra y el movimiento comercial.

Una muestra de la angustia generada por el sobreendeudamiento es que existan docentes y funcionarios públicos que no cobran sus sueldos mensuales debido a los descuentos aplicados por sus deudas, autorizadas por las asociaciones de funcionarios con comercios adheridos y/o medidas judiciales.

La segunda medida fue la migración de los fondos públicos depositados en los bancos y financieras privadas al Banco Nacional de Fomento (BNF). La disposición fue establecida por la Ley N° 5.554/15, que aprueba el PGN 2016,

5 En 2008 tuvo un crecimiento real (sin inflación) del 19%, con el que aumentó su participación en el PIB al 2,0%. Posteriormente, tuvo crecimientos elevados del 10% (2012 - 2014) y hasta del 17% (2011), según las Estadísticas Económicas del BCP. Disponible en: <https://www.bcp.gov.py/estadisticas-economicas-i364>

6 ABC Color, 9 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/a-casi-un-ano-de-la-ley-de-tarjetas-ya-hay-una-merma-de-200000-plasticos-1506736.html>

y reglamentada tras largos seis meses mediante el Decreto N° 5.402/16<sup>7</sup>. De acuerdo a este decreto, todos los recursos institucionales, de los organismos y entidades del Estado, equivalentes a más de 350 millones de dólares, deben pasar a depositarse de manera gradual en el plazo de 120 días (15 de agosto) en cuentas habilitadas, cajas de ahorro u otro instrumento financiero en la banca estatal. La medida resulta aplicable a los recursos de libre disponibilidad, con excepción de los depositados en el Banco Central del Paraguay (BCP), y los fondos previsionales del Instituto de Previsión Social (IPS). En los casos en que no se encuentren en libre disponibilidad, la operación deberá concretarse al término de los contratos correspondientes. Esta es la situación que presenta el pago de sueldos y salarios a los funcionarios y técnicos de la administración central y las universidades nacionales.

Esta medida sirve para ahorrar costos de intermediación y su reasignación a otros gastos, reducir los riesgos de una retención o pérdida de los activos y recursos presupuestarios de las instituciones y empresas públicas ante una crisis financiera, como había ocurrido en las sucesivas crisis entre 1995 y 2003. No obstante, demandará una gestión altamente eficiente del BNF, por la enorme concentración de recursos del sector público que tendrá a su cargo, para evitar una gestión negligente. Inicialmente (2012) la medida fue resistida por los bancos privados y el BCP, quienes iniciaron una acción de inconstitucionalidad.

## El creciente endeudamiento público

Al cierre de los tres primeros años de gestión del gobierno actual, el saldo de la deuda externa había sido duplicada y el de la deuda pública total había crecido más del 70%. A fines de setiembre, el saldo total de la deuda pública llegó a 6.103,8 millones de dólares. El sostenido crecimiento de la deuda pública externa, desde el 2013, ha logrado más que duplicarse respecto al saldo de fines de 2012, de 2.240,2 millones de dólares, y abarcar un poco más de tres cuartas partes (76,3%) del total. Además de esta acelerada tendencia de crecimiento, los aspectos preocupantes que en la coyuntura interanual se profundizaron son:

- El cambio del instrumento de deuda y de la estructura de acreedores, por el cual la partida mayoritaria de la deuda externa (39% del total de la deuda pública) se encuentra en forma de los llamados bonos soberanos emitidos por el Tesoro Público y colocados en el mercado financiero privado internacional de Nueva York. Con ello, la participación de los préstamos de carácter blando con los organismos de cooperación multilateral se ha reducido al 36% del total de la deuda pública.

7 Última Hora, 15 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ejecutivo-autoriza-migracion-fondos-publicos-al-bnf-n999830.html>

- La dependencia generada con el mercado financiero privado norteamericano y la intermediación de bancos privados norteamericanos, así como del Juzgado de Nueva York, en caso de litigio, de la partida más importante de las obligaciones de deuda externa del Estado paraguayo. La tendencia es que esto vaya en aumento, tal como lo demuestra el Proyecto del PGN 2017.
- El costo más elevado del endeudamiento a través de los bonos soberanos, al no ser amortizables, por lo que los pagos de los intereses semestrales son siempre calculados sobre el valor nominal de los mismos y no sobre el saldo adeudado, como sucede en el caso de los préstamos amortizables.
- La disponibilidad inmediata del monto total colocado y la discrecionalidad de su uso, al no estar vinculado con proyectos de inversión específicos y validados en su eficiencia y sostenibilidad.
- El hecho de que una parte del total de los bonos externos emitidos desde 2014 (30% del total de bonos emitidos a setiembre 2016) fueron utilizados para el pago de cuotas de amortización de la deuda externa en forma de préstamos y con los organismos de cooperación multilateral, mientras los bonos internos del Tesoro Público son emitidos para el pago de los intereses de los bonos externos. Es el “bicicleteo” de la deuda interna y de la externa en bonos internos y externos.
- El encarecimiento del costo de la deuda pública generado por dicho “bicicleteo”, o del “endeudarse para pagar deudas”, que es un factor multiplicador en sí mismo (interés x interés), no sumatorio, del costo de los servicios de la deuda pública, que no tiene contrapartida para el país.

En términos generales, el hecho de que los intereses de los bonos externos son pagados semestralmente, con base en la tasa de interés obtenida por cada serie emitida y el valor nominal total de cada serie, implica que el costo total del capital prestado en intereses pagados será superior al capital adeudado al momento de su vencimiento. Considerando solo el costo de los intereses anuales pagados por cada serie, el total a pagar será 2.454.210.000 dólares (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Paraguay. Bonos internacionales. Costos a pagar (interés + devolución). Emisiones Año 2013 - 2016**

Fecha de emisión	Monto en US\$	Plazo. Año de vencimiento	Tasa de interés anual	Intereses totales a pagar por cada serie. En US\$	Costo total bonos (devolución + intereses totales) y por serie. En US\$
<b>Totales</b>	<b>2.380.000.000</b>			<b>2.454.210.000</b>	<b>4.834.210.000</b>
01/25/13	500.000.000	2023	4,63%	231.250.000	731.250.000
08/11/14	1.000.000.000	2044	6,10%	1.830.000.000	2.830.000.000
05/24/15	280.000.000	2023	4,15%	92.960.000	372.960.000
03/23/16	600.000.000	2026	5,00%	300.000.000	900.000.000

Fuente: MH, Bonos internacionales. En: [http://www.hacienda.gov.py/Bonos internacionales de la Rca del Py](http://www.hacienda.gov.py/Bonos_internacionales_de_la_Rca_del_Py).

Además del pago de intereses hasta la fecha de vencimiento de cada serie de bonos colocados, los gobiernos de turno deberán devolver el capital prestado en cada serie, según la fecha de vencimiento: 780 millones de dólares (2013); 600 millones de dólares (2026); 1.000 millones de dólares (2044). Sumando intereses totales más devolución del capital adeudado, el pago total del servicio de los bonos externos adeudados actualmente será de 4.834.210.000 dólares al 2044.

Este dimensionamiento del problema para el presente y el futuro a corto, mediano y largo plazo respecto de los bonos externos es importante y ha significado en la coyuntura actual la toma de consciencia sobre el peligro que significa para la capacidad de pago del país. A esto se añaden las condiciones en que se encuentra la estructura y política tributaria, la política fiscal y el presupuesto público, pues el pago de los servicios de la deuda pública ocupan partidas cada vez mayores del gasto ejecutado anual. Entre 2012 y 2015 la partida sobre el pago de los intereses de la deuda se cuadruplicó como parte del presupuesto de gastos ejecutados<sup>8</sup>.

Asimismo, se ha comenzado a tomar consciencia de que, además de los bonos externos, cabe considerar el caso de los bonos internos con los bancos de plaza y los préstamos externos con los organismos de cooperación multilaterales, mundiales y regionales. Estos también constituyen cargas financieras que el Estado asume en cada caso como obligaciones de pago de intereses y cuotas o montos totales de capital a devolver. Dichos pagos deben ser previstos, primero, y ejecutados después dentro del presupuesto de ingresos y gastos del Gobierno central y de las entidades descentralizadas endeudadas (Administración Nacional de Electricidad, Industria Nacional del Cemento, Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra, y Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat).

8 El incremento de la carga de la deuda pública en el presupuesto puede ser corroborado en los datos sobre la Situación Financiera de la Administración Central del Ministerio de Hacienda. Disponible en: [www.hacienda.gov.py/situfin](http://www.hacienda.gov.py/situfin)

Por eso no sorprende que tanto en la Cámara de Diputados como de Senadores, en el contexto del estudio y aprobación del Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Nación para el 2017, se hayan puesto a analizar sobre las medidas a tomar antes de que el país llegue a una situación crítica como a la que llegó la Argentina en 2001, el Brasil desde el 2014, y países europeos como Portugal, España y Grecia en situación de sobreendeudamiento. Las consecuencias que sufrieron estos países fueron la crisis de las finanzas públicas, políticas de recortes drásticos del gasto público y la privatización de los bienes del Estado.

Las decisiones tomadas en el Senado durante el estudio del presupuesto incluyeron un recorte del 2,5% sobre el gasto total aprobado en Diputados y la reducción a 350 millones de dólares de los 558 millones de dólares solicitados por el Ministerio de Hacienda para la emisión de bonos del Tesoro Público. También sugirieron al Poder Ejecutivo alternativas para aumentar la recaudación, como el aumento al impuesto selectivo al tabaco del 12 al 20%, a las bebidas alcohólicas; impuesto a la exportación de soja; supresión de las deducciones para el pago del Impuesto a la Renta Personal, entre otras medidas que reduzcan los créditos y la emisión de bonos del Tesoro Público para el financiamiento de las inversiones públicas, tanto económicas como sociales. Aquí cabe agregar que mientras los sectores económicos fuertes impidan la incorporación de nuevos impuestos o el aumento de los existentes, el MH debe reducir en forma importante los subsidios al consumo de electricidad a las grandes empresas nacionales y transnacionales, y las diversas exoneraciones de impuestos.

## El crecimiento de la inversión pública

El plan de inversión pública y de endeudamiento externo ya estaba definido desde la campaña electoral 2013. A este efecto el gobierno actual convocó desde sus inicios a la inversión extranjera, con preferencia hacia las alianzas público-privadas, utilizando incluso frases metafóricas machistas y altamente discriminativas “Paraguay es como una mujer bonita, es fácil” durante una reunión con empresarios de Uruguay en la sede del World Trade Center de Uruguay (WTC)<sup>9</sup>. En otra ocasión invito a inversionistas extranjeros a usar y abusar de las oportunidades que brinda el país<sup>10</sup>.

El mercado mundial y regional se desaceleró en 2014 y el presupuesto asignado a la inversión pública solo se ejecutó en un 29%, equivalente a unos 640 millones de dólares<sup>11</sup>. En contraposición, en dicho año la deuda pública creció 29% (los bonos internos se incrementaron en 15% y los externos en 38%). En este

9 ABC Color, 26 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/paraguay-es-facil-es-una-mujer-bonita-dice-cartes-632556.html>

10 ABC Color, 19 de febrero de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/cartes-propone-a-empresarios-del-brasil-usar-y-abusar-del-paraguay-1216497.html>

11 Al tipo de cambio promedio de diciembre 2014, de 4.530 guaraníes por dólar.

periodo se dio la mayor emisión de bonos externos: 1.000 millones de dólares a 6,10% de interés anual y a un plazo de 30 años (Molinier, 2016).

El creciente endeudamiento público fue justificado por representantes del gobierno como producto del crecimiento de las inversiones públicas. Ciertamente, en 2015 la Dirección de Inversión Pública del MH registró 139 proyectos de inversión pública en ejecución, pero el presupuesto ejecutado en dicho concepto fue de 3.264.453 millones de guaraníes, unos 563 millones de dólares<sup>12</sup>. Empero, ha tenido una baja ejecución, 37% del presupuesto asignado y vigente, que equivale al 2,3% del PIB. En otras palabras, de cada 100 guaraníes del producto interno en dicho año, un poco más de 2 guaraníes fueron aplicados a la inversión pública. Todos estos indicadores son solo un tanto superiores a los consignados en el 2014, cuando la inversión pública representó el 13,0% de la inversión total y el 2,1% del PIB, lo cual revela que el ritmo de crecimiento de la inversión pública no fue alto ni acelerado (MH/DSIP, 2016).

La transferencia de las cuatro emisiones de los bonos externos entre 2013 y setiembre de 2016 también muestra que el 59% de estos recursos del crédito externo fueron asignados a la inversión en transporte, energía, cemento, vivienda, agricultura familiar campesina, catastro, y en menor medida a educación, seguridad interna y salud. La pregunta que surge es si las inversiones y el financiamiento con crédito externo fueron asignados a proyectos con una relación positiva entre costo y efectividad. Por lo menos en el caso de la aplicación en la infraestructura para la agricultura familiar campesina, durante la gestión de Jorge Gattini (2013-2015) en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), hay evidencia de que se han perdido importantes recursos de dicha inversión, por falta de entrega de obras por parte de las empresas contratistas, según declaraciones del Ministro actual, Juan Carlos Baruja<sup>13</sup>.

En el caso de la Industria Nacional del Cemento (INC), que ejecutó 67 millones de dólares de los bonos externos emitidos entre 2014 y 2015, las noticias son contradictorias. Por un lado, el financiamiento cubrió la inversión para el cambio de combustible del horno III (Vallemí), la optimización y la compra de nuevos equipos y la modernización de la descarga de clínker, entre otros (Villa). Pero durante gran parte del mes de noviembre el molino de cemento estuvo paralizado por desperfectos técnicos y obsolescencia, por lo que la población local, así como la del Norte de la ribera chaqueña, quedó desabastecida. Esto generó la movilización de las organizaciones sociales, productores y comerciantes para exigir el cambio del equipo directivo de la empresa<sup>14</sup>.

12 Al tipo de cambio promedio de diciembre 2015, de 5,802 guaraníes por dólar.

13 ABC Color, 5 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/evidencian-falencias-en-credito-7030-del-mag-1450457.html>

14 ABC Color, 29 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/vallemienses-cerraron-porton-de-acceso-de-inc-1542167.html>

Mientras, por otro lado, el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) comunicó en su sitio web<sup>15</sup> que una firma italiana del Grupo Colacem instalará y operará en la que será la mayor cementera del Paraguay, a inicios de 2017, en el departamento de Concepción. Añadió que para el efecto ya se concretó la adquisición de yacimientos, sin precisar a qué yacimientos se refería ni de quién fueron comprados. La inversión estimada sería de 200 millones de dólares y se empleará a la población local. ¿Qué pasará con el INC? ¿Los yacimientos vendidos a la firma italiana son del INC o de propiedad pública?

### **El primer proyecto de Alianza Público – Privada (APP) aprobado y la reestructuración de la concesión a Tape Porã**

El primer proyecto APP aprobado en el marco de la Ley de Alianza Público-Privada<sup>16</sup> consiste en la ampliación y duplicación de 148 km de un tramo comprendido entre la Ruta Nacional N° 2 (Ypacaraí/desvío San Bernardino – Cnel. Oviedo) y la Ruta Nacional N° 7 (Cnel. Oviedo - J. Eulogio Estigarribia, ex-Pastoreo, Km 183, donde se inicia la concesión a Tape Porã). El proyecto incluye 4 circunvalaciones, 1 viaducto en Cnel. Oviedo y 2 en Caaguazú y el mejoramiento de la calzada entre San Lorenzo e Ypacaraí en una extensión de 22 km. Fue adjudicado el 21 de octubre del presente año al consorcio integrado, a efectos de ganar la licitación, por Sacyr (España) Mota Engil (Portugal) y Ocho A S.A. (Paraguay), el único oferente del proyecto <sup>17</sup>.

El costo total del proyecto es de 520 millones de dólares para un costo previsto de 415 millones de dólares por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), la institución contratante<sup>18</sup>. Los 30 años de duración de la concesión APP a dicho consorcio incluirá también el mantenimiento y el servicio de cobro del peaje. Los pagos sumarán más de 1 mil 635 millones de dólares, considerando el costo de la inversión en la obra (pagos diferidos de inversión) y el mantenimiento de la obra (pagos por disponibilidad anual ofertado) durante el tiempo previsto para la concesión, 30 años, menos el período de construcción y entrega de los tramos terminados, con la calidad prevista, esto último está previsto en 30 meses (Cuadro 3).

15 MIC, 18 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.mic.gov.py/mic/site/contenido.php?pagina=1&id=656>

16 Decreto N° 410315, del 23 de setiembre de 2015, y Resolución MOPC N° 1826, del 21 de octubre 2016. Disponible en: <http://www.stp.gov.py/v1/proyectos-de-participacion-publico-privada/#INICIATIVA PÚBLICA>.

17 Ocho A S.A. [www.ochoa.com.py](http://www.ochoa.com.py)

18 Prensa 5, 22 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.prensa5.com/adjudican-obras-de-ampliacion-de-las-rutas-2-y-7/>



**Cuadro 2. Pagos que percibirá el consorcio adjudicado en APP.  
Tramo de 148 km de las rutas 2 y 7**

Descripción	Dólares */	Semestral	Años	Total
Total a percibir por el consorcio				1.635.385.665
Pagos diferidos de inversión semestral, con IVA incluido, costo de construcción	27.217.135	2	15	816.514.050
Pagos por disponibilidad anual ofertado, con IVA incluido de 145.292.399.999 guaraníes, por mantenimiento **/	24.904.422		27,5	684.871.615
Pago variable por tráfico	4.872.727		27,5	134.000.000

\*/ Tipo de cambio promedio: 5.834 guaraníes por dólar.

\*\*/ Considerando el tiempo de construcción, 30 meses, y el período operativo.

Fuente: Con base en MOPC, Consorcio Adjudicado y Última hora, 23.10.2016, p 14.

El autofinanciamiento de la inversión mediante el cobro del peaje por parte del consorcio cubrirá el 64% del costo total previsto, aproximadamente, por lo que el Estado paraguayo deberá cubrir el 35% restante con otras fuentes de financiamiento, probablemente con origen en préstamos o bonos externos. Según el sistema de financiamiento acordado, la tarifa del peaje cobrado en dicho tramo en la actualidad subirá al doble y será ajustado según la inflación.

Este contrato es una muestra que evidencia que la modalidad de inversión en infraestructura bajo el régimen de la Ley de Alianza Público-Privada encarecerá el costo de la inversión y no liberará al Estado de los gastos, que serán cubiertos probablemente con bonos o préstamos externos. Precisamente, lo que ocurrirá es lo contrario a lo planteado para justificar esta modalidad de inversión, pues no liberará los recursos financieros del Estado para su inversión en otros gastos de inversión pendientes, sino lo obligará a aumentar la deuda pública para financiar el faltante, e inclusive lo privará de la recaudación por peaje en todo el tramo adjudicado, de 148 km en total, por 30 años.

Por otro lado, el gobierno modificó y renovó la concesión de 25 años a Tape Porã (1998-2023), siete años antes de fenecer el contrato, sobre el tramo de la Ruta N° 7 comprendido entre el Km 183 (J. Eulogio Estigarribia) hasta el Km 296 (Minga Guasu). El concesionamiento se amplió por otros 30 años sobre 113 km para su duplicación, mantenimiento y gestión de cobro del peaje.

Con ello, la conexión vial entre Asunción-Ciudad del Este, de 326 km en total, estará concesionada por APP y la ley de concesiones a Tape Porá, tal como lo vimos, en un tramo de 148 km y de 113 km, respectivamente, por 30 años en el primer tramo y un total de 52 años en el segundo<sup>19</sup>. ¿Cómo se explica la sobreexplotación de esta vía por medio de los dos tipos de concesiones a tan largo plazo?

Por un lado, por el contexto de un gobierno empresarial que maneja a su favor las mediaciones institucionales, para ejercer su poder, y el poder económico. En ambos casos se concretaron durante los dos gobiernos en los que la presidencia de la República estuvo a cargo de un empresario, rodeado de su grupo empresarial de gran poder económico. Incluso, en el caso del gobierno actual, es evidente que el acceso a la información pública y privada desde los cargos que ocupan lo utilizan a favor de sus intereses particulares<sup>20</sup>.

Las rutas nacionales 2 y 7 están integradas en un mismo itinerario de interconexión entre Asunción y Ciudad del Este, en la frontera con el Brasil, el principal socio comercial y financiero del Mercosur, y ambas ciudades ubicadas a orillas de los dos ríos más importantes del país. Estas son las vías terrestres más rentables del país, por la intensidad y la mayor afluencia del tráfico, particularmente de los vehículos pesados que pagan un peaje cuatro veces mayor que los vehículos livianos y el doble que los medianos, aunque reducido en relación con la escala de los vehículos pesados<sup>21</sup>.

Otro aspecto a destacar es que con el primer proyecto APP aquí referido se verificará en Paraguay la experiencia que tienen países como Chile y Brasil, en los que el costo de la inversión bajo dicha modalidad es más alto, entre 3 y 5 veces al que demanda la inversión mediante la gestión de las obras del Estado, a través de la modalidad de contrato con el sector privado de la construcción.

El segundo proyecto APP sería el de ampliación y mejoramiento del Aeropuerto Internacional Silvio Pettrossi, que ya se encuentra en la fase de evaluación de ofertas –con tres proponentes– y con estudio de factibilidad aprobado por Decreto N° 4.588/15<sup>22</sup>

19 Ley N° 5.625/16 que autoriza la modificación y ampliación del contrato de concesión el MOPC y la Concesionaria Tape Porá.

20 En los últimos días del mes de noviembre, la investigación periodística mostró los casos en que el ministro Secretario General de la Presidencia de la República y otros miembros del Centro de Gobierno que asesora al presidente Horacio Cartes, son proveedores directos de servicios al Estado, y a empresas contratistas para la construcción de obras de infraestructura. Ver: Última Hora, 25 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ministro-obras-contrato-g-112-millones-la-compania-su-primero-11042655.html> y Última Hora, 25 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/35-obras-del-mopc-estan-aseguradas-polizas-firma-lopez-moreira-11042657.html>

21 Actualmente, los vehículos livianos pagan 10.000 guaraníes; los medianos 20.000 y los pesados, de 3 ejes para arriba, 40.000. Pero no consideran que es mucha la diferencia entre el peso específico y la carga transportada en vehículos de 5 y más ejes, vinculados con las mercaderías de exportación y los contenedores de importación.

22 ABC Color, 1 de diciembre 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/evaluacion-tecnica-de-ofertas-para-app-de-aeropuerto-esta-casi-lista-dice-mopc-1542839.html>

Aunque el costo de la inversión será entre tres a cinco veces más, según la experiencia de otros países, las APP forman parte de la estrategia de inversión del capital extranjero y transnacional, promovida por los propios organismos de cooperación mundial y regional, como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mediante asistencia técnica y financiera, en forma de donaciones y de crédito público, como los que obtuvo el MH, dentro de las modalidades cambiantes que sostienen actualmente las transferencias de capital de las economías nacionales hacia los grupos, consorcios y transnacionales provenientes de las economías más desarrolladas, donde a su vez se imponen esta modalidad de inversión en el campo de la intervención económica del Estado.

### **Mercosur y Unasur, social y solidario**

El 1 de diciembre 2016 los cuatro países miembros fundadores del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) enviaron una comunicación a Venezuela para indicarle que sus derechos están suspendidos por incumplimiento de los requisitos referentes a los acuerdos económicos, derechos humanos e inmigración<sup>23</sup>. Esto forma parte de la guerra de nervios y del deseo de los gobiernos conservadores, o parte de ellos, de aislar al Gobierno venezolano, en el contexto de los conflictos internos en dicho país, y de la persecución que sufre por parte de la política norteamericana, a pesar del proceso de diálogo que está sosteniendo con la oposición, con la mediación del representante del Vaticano, y más específicamente del papa Francisco, entre otros.

La iniciativa pone en evidencia que para lograr sus objetivos se valen de todos los medios a su alcance, como el de no respetar las instancias de gobierno y los foros apropiados para canalizar los problemas internos del bloque. La presidencia pro tempore del bloque debía estar ejercida por el gobierno venezolano, por efecto del orden alfabético de la rotación, pero esta no ha sido traspasada ni reconocida por los “países fundadores”, una instancia inexistente en la estructura de gobierno del bloque.

Son reiterativas las muestras de los actuales gobiernos de “los países fundadores” del Mercosur, incluso dentro del ámbito de la Unasur, hacia la política excluyente y desinteresada en fortalecer el regionalismo o los procesos de integración global e integral en lo político, económico, social, cultural, ambiental, que fueron consolidados por los gobiernos democráticos y populares desde la primera década del presente milenio hasta casi la mitad de la segunda década.

23 ABC Color, 1 de diciembre 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/internacionales/mercosur-suspende-a-venezuela-1543252.html>

De esto deviene la importancia de las instancias y foros que las organizaciones sociales y populares de la zona del Mercosur, y de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), para sostener la cohesión y los avances logrados en el período anterior hacia los objetivos trazados por la integración de los Estados y los pueblos, dimensión que ha sido visibilizada, organizada y movilizadora junto con los procesos de integración y movilización que impulsaron los Estados bajo los gobiernos progresistas, democráticos y populares. En ese sentido, se destacan los trabajos y la declaración del II Foro de Participación Ciudadana de la Unasur (Quito, 18 de noviembre 2016) y la Declaración de Brasilia (16 de noviembre de 2016). Este último fue promovido, entre otros, por el Programa Mercosur Social y Solidario e incluyó la participación oficial de ministros y altas autoridades de Relaciones Exteriores, de Interior, Defensa, Justicia y Control de Drogas de los países miembros plenos, excepto Venezuela, y de los adherentes, Chile y Bolivia<sup>24</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

Ministerio de Hacienda (2016) Bonos Internacionales Paraguay 2023, 2044, 2026.

Disponible en: <http://www.hacienda.gov.py/bonos/>

Sistema Nacional de Inversión Pública (2016). *Dirección del Sistema de Inversión Pública,*

*Informe anual 2015*. Asunción: SNIP. Disponible en: <http://www.economía.gov.py/dip/>

Moliner, Lila (2016) "El creciente endeudamiento, la desigualdad social y el receso económico" en *Revista Acción*, N° 364, mes de mayo. Asunción: CEPAG.

24 Alainet, 29 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.alainet.org/es/articulo/182051>; Nodal, 4 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.nodal.am/2016/11/ministros-de-seis-paises-del-cono-sur-pactan-en-brasil-fuerte-control-de-las-fronteras/>



**CAPÍTULO 1**

**DERECHO A LA IGUALDAD  
Y NO DISCRIMINACIÓN**





# **DISCRIMINACIÓN ESTRUCTURAL DEL ESTADO PARAGUAYO CONTRA LOS PUEBLOS INDÍGENAS. POLÍTICAS NEOLIBERALES Y ACCIONES ILEGALES COMO INSTRUMENTO DE VIOLACIONES DE LOS DERECHOS TERRITORIALES**

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS



Los pueblos indígenas en Paraguay son víctimas de una discriminación estructural que vulnera toda la dimensión de sus derechos humanos, principalmente en el derecho y acceso a la tierra y territorio como eje principal de sus prácticas culturales y supervivencia como pueblos organizados.

**Maximiliano Mendieta Miranda y Julia Cabello Alonso**

TIERRAVIVA



## INTRODUCCIÓN

Durante el último año, el Estado, a través del gobierno de Horacio Cartes, ha agudizado la discriminación estructural que sufren los pueblos indígenas, situación que ha sido observada expresamente tanto por la Relatora Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, así como por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés), organismos no convencional y convencional de Naciones Unidas, respectivamente; a más de otros órganos internacionales de monitoreo que se han expresado en términos similares.

Esta discriminación se traduce en violaciones de los derechos de los pueblos indígenas tanto por acción u omisión del Estado. Por un lado, en el último año se viene agudizando el fortalecimiento de la liberalización del comercio en relación con la promoción, expansión y protección del sistema agroexportador basado en la actividad agrícola, forestal y ganadera, conectadas con la concentración de la tierra y la tenencia latifundista predominante.

Por otro lado, este modelo viola la participación, la consulta y el consentimiento de estos pueblos cuando se tratan proyectos que afectan su territorio o cuando asistimos a desalojos forzosos de comunidades, que son la muestra más violenta de la imposición del capital sobre la humanidad que arraiga este sistema.

## MARCO JURÍDICO

El marco legal no ha sido sustancialmente modificado desde el último informe, por lo que vale remitirse a las ediciones de años anteriores. Sin embargo, este período suma en garantías de protección, recomendaciones y observaciones dictadas por mecanismos convencionales y no convencionales de Naciones Unidas, como las observaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y las recomendaciones arrojadas a través del Examen Periódico Universal. Es importante decir que las observaciones generales, recomendaciones y jurisprudencia - de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) - tienen un carácter obligatorio en cuanto a su cumplimiento por parte del Estado paraguayo. Sin embargo, por la falta de mecanismos efectivos en la aplicación terminan dependiendo de la voluntad política de las autoridades, que lejos están de cumplir con sus obligaciones.

También resulta relevante que luego de 17 años, en el primer semestre del año, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó una declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas<sup>1</sup>.

1 Organización de Estados Americanos, 15 de julio de 2016. Disponible en: [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?Codigo=C-075/16](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?Codigo=C-075/16)

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### Discriminación estructural

La infraestructura económica del Paraguay, centrada en el modelo agroexportador, genera una profunda desigualdad, pobreza y extrema pobreza de gran parte de la población, entre los que se encuentran, principalmente, los pueblos indígenas<sup>2</sup>. El Informe de la Relatora establece que “existen en el país una serie de factores estructurales como la corrupción, la enorme desigualdad, un sistema tributario regresivo, la excesiva concentración de la tierra y la degradación ambiental que, junto con la debilidad institucional, obstaculizan los avances en la lucha contra la pobreza” (Tauli-Corpuz, 2015). Estos aspectos impiden a la población indígena el acceso a derechos fundamentales como el agua, la educación, la salud, la alimentación, entre otros.

El informe de la Relatora Especial explica en relación con la situación económica que “los datos disponibles señalan que las tasas de pobreza y extrema pobreza entre los pueblos indígenas serían del 75% y el 60% respectivamente, mucho mayores que la media nacional” (Ídem). En relación con la situación de la niñez, cuando hablamos de niños y niñas menores de cinco años de edad, el índice de pobreza extrema es del 63% (frente al 26% de media nacional) y el de desnutrición crónica, del 41,7% (frente al 17,5%) (Ídem).

Así mismo, el informe menciona las enormes barreras para el disfrute de su derecho a la educación. La tasa de analfabetismo entre la población indígena del Paraguay es del 40% (frente al 5,1% de la población no indígena) y el promedio de años de estudio de mayores de 15 años es de tres años en la población indígena frente a los ocho de la población no indígena. El número de personas matriculadas ha ido aumentando en etapas en la educación escolar básica, pero persisten grandes diferencias en la tasa bruta de escolaridad entre la población indígena y no indígena.

Según el III Censo Nacional (DGEEC, 2015), el 70% de las comunidades, aldeas o barrios indígenas cuenta con un local escolar, aunque el 71,9% reporta falta de aulas y problemas en las instalaciones. En el 27% de las comunidades no hay docentes y solo 45 comunidades cuentan con enseñanza media. De este modo puede notarse que el Estado paraguayo no ha tomado las medidas necesarias para garantizar el desarrollo armónico e integral de los niños, niñas y adolescentes indígenas, conforme establecen instrumentos nacionales e internacionales de carácter vinculante. Esto provoca que este sector de la sociedad se

<sup>2</sup> En este contexto, la población empobrecida alcanza un 40,7%, la población indigente es del 19%, la percepción de la corrupción en el Estado llega a un 77,8% y el 90% de la población considera que hay una distribución injusta de la riqueza (Oxfam, 2015).

mantenga dentro de la profunda brecha de la desigualdad con relación al resto de la población.

Además, como podrá verse en los apartados siguientes, esta discriminación estructural permea cada uno de los derechos que deberían ser garantizados por el Estado paraguayo a los pueblos indígenas.

## **Tierras, despojo y violencia**

Paraguay sigue en una situación de grave ilegalidad e informalidad cuando hablamos de la falta de comprobación técnica, objetiva y veraz de la tenencia y propiedad de la tierra, y más aún cuando se trata de tierras indígenas. En ese marco, la Relatora explica que “la privatización general de las tierras y la falta de un registro catastral adecuado han generado una superposición de títulos de propiedad, que originan reclamaciones múltiples sobre determinadas áreas; estas reclamaciones suelen fallarse en favor de las empresas, despojando de la tierra a los pueblos indígenas” (Ídem). Como ejemplo de lo antedicho, tenemos varios casos:

Una de las comunidades indígenas que sufre la corrupción en relación con la informalidad de las tierras es la comunidad Puerto Pollo del pueblo Yshir, ubicada en el distrito de Bahía Negra, departamento de Alto Paraguay. Sus tierras, a pesar de estar habitadas por familias indígenas y pertenecer a su territorio ancestral, fueron adjudicadas y tituladas en el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) a nombre del ganadero Blas Gadea. Esta situación, a pesar de la denuncia ante la Unidad de Delitos Económicos y Anticorrupción del Ministerio Público, sigue en la impunidad. Así también, la Secretaría del Ambiente (Seam) sigue manteniendo una licencia ambiental a favor de esta empresa ganadera, que pretende introducir ganado donde están las familias.

Otro caso es el de la comunidad indígena Sauce del pueblo Avá Guaraní. El viernes 30 de setiembre de 2016, fuerzas policiales y agentes estatales de varias dependencias del Gobierno procedieron a realizar un desalojo forzoso contra la misma. Con un despliegue de fuerza absolutamente desproporcional, fiscales, varias patrulleras, ómnibus con agentes de la Grupo Especial de Operaciones (GEO), policía montada y responsables del Instituto Paraguayo del Indígena (Indi) llegaron a la zona para proceder al desalojo. Esta comunidad es una de las tantas que fue expulsada durante la construcción de la hidroeléctrica Itaipú y que jamás fue indemnizada. Ante esto, y sin ninguna otra alternativa, regresaron a sus tierras ancestrales, para encontrarse con otro titular, Germán Hutz, suegro de la hermana del vicepresidente de la República Juan Afara, quien se vio beneficiado a través de una orden del juez Emilio Gómez Barrios, quien dictó la medida para el procedimiento en el que inclusive se derrumbaron y quemaron casas, escuela y el templo de los indígenas.

Así también, el Estado es responsable de no proteger los derechos indígenas de acciones de particulares cuando tiene conocimiento de ellos. En materia territorial, en el mes de abril de este año, seis indígenas de la comunidad Jejtymiri, del Pueblo Avá Guaraní, fueron agredidos con armas de fuego por parte de un guardia privado de una estancia, quien los expulsó del lugar de donde vivían desde hace más de 15 años. Dos de estas personas eran menores de edad<sup>3</sup>.

En ese mismo tenor, para la comunidad indígena Sawhoyamaxa, las tensiones con el propietario de la estancia, a cuyo nombre aún están tituladas las tierras expropiadas, continúan, continúan. En setiembre, la comunidad volvió a vivir situaciones violentas por parte de trabajadores de la estancia, quienes siguen entrando en tierras indígenas, alentados por el ambiente de impunidad propiciado por la inacción del Ministerio Público pese a denuncias concretas de la comunidad, a través de la institución Tierraviva. Asimismo, esta situación se da por la propia desidia del Estado en cumplir el punto de la ley de expropiación tendiente a establecer los límites de la tierra.

Por otro lado, siguen surgiendo quejas de aislamiento de comunidades indígenas, como las denuncias de mujeres Guaraní Nándeva de la comunidad Syracua, las que permanecen tras alambradas con prohibición de salir a buscar comida o acceder a servicios básicos; o el caso denunciado por la comunidad Chaidí y Acojadi del Pueblo Ayoreo, que además del aislamiento se ve obligada a pagar un “peaje” a colonos menonitas.

## **Derechos económicos, sociales y culturales**

En el Chaco paraguayo persisten las violaciones de derechos de los trabajadores y trabajadoras indígenas que trabajan en situación de dependencia o a destajo para personas y empresas del agronegocio, situación confirmada por el CERD en el 2016. El salario de las y los trabajadores indígenas se da en gran medida con pagos por debajo del salario mínimo o sumas que no se ajustan a los servicios prestados. A estas condiciones se suma la falta casi absoluta de inscripción de las y los mismos en el Instituto de Previsión Social (IPS), vulnerando así otros derechos esenciales del trabajador como el derecho a la salud y a la jubilación.

Otro de los principales problemas a los efectos de los reclamos y demandas por parte de las y los trabajadores es que los contratos no se hacen por escrito en la mayoría de los casos, lo que dificulta su exigencia, independientemente a que los contratos orales tienen la misma fuerza obligatoria. En relación a aquellos trabajadores indígenas que tienen el carácter de peones, frecuentemente se instalan con sus parejas en las estancias y las mujeres en mucho de los casos

3 Extra (17/04/16), disponible en: <http://www.extra.com.py/actualidad/seis-indigenas-fueron-baleados-por-guardias-de-un-brasileno.html>

cocinan para el establecimiento no siendo reconocida su labor y mucho menos pagada. Todo esto también, no sólo por las condiciones de mujer e indígena sino por el profundo grado de patriarcado, colonialismo y capitalismo que se consolida en el sistema neoliberal actual.

Así también, en este sentido y con relación a los salarios, estos son percibidos con importantes retrasos bajo la excusa de que los administradores o administradoras acuden esporádicamente a sus estancias. Es importante decir que la vulneración de estos derechos se dan por diferentes motivos, entre ellos la asimetría de poder económico de los propietarios de estancias ganaderas en comparación con las personas de los pueblos indígenas. Otro factor fundamental es que el Estado –a través del ente rector en la materia, el Ministerio de Trabajo– se encuentra radicalmente ausente para la fiscalización de las condiciones de trabajo de la población en general y, en particular, de los y las indígenas.

Por último, a los efectos de ejemplificar estas violaciones de derechos laborales, tenemos el caso de una constitución a la estancia denominada Ruroca S.A. ubicada en el Departamento de Boquerón, Chaco paraguayo, por parte de Teresa Martínez, Agente Fiscal. En la misma, según la representante del Ministerio Público, se encontraban unos 35 indígenas del pueblo Aché, entre los que se encontraban al menos siete menores de edad. Éstos, según el procedimiento fiscal – que profundizará la investigación – estaban deshidratados, con heridas en las manos por el trabajo y ni siquiera contaban con el pago de salario que les correspondía<sup>4</sup>.

Siguiendo con los casos de violación de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), entre marzo y abril de este año, alrededor de 100 familias de la comunidad Payseyamexiempa 'a (Buena Vista y Colonia 96) permanecieron en aislamiento, sin acceso a servicios de salud, al agua, a la alimentación o en contexto de inundación. Esta situación persistió aun cuando en el 2015 fuera denunciada la muerte de dos niños, quienes no pudieron llegar a tiempo por la gran distancia (40 km) y las dificultades de acceso a los servicios de salud por falta de camino y transporte público.

En este sentido, conforme a las declaraciones de Delfín Ortiz, de la comunidad Mbói Jaguá, en setiembre de este año: “Yo creo que eso es cierto porque en nuestra comunidad la mayoría está con vómito y diarrea, inclusive vomitan sangre y tienen mareos”. Este se refería a la internación de cuatro niños y una persona adulta en el hospital distrital de Curuguay, quienes pudieron tener estos síntomas a consecuencia de agrotóxicos utilizados en plantaciones de soja en fincas colindantes a la comunidad indígena, ubicada a pocos kilómetros de la ciudad de Villa Ygatymí, Canindeyú. Si bien es positivo que el Estado haya cumplido con su obligación de enviar, a través del Ministerio de Salud Públi-

4Última Hora (14/11/2016), disponible en: <http://www.ultimahora.com/esclavitud-laboral-rescatan-35-indigenas-abusados-el-chaco-n1039706.html>

ca y Bienestar Social (MSPBS), una comitiva a fin de analizar el origen de las enfermedades, es crucial que el mismo promocioe, defienda y garantice los derechos humanos de tantas comunidades, indígenas y campesinas, que se ven afectadas no solamente por los efectos de los agrotóxicos, sino además por la expulsión y el desplazamiento forzoso que sufren a causa del modelo agroexportador y latifundista.

En materia declarativa aún, pero digno de ser resaltado, es que a fines de febrero el Ministro de Salud firmó la resolución de conformación del Consejo Nacional de Salud de Pueblos Indígenas, aceptándose la propuesta de los mismos. Así, se cuenta con un representante de cada uno de los 19 pueblos que existen en el país. Por el momento se encuentran discutiendo la reglamentación de la Ley N° 5469/15 de Salud Indígena, la cual se consensuaría a finales de este año.

### **Consulta y participación**

La discriminación estructural también se arraiga en un abierto y público desconocimiento por parte del Estado paraguayo sobre la obligación de consulta establecida en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificada por la Ley N° 234/93. Esto es así no solo porque no existe una ley que regule la consulta, sino porque las autoridades estatales, respecto a la misma, actúan violando los principios del derecho internacional de los derechos humanos que deben regirla como ser: buena fe, representatividad y procedimiento adecuado.

Esta situación es explicada también por la Relatora, quien manifiesta que “existe en el Paraguay un incumplimiento generalizado del deber estatal de consultar antes de la adopción de medidas legislativas, políticas y administrativas que afectan directamente a los pueblos indígenas y a sus tierras, territorios y recursos naturales” (Tauli-Corpuz, 2015). En este sentido, ya se hizo mención a situaciones de falta de consulta para el otorgamiento de licencias ambientales en territorio indígena, aspecto recogido también por el CERD en el segundo semestre del presente año.

En el primer semestre se logró concretar un gran esfuerzo para la culminación del Congreso Nacional de Organizaciones Indígenas, el cual tenía por fin discutir los derechos humanos indígenas y territoriales, creándose la Organización Nacional de Pueblos Indígenas, con una conformación paritaria de sus miembros con diez mujeres e igual cantidad de varones<sup>5</sup>. Por otro lado, mujeres indígenas del Chaco americano, en un encuentro masivo en nuestro país, pidieron el reconocimiento del derecho al territorio. Por otra parte, además de marchas por casos puntuales, como la realizada en dos ocasiones por la

5 Chaco sin Fronteras, 1 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.chacosinfronteras.com/2016/04/01/congreso-nacional-indigena/>

comunidad Xákmok Kásek del pueblo sanapaná para la compra de sus tierras y el cumplimiento de la sentencia de 2010 de la Corte IDH, se puede citar la gran marcha de la dignidad, celebrada el 11 de octubre por la Mesa de Articulación Indígena del Paraguay (MAIPy). En ella denunciaron la expulsión de sus territorios, destrucción y envenenamiento de sus comunidades, así como la discriminación estructural. En el mismo sentido, al día siguiente, representantes de más de 100 comunidades chaqueñas marcharon también por el microcentro capitalino.

## Casos internacionales

El Estado paraguayo es en la región el que cuenta con la mayor cantidad de sentencias condenatorias en materia territorial por parte de la Corte IDH por denuncias presentadas por pueblos indígenas. Estas son las de las comunidades Yakye Axa (2005), Sawhoyamaxa (2006) y Xákmok Kásek (2010), a más de dos Acuerdos de Solución Amistosa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que siguen sin ser cumplidos integralmente. Se trata de las comunidades Y'aka Marangatu (2009) y Kelyenmagategma (2011)<sup>6</sup>. A pesar de haber transcurrido ya once años de la primera sentencia y seis de la última, ninguno de los casos se encuentra plenamente cumplidos en relación con la devolución y titulación de tierras.

La comunidad Yakye Axa permanece sobre la misma ruta, al lado de sus tierras ancestrales, habiendo hace más de dos décadas empezado el camino de la reivindicación territorial. Esta se encuentra en las mismas condiciones y aguardando que el Estado cumpla con el punto de restitución que llegó a término hace ocho años. Las 12.312 hectáreas adquiridas en el 2012 por el Estado para la comunidad no fueron aún tituladas. Además, la aceptación de tierras distintas a las originalmente reclamadas estaba condicionada a la construcción de un camino de acceso. En más de cuatro años el Estado no ha avanzado eficazmente al respecto, perdiéndose en procedimientos irracionalmente burocráticos entre sus propias dependencias. La comunidad sigue sin siquiera poder ingresar a dichas tierras.

Respecto a la comunidad Sawhoyamaxa, a más de dos años de promulgarse la ley de expropiación (forzada con la reocupación de las tierras por parte de la misma), es inexplicable la mora excesiva para dar paso a la titulación, trabándose en juicios cuya resolución recae en funcionarios estatales. Cabe señalar que ambos casos se vieron dañados por el accionar del expresidente del Indi Rubén Quesnel y la exadministradora Marlene Mendoza, quienes sustrajeron los montos destinados para proyectos de desarrollo. El juicio iniciado en el 2013 se encuentra a la espera de su sustanciación.

6 En lo referente a las medidas cautelares de los Totobiegosodoe, véase artículo sobre derechos de pueblos en aislamiento voluntario en este informe.

En cuanto a Xákmok Kásek, sí hubo avances. Se realizó el segundo de los tres pagos para la adquisición de 7.701 hectáreas de las 10.700 que debe restituir el Estado a la comunidad. Se espera que ese último pago se concrete en el transcurso de lo que resta de este año. Sobre las demás hectáreas no se registra avance alguno.

Con relación a los acuerdos amistosos, hay avances declarativos, como discusiones para la construcción de viviendas y finalización de los trabajos en terreno para la mensura en el caso de la comunidad Kelyenmagategma. Con respecto a la comunidad Y´aka Marangatu, se está llevando a cabo un trabajo conjunto para la presentación de un proyecto de ley de expropiación, además de que los peticionarios señalan que en materia de asistencia en salud y alimentación se está cumpliendo lo pactado.

## **Defensoras y defensores de derechos humanos**

En diciembre de 2015, la abogada de la comunidad Sawhoyamaxa, Julia Cabello Alonso, de Tierraviva, fue amonestada. El sumario que se le abrió fue por criticar una acción judicial dilatoria respecto a la concreción del derecho territorial de la comunidad. La amonestación, aplicada por la Corte Suprema de Justicia, incluye “la advertencia de que, si volviera a incurrir en hechos similares, se aplicarán penas más severas”. Es importante agregar que la abogada se encontró en un estado de indefensión, por una parte, teniendo en cuenta que fue condenada por el mismo órgano al que interpeló por su actuar arbitrario. Por otra parte, la Corte Suprema actuó de modo absolutamente parcial al ser juez y parte en el juzgamiento de la denuncia planteada.

En otra parte de la resolución se señala que la ley (sin mencionar cuál) prevé en tales casos “correcciones como la multa e incluso el arresto”. Este proceso, inaceptable en cualquier Estado social de derecho, atenta contra la libre crítica a los fallos judiciales y la libertad de expresión. Esta sanción, que quedará en el legajo profesional de la abogada, limita su trabajo y se constituye en una amenaza contra todo aquel defensor de derechos humanos que asuma el coraje de enfrentarse a la máxima instancia judicial.

La situación de persecución a defensoras y defensores de derechos humanos no es aislada, sino una práctica sistemática<sup>7</sup> sobre todo contra quienes defienden los derechos a la tierra y el territorio. Entre otros ejemplos cabe citar a Carlos Mareco, defensor de derechos humanos y líder indígena de la comunidad Sawhoyamaxa, víctima de una amenaza de muerte realizada por el administrador de la empresa que ocupa las tierras, Luis Brítez, en el 2015. Este hecho,

7 Esta sistematicidad ha motivado en el presente año las recomendaciones de organismos de Naciones Unidas tales como del Grupo de Trabajo del Examen Periódico Universal, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Relator especial sobre el derecho a la salud, en relación a la situación de defensores y defensoras de derechos humanos.



si bien fue denunciado ante el Ministerio Público, así como otros, sigue en la impunidad.

De hecho, cuando la víctima es una persona indígena la impunidad no es aislada, sino que constituye un patrón que arraiga el sistema discriminatorio. Así las cosas, el Informe de la Relatora Especial establece que existe una “insuficiente aplicación de las normas constitucionales e internacionales por parte del sistema judicial, lo que genera un clima de impunidad” (Tauli-Corpus, 2015).

## **El Indi, lejos de su función**

Luego de la destitución de Jorge Servín como presidente del Indi, en noviembre de 2015 fue designado Aldo Saldívar, exjefe de operaciones de la Secretaría de Emergencia Nacional, quien desde su primera declaración pública señaló la ausencia de alguna directriz concreta encaminada a la restitución de tierras. El principio de igualdad y no discriminación establecido en el artículo 46 de la Constitución está lejos de cumplirse cuando observamos que el Indi, institución que debiera ser la más institucionalmente fortalecida, sigue siendo la más débil del Estado paraguayo, ya que cuenta con una infraestructura y recursos humanos que son absolutamente insuficientes en relación con la calidad, cantidad e identidad como defensores y defensoras de derechos humanos.

Como se había mencionado en el informe del año pasado (Ayala, 2015), el Congreso de la Nación había reducido el presupuesto del Indi<sup>8</sup> en un 43% para el ejercicio del año 2016. Conforme a esto, la política de reducción se agrava progresivamente para el año venidero: la ejecución presupuestaria del año 2015 del Indi fue de G. 107.261.166.895, el monto presupuestado en el 2016 fue de G. 77.180.167.179, en tanto el proyecto remitido al Congreso para el año 2017 contempla la suma total de G. 43.770.987.726.

En ese contexto, en el año 2015 el rubro de tierras tenía presupuestado G. 86.305.859.128, con una ejecución del 0.0%. En tanto, para el 2016 se asignaron G. 47.921.627.194 para este rubro, un montó que disminuyó a G. 10.000.000.000 en el proyecto presentado en setiembre pasado al Poder Legislativo<sup>9</sup>.

8 El Indi es una entidad autárquica con personería jurídica y patrimonio propio cuyas relaciones con el Poder Ejecutivo deberán ser mantenidas por conducto del Ministerio de Educación y Cultura con los mandatos de cumplir, garantizar y velar por el fiel cumplimiento de los derechos indígenas, armonizando el mandato legal con la participación de los pueblos indígenas, en forma articulada y coordinada con otras instituciones.

9 Gente, Ambiente y Territorio (GAT), setiembre de 2016. Disponible en <http://gat.org.py/boletin/2016/Setiembre/1463>

## RECOMENDACIONES

- Combatir la discriminación racial, social y estructural a través de políticas públicas que garanticen los derechos, principalmente territoriales, de los pueblos indígenas a través de la recuperación, defensa, promoción, vigencia y respeto a su cosmovisión dentro y fuera del territorio.
- Respetar los principios de la consulta previa, libre e informada garantizando la participación y consentimiento de los pueblos indígenas en los proyectos o anteproyectos de leyes o actividades que afecten sus derechos humanos, prácticas culturales y territorio.
- Tomar todas las medidas para garantizar que los niños, niñas y adolescentes de las comunidades indígenas puedan acceder a sus derechos, respetando su participación activa en la vivencia, reproducción y creación de su cultura, su familia y su territorio.
- Elaborar participativamente el presupuesto para las políticas públicas que garanticen la igualdad y no discriminación de los pueblos indígenas.
- Procesar y sancionar a todos y cada uno de los operadores y operadoras de justicia, así como a los y las responsables del Indi que propiciaron los desalojos forzosos de comunidades indígenas de sus tierras ancestrales, principalmente en el caso de la comunidad Sauce del pueblo Avá Guaraní, garantizando la recuperación y aseguramiento de sus tierras.
- Cumplir cabalmente todas y cada una de las obligaciones impuestas por las sentencias de la Corte IDH en los casos referentes a pueblos indígenas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ayala Amarilla, Oscar (2015) "Recuento de un año con reminiscencias autoritarias, donde lo indígena parece no contar" en Codehupy (2015) *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2016) *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto a sexto del Paraguay*. Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsot1NGNOqjXRa5zz%2FZ38nrGcjRaQmXe%2BYcltFjJHrbrNQZxPYxy19RW9AqY11QoGpW7W4nJPlq q7VSMnd%2F6CjTyvuLmAdreYnERdnWjfeYt>
- Oxfam (2015) *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe*. Perú, Oxfam.
- Tauli-Corpuz, Victoria (2015) *Informe sobre la situación de los pueblos indígenas en el Paraguay. Consejo de Derechos Humanos, 30º período de sesiones Tema 3 de la agenda*. Disponible en: <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/es/documentos/country-reports/84-report-paraguay>



# **AISLADOS HASTA EN SUS DERECHOS: GRUPOS AYOREOS EN AISLAMIENTO EN EL NORTE DEL CHACO PARAGUAYO**

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS  
EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO



**Miguel Lovera, Jieun Kang y Miguel Ángel Alarcón**

INICIATIVA AMOTOCODIE

## INTRODUCCIÓN

Ayoreode<sup>1</sup> son un pueblo de cazadores y recolectoras con un territorio enorme, cuya extensión supera las 30 millones de hectáreas (300.000 km<sup>2</sup>), ocupando prácticamente todo el norte del Gran Chaco Americano, entre los ríos Paraguay, Pilcomayo, Parapetí y Grande. No llega, sin embargo, a las zonas ribereñas mismas, que son territorios de otros pueblos indígenas. De esta manera, de norte a sur, el territorio se extiende desde las serranías de la Chiquitanía, en Bolivia, hasta la zona que ocupan hoy las colonias menonitas del Chaco Central paraguayo.

El número total de integrantes del pueblo ayoreo llega actualmente a cerca de 5.600 personas, unas 3.000 personas viviendo en Bolivia y unas 2.600 personas viviendo en lo que hoy es Paraguay (Iniciativa Amotocodie, 2010). Existen evidencias, de acuerdo a la experticia de ayoreode y no indígenas, de que persisten numerosos grupos que todavía viven aislados en los bosques remanentes del Gran Chaco, en Paraguay y Bolivia. Estos viven aún sin contacto con la sociedad envolvente. En Paraguay son llamados “silvícolas”, “no contactados”, “mos salvajes”; a nivel internacional se los llama pueblos o grupos “en aislamiento voluntario” o sencillamente “aislados”. Últimamente se habla de indígenas en “situación de aislamiento”.

Gran parte del pueblo ayoreo en Paraguay fue contactada y sacada a la fuerza de los montes que habitaban en el transcurso de los últimos 50 años, y vive hoy en asentamientos fijos y permanentes. Mientras tanto su territorio está siendo destruido en una vorágine destructora que lo deforesta y lo desertifica, dejándolo irreconocible a los ojos de la cultura ayorea. Un Chaco cada vez más seco, cada vez más caliente, cada vez más salobre, menos hábitat para un pueblo que los habitó milenariamente y lo sigue habitando pese a no ser reconocido ni respetado, ni por las leyes ni por las costumbres predatorias de nuestra sociedad.

## MARCO JURÍDICO

En Paraguay no existen leyes explícitas para la protección de los derechos de pueblos indígenas que viven en aislamiento, pero hay varias normativas legales que expresan y afirman en su conjunto la obligación que tienen el Estado y la sociedad de proteger los derechos fundamentales que asisten a los pueblos indígenas.

1 En el idioma ayoreo significa seres humanos.

## **Cuadro N° 1. NORMATIVAS LEGALES**

Constitución Nacional.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) / Ley Nacional 234/93

Ley 904/81 Estatuto de Comunidades Indígenas

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

Directrices de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y en contacto inicial de la región amazónica y el Gran Chaco

Entre ellos cabe destacar:

- El derecho a la autodeterminación, que incluye el derecho de mantenerse en el modelo de vida actual, de permanecer en aislamiento de la sociedad envolvente y de no ser contactados.
- El derecho a la protección de su modelo de vida, y de los recursos acostumbrados y necesarios para su vida y sobrevivencia.
- El derecho a la integridad de su territorio y a la protección del mismo contra la depredación y destrucción.
- El derecho a la propiedad legal -titulación a su nombre- de la totalidad de los territorios que ocupan y usan.

Ante la falta de normativas explícitas para la protección de grupos aislados, existe un conjunto amplio de normativas ambientales que favorecen la protección de los bosques, biodiversidad y sus recursos, y deben ser atendidas al momento de analizar las diferentes posibilidades y estrategias para la protección de los grupos en aislamiento. Las mismas deberían ser tomadas en cuenta para la aprobación de los planes de uso que transforman la cobertura vegetal del Chaco, tanto para la implementación de actividades extractivas, como para el desarrollo de obras de infraestructura. Estas normativas no son tenidas en cuenta en los procesos de aprobación de los planes de uso del suelo ni la Secretaría del Ambiente (Seam) tiene la capacidad de ejercer los mecanismos de control pertinentes a sus funciones. Además, en la mayoría de los planes de uso aprobados por la autoridad competente no se hace mención a la presencia de grupos ayoreo aislados en las áreas consideradas, y si se los menciona, no se contemplan las medidas de prevención del contacto o los planes de mitigación correspondientes.

Las normativas ambientales ofrecen un mínimo marco para la protección del hábitat necesario para que los grupos sin contacto puedan seguir viviendo en la condición que decidan, preservándose los bosques con todas sus riquezas florísticas y faunísticas, y las zonas de acopio natural y conservación de agua. Además, tanto la legislación ambiental como la normativa propia de los ministerios sectoriales contemplan salvaguardas destinadas a la protección de derechos de pueblos indígenas en general y muchas de estas afectan directamente a la vida de los grupos aislados, a saber:

### ***Salvaguardas de derechos de terceros en el diseño de los Planes de Uso de la Tierra***

*Resolución del Servicio Forestal Nacional (SFN) N° 323/1992*, que establece que los Planes de Aprovechamiento y Manejo Forestal deben incluir un plano en el cual se indiquen los límites, con los números de fincas y padrones.

La Resolución N° 82/09 de la Seam que determina (art. 1) que no podrán desarrollarse cambios de uso de la tierra en inmuebles sujetos a reivindicación indígena reconocida por instancias administrativas, legislativas judiciales del Estado; así como por jurisdicción internacional y que (art. 2) las reservas forestales serán como mínimo del 25% y deberán establecerse siguiendo los criterios de continuidad de las masas forestales.

### ***Salvaguardas de cuencas hidrográficas y sus bosques protectores***

Decreto N° 18831/86; por el cual se establecen normas de protección ambiental, entre las cuales se incluyen: la protección de cuencas hidrográficas.

Ley N° 4241/10, de restablecimiento de los bosques protectores de cuencas hídricas y el Decreto N° 9824/2012, que reglamenta dicha ley.

### ***Salvaguardas en cuanto a la protección de fuentes de agua***

Resolución de la Seam N° 222/02, que establece el padrón de calidad de aguas de la República.

### ***Salvaguardas en cuanto a protección de Bosques Naturales***

Ley N° 422/73 Forestal que define (art. 6) Bosques Protectores y (art. 7) Bosques Especiales y establece que son (art. 22) de utilidad pública y susceptible de expropiación, los bosques necesarios para: controlar la erosión, regular y pro-

teger las cuencas hidrográficas, entre otros fines, y que (art. 42) las propiedades rurales de más de 20 ha deben mantener el 25% de bosque natural<sup>23</sup>.

### **Salvaguardas en cuanto a Áreas Silvestres Protegidas**

Resolución de la Seam N° 200/2001, que reglamenta las categorías de manejo, zonificación y usos de las Áreas Silvestres Protegidas, y establece (art. 3) las categorías de manejo, define (art. 14) con el nombre genérico de Parque Nacional a aquellas áreas naturales con ecosistemas que contienen rasgos geomorfológicos destacados y especies representativas de una región natural, incluyendo a las poblaciones que se encuentran dentro, y hacen uso tradicional de los recursos del área a través de actividades consideradas sustentables; define asimismo (art.16) a los monumentos naturales a aquellas áreas con valor natural o cultural destacado.

Pese a que las numerosas normativas vigentes deberían brindar ciertas garantías de preservación de recursos vitales, ellas son insuficientes e inadecuadas porque no han sido previstas para la protección de la integridad territorial, física y espiritual de los aislados. Son, más bien, directrices para la salvaguarda de algunos recursos naturales, lo que no impide el avance de la deforestación y destrucción del norte del Chaco.

Irónicamente, en los casos en que se verifica la falta de cumplimiento o la violación de la normativa ambiental o de derechos humanos contenidos en estas leyes, que implican generalmente la destrucción de hábitats y la deforestación de sitios específicos de valor para los grupos ayoreo aislados, es que se confirma la presencia y existencia misma de estos grupos aislados. Es lamentable que las autoridades, en el proceso de aplicación de la Ley y la normativa no incorporen las salvaguardas correspondientes.

## **SITUACIÓN DEL DERECHO**

Mientras formalmente tienen vigencia los derechos y salvaguardas citadas más arriba, en la práctica nada de eso se aplica a la realidad del pueblo ayoreo, ni para quienes viven en las reducciones después del contacto, ni para los grupos aislados. La expansión inclemente de la deforestación y la fragmentación de los hábitats necesarios para la vida de los ayoreo aislados es promovida por un

- 2 Las resoluciones del SFN N° 01/94 para la protección de los bosques naturales de producción; N° 1036/07 de fiscalización de las fincas superiores a 20 ha, en conjunto con la Seam y N° 128/2008, que responsabiliza a los propietarios del cumplimiento de la preservación del 25% de bosques naturales en sus previos; la resolución N° 1136/2011 del Instituto Forestal Nacional (Infona) que (art. 1) establece que los cambios de uso de suelo para actividad ganadera se deben realizar con el sistema silvopastoril, dejando un mínimo del 30% de árboles en pie por hectárea, de acuerdo a un inventario forestal.
- 3 Existen, asimismo, otras salvaguardas y normas relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas, por ejemplo, salvaguardas en cuanto al uso del fuego (Res. N° 1476/09 de la Seam, N° 1136/11 del Infona); la Ley N° 779/95 de Hidrocarburos; la Ley N° 3180/07 de Minería y la Res. N° 781/05 de la Seam que regula el uso público de las Áreas Silvestres Protegidas incluyendo la prohibición de prospección o prohibición sin autorización de la Seam.



modelo de desarrollo amparado por el Estado paraguayo tanto en “voluntad política” como en apoyo institucional. Esto se traduce en deterioro de la calidad del hábitat necesario y en la cantidad de recursos disponibles para la vida de los grupos aislados.

En este escenario o más lo más importante, tal vez, no sea la falta de implementación de la normativa vigente, o de las salvaguardas existentes, sino, por un lado, la impunidad que permite los desmanes por parte de los poderosos actores que protagonizan la destrucción del Chaco, y por otro la ausencia del Estado para cumplir con su obligación de proteger a los grupos aislados en su territorio.

Las investigaciones y monitoreo desarrollado por la organización Iniciativa Amotocodie, desde el año 2002, y con participación de expertos ayoreo desde 2005, dan cuenta de la existencia de varios grupos pequeños o grupos familiares, separados y aparentemente sin comunicación entre sí, que continúan con su vida nómada sustentada tradicionalmente, en el norte y oeste del Chaco. Se trataría de entre 80 a 150 personas.

Huecos de extracción reciente de miel en los árboles, marcas clónicas dejadas en cortezas de árboles y cactáceas, utensilios y chozas de uso reciente hallados en zonas de desmontes y trazado de nuevas picadas, marcas chamánicas advirtiendo a otros la presencia de un grupo o el límite hasta donde se puede avanzar sin peligro de choques violentos, huellas en aguadas y picadas dentro del monte, objetos dejados cerca de algún asentamiento en señal de paz, amistad o intercambio, son algunos de los Indicadores que se registran. Testimonios de avistamiento de personas desnudas con armas o utensilios, voces y gritos de advertencia en el monte, el sonido de las hachas golpeando el tronco para extraer miel, el recuerdo de los ancianos de algún pariente que nunca salió del monte y, por el tiempo pasado, se supone que está vivo, son Indicadores testimoniales que convergen con los anteriores para definir a qué grupos podrían pertenecer las familias que aún se mantienen en los bosques.

Hasta el año 2005, estos indicadores podían ser observados en extensas áreas, desde el norte del Chaco Central, con una distribución más o menos regular, hacia el este, norte y oeste. En el año 2005 se intensifican los movimientos inmobiliarios, asociados a la demarcación de extensos terrenos y deforestación con el propósito de incrementar el valor de las estancias. En pocos casos este proceso está relacionado de manera directa con un efectivo y eficiente mejoramiento de la producción ganadera; que pudiera justificar la destrucción de los bosques en función a un modelo económico productivo agropecuario, sino que más bien, estas operaciones responderían a procesos de especulación inmobiliaria, principalmente en la venta de tierras originalmente fiscales privati-

zadas de manera espuria y ahora transferidas a propietarios primordialmente extranjeros, violentando la legislación vigente<sup>4</sup>.

Con la desaparición de los bosques, las señales indicadoras de la presencia de grupos aislados se fueron circunscribiendo a zonas reducidas pero donde aún pueden acceder a sus recursos vitales, como aguadas, zonas de caza y recolección, áreas de cultivo, exponiéndose, así, a mayor riesgo de contacto no deseado.

Se han registrado señales en islas de bosque, más o menos extensas, incluso en las zonas donde el alto índice de deforestación nos haría suponer que los aislados ya no están. Esto da cuenta de que por lo menos dos o tres grupos pequeños de ayoreo, al día de hoy, están viviendo en estos refugios que forman parte de su territorio ancestral y tradicional, resistiendo de manera extraordinaria a los violentos cambios que soportan.

Otras señales se encuentran con más regularidad dentro y en los alrededores de los parques nacionales, que por su extensión y estado de conservación, permiten la vida de otros grupos aislados. Al decir de los guarda parques y por los análisis de monitoreo regulares, los Parques Nacionales se van constituyendo, poco a poco, en los últimos refugios para los ayoreo no contactados.

Esta situación revela las condiciones en las que sobreviven los grupos aislados. Hoy, en el territorio paraguayo, su presencia poco tiene que ver con la aplicación vigorosa de la ley o el respeto a sus derechos, sino a su relación ininterrumpida con el territorio y su capacidad de subsistir resistiendo el asedio de nuestra sociedad. Los grupos aislados sobrevivirán hasta que no caigan presa de las actividades propias de la expansión ganadera, de la implementación de los planes de desarrollo de infraestructura, exploración y explotación de hidrocarburos, la especulación inmobiliaria o la evangelización.

## CASOS

Todos los casos de violación de derechos de los grupos ayoreo aislados se insertan y se explican a partir de la situación general que afecta al Chaco, en particular al territorio ayoreo, a saber, la pérdida del territorio por el avance de la deforestación.

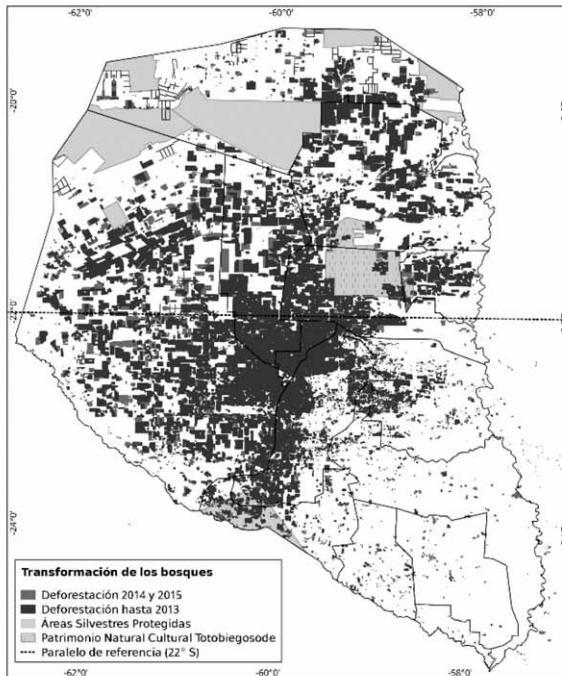
La presencia de grupos aislados en las distintas zonas del Chaco y los múltiples riesgos a la amenaza de su integridad, no pueden convertirse, todos, en “casos legales”, más bien es la situación global en la cual estos diferentes casos surgen y a veces llaman nuestra atención.

4 Última Hora, 3 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/la-fiscalia-analiza-investigar-otra-venta-ilegal-tierras-del-indert-n1004643.html>

Por consiguiente, no todos los hechos que corresponden a la violación de derechos de los grupos aislados se convierten en casos legales, porque son tantos que en la práctica serían imposible de atenderlos individualmente en su debida forma. Por la ausencia de un marco legal específico para la defensa de derechos de los grupos aislados y de soluciones políticas adecuadas, la acción de la sociedad civil es insuficiente y limitada.

Una de las mayores amenazas para los grupos ayoreo del monte que se encuentran nomadizando en la región del norte del Chaco, es el avance indiscriminado de actividades de deforestación y demarcación de lotes mediante picadas y alambrados. Estas actividades aumentan la vulnerabilidad de los grupos aislados, poniéndolos frente al riesgo de encontrarse repentinamente con grupos de trabajadores y/o sus máquinas.

### Gráfico N° 1. Mapa de transformación de bosques



Los aislados, al no estar preparados para tal encuentro pueden reaccionar violentamente o en algunos casos, al haber orden de “disparar a todo intruso” los trabajadores de las estancias o empresas pueden terminar matándolos. La llegada de trabajadores que no son de la región y que desconocen la existencia de los grupos aislados constituye un riesgo en sí mismo. Los nuevos propietarios

no se informan acerca de cuáles son las características de la región y avanzan confiadamente pensando que es tierra deshabitada.

Por otro lado, prevalece la idea de que la propiedad de la tierra define el derecho de ocupación, por lo que los grupos aislados, en sus derroteros, entran a propiedades privadas y son tomados como intrusos por parte de los propietarios. Debido a las distancias, la ley de la bala es la que define los derechos finalmente; incrementando la vulnerabilidad de la gente, que no entiende de propiedades privadas ni de alambrados.

***Vista esta tendencia, la disponibilidad de áreas vitales para el desarrollo del modelo de vida de los grupos aislados se verá reducida a expresiones mínimas en los próximos años. La aplicación de la ley y el respeto que poseen los grupos aislados, que son materia obligatoria para el gobierno, debe efectuarse inequívoca e inmediatamente, y solo así podrá revertirse la tendencia depredatoria que viene conformando un escenario de genocidio. Cuadro N° 2. Mapa de transformación de bosques***

Año	Meses	Total hectáreas	Promedio diario
2010	12	232.000	635
2011	12	286.000	784
2012	12	268.000	732
2013	12	236.000	647
2014	12	287.000	786
2015	12	285.500	782

*Empresa Ganadera River Plate S.A. viola Medidas Cautelares y amenaza a la integridad de los Ayoreo Totobiegosode y su territorio.*

De acuerdo a lo reportado por Gente, Ambiente y Territorio (GAT)<sup>5</sup> en su portal de internet, líderes y miembros de las comunidades ayoreo totobiegosode, Organización Payipie Ichadie Totobiegosode (OPIT), realizaron a inicios de julio de este año una campaña de control y monitoreo en la zona sur-este de su patrimonio, identificando graves indicios de trabajos de innovación, lo que posteriormente fue confirmado en fotos satélites. La denuncia fue presentada ante órganos públicos de competencia.

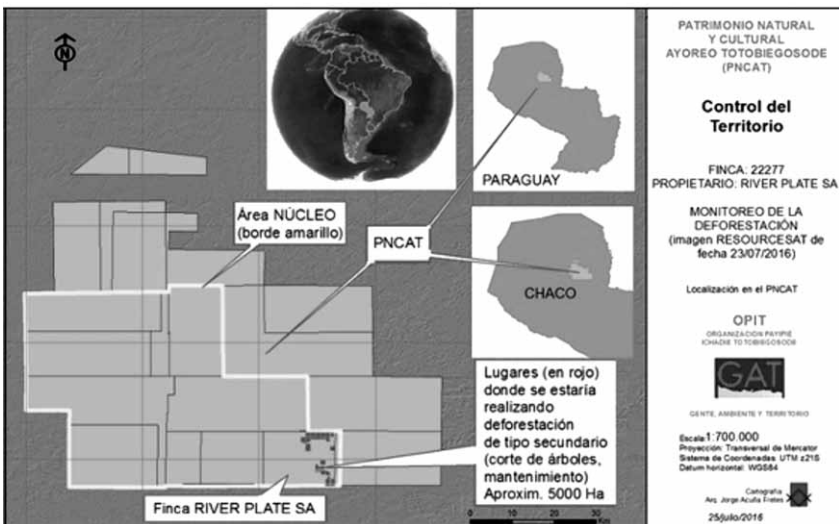
5 GAT, 28 de julio de 2016. Disponible en: <http://gat.org.py/noticias-del-gat/river-plate-sa-innovaciones-en-tierra-indigena-violentan-medida-cautelar-de-la-cidh-1440>

Toda el área del Patrimonio Natural y Cultural Ayoreo Totobiegosode se encuentra beneficiada por la Medida Cautelar (54-13) dictada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en febrero de este año.

Ante el requerimiento de la CIDH al Estado Paraguayo de que pare la deforestación en la zona y se evite el ingreso de extraños, entre otras medidas de protección, el gobierno había respondido en ese entonces al organismo que se había procedido al cese de actividades, haciendo mención específica de la Resolución N°166/16 del Instituto Forestal Nacional (Infona), del 22 de febrero del año en curso, por la cual se resolvió suspender el Plan de Uso de la Tierra en el inmueble Finca N° 22.277 anotado a nombre de la firma River Plate S.A., mencionándose en el Considerando la medida cautelar dictada por la CIDH, como también el hecho de que “la mencionada firma se ha apartado considerablemente del Plan de Uso de la Tierra aprobado por la Institución...”.

En una visita realizada en abril pasado, cuando también estuvo por la comunidad Chaidi el vicepresidente Juan Afara, el Secretario del Ambiente, Rolando de Barros Barreto, había asegurado a los Ayoreo Totobiegosode que “Hoy en día, todas las licencias han sido canceladas por pedido del pueblo totobiegosode en un trabajo coordinado por la Vicepresidente de la República, el Infona, y este último ha cancelado el 100% de los planes de uso de manejo aquí en la zona”<sup>6</sup>.

### Gráfico N° 2. Mapa de áreas de actividades ilegales dentro del área del PNC Ayoreo Totobiegosode



6 GAT, Ídem.

Sin embargo, mediante recorridos por sus tierras, los Ayoreo descubrieron nuevas áreas deforestadas, constatando así el incumplimiento por parte del Estado de resguardar esa zona. A raíz de esta situación los Ayoreo presentaron una denuncia pormenorizada de los hechos ante el titular de la Comisión Interinstitucional Ejecutiva Responsable de la Ejecución de Acciones Necesarias para el Cumplimiento de Sentencias, Recomendaciones, Solicitudes y Otros Compromisos Internacionales en Materia de Derechos Humanos (CICSI). Ministerio de Relaciones Exteriores.

Este es otro de los casos que sigue sin resolución efectiva por parte de las autoridades nacionales.

## **Cuyabía**

La propiedad del Instituto Paraguayo del Indígena (Indi), conocida actualmente como Cuyabía (antes San Lázaro), fue adquirida por esta institución en el año 1996. Se trata de una extensión de 25.000 ha que al momento de la compra estaban completamente vírgenes y sin picadas que delimitaran el predio.

La propiedad se asienta dentro del territorio tradicional ayoreo, en particular en un área utilizada por el grupo local ayoreo Atetadiegosode. En esa región viven aún ayoreo aislados que probablemente son parientes de los actuales pobladores más ancianos de Cuyabía. Existen Indicios de esa presencia en toda la extensión de bosques de esa región.

En agosto de 2010 familias provenientes de la comunidad Ebetogue en el Chaco central deciden retornar a esa propiedad que forma parte del territorio ancestral y tradicional del grupo local ayoreo Atetadiegosode. Se instalan más de 12 familias que inician un proceso de recuperación de la manera tradicional de vivir en el monte.

La comunidad, desde su llegada soportó presiones de la vecindad e incluso de autoridades del Instituto Nacional de la Reforma Agraria y de la Tierra (Indert) interesados en vender en fracciones la propiedad Ayoreo. Asimismo, desde su llegada a la zona varios propietarios escudados en la indefinición catastral de la zona empezaron a ocupar tierras pertenecientes al Indi destinada ahora para los Ayoreo. Lo líderes denunciaron reiteradas amenazas y acosos por parte de los estancieros asentados en la zona.

Los temores de los ayoreo de la comunidad Cuyabía estaban bien fundados porque a su llegada los vecinos les decían que esas tierras ya fueron vendidas, que su título ya no tiene validez, que ocuparían las tierras de la comunidad.

Después del golpe parlamentario que derrocó al Presidente Fernando Lugo el 22 de junio de 2012, el nuevo presidente del Indi nombrado por el nuevo régimen, Rubén Darío Quesnel, vendió de manera ilegal y contraviniendo a la misma Constitución Nacional la propiedad por el monto de 5.000 millones de guaraníes. Por este hecho el titular del Indi fue acusado, encarcelado, enjuiciado y condenado a pena privativa de libertad, mientras que la comunidad logró una medida cautelar que protege las 25.000 hectáreas de su tierra.

Por la solidez del título, por lo incuestionable de los derechos sobre esas tierras, empezaron los vecinos ganaderos una campaña de presión y represión violenta a la comunidad con la intención de socavar el liderazgo del principal dirigente de la comunidad, Unine Cutamorjana. Iniciaron, además, una campaña prebendaria tendiente a lograr la división entre las diferentes comunidades ayoreo que apoyan la causa de Cuyabía, ofreciendo todo tipo de aliciente financiero y material que, finalmente, logró que Cuyabía cediera en su lucha y se resignara a entregar más de 10.000 hectáreas pretendidas por los ganaderos en el año 2016.

Las empresas ganaderas beneficiadas en esta operación son: BAFI S.A o PACSA S.A., FH Friessen Hermanos, Estancia Santa Rita, Estancia la Concepción. Los nombres de los propietarios o de los accionistas suenan como vinculados a las más altas esferas del poder político nacional.

Empresarios vinculados a estas empresas financiaron las acciones extorsivas para lograr doblegar la voluntad del pueblo ayoreo y son beneficiarios directos y únicos de esta situación, lo que constituye en lenguaje coloquial una conspiración para delinquir y en términos legales constituye asociación ilícita para delinquir.

Mientras todo aquello ocurría, la deforestación ilegal continuó por parte de los usurpadores y ocupantes ilegales de la tierra, lo cual significó para el grupo aislado la pérdida de tranquilidad y condujo el abandono de esa parte de sus territorios, según los testimonios de los ayoreo de la comunidad de Cuyabía quienes desde su llegada realizaron el monitoreo de la situación de los aislados.

## **Presencia de ayoreo aislados fuera de su territorio tradicional**

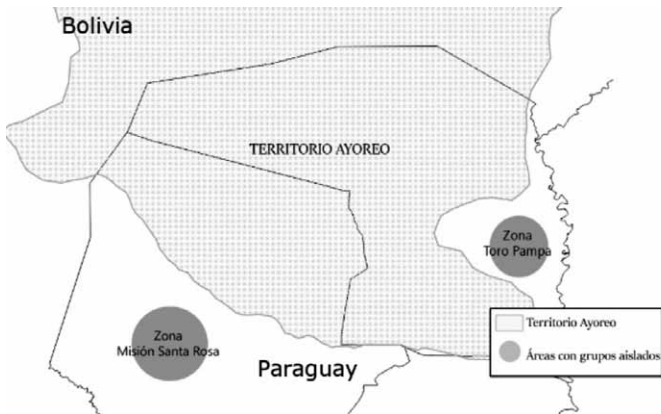
### ***Zona de misión Santa Rosa en territorio Manjui***

Los Manjui de la misión Santa Rosa reportan, desde hace ya 3 años, la presencia muy cercana de aislados en territorio de dicho pueblo. Frecuentemente encuentran rastros de esa presencia, tales como huellas y huecos con la forma típica que dejan en los árboles los ayoreo aislados cuando cosechan miel. En ocasiones, también escucharon gritos de la gente del monte y percibieron el acercamiento furtivo de los aislados a sus campamentos de trabajo. La confirmación de que se trataba de personas ayoreo aisladas se dio con el descubrimiento de una choza típica de este pueblo.

La búsqueda de áreas de tranquilidad ha llevado a los grupos aislados a incursionar en territorio tradicional manjui. Esto se debe a que el territorio tradicional ayoreo está siendo invadido crecientemente por el desarrollo económico. La memoria de ambos pueblos registra que en el pasado los ayoreo habían incursionado en esa región atacando a los manjui. Por esta razón los manjui temen la presencia cercana de los aislados, y manifiestan su deseo de que alguien contacte a los ayoreo que están por esa zona y se los desplace.

Así, hoy en día, la pérdida de territorio conlleva un potencial conflicto interétnico, enfrentando a dos pueblos que compiten por espacio vital para el desarrollo de sus formas de vida tradicional y moderna, ambos acorralados por los procesos de explotación de sus territorios por parte de actores exógenos.

**Gráfico N° 3. Mapa que indica las áreas ocupadas por grupos aislados fuera del territorio tradicional del pueblo ayoreo.**



**Aislados en la proximidad del Río Paraguay, zona Toro Pampa**

Un grupo de Ayoreo aislados se encuentra desde hace dos años ocupando de manera intermitente una región considerada fuera de su territorio tradicional, en proximidad del Río Paraguay. Su presencia fue constatada y registrada por trabajadores ayoreo en estancias de la zona. Este hecho ha atemorizado a estos trabajadores quienes abandonaron su trabajo en la zona en cuestión.

De nuevo se observa que, como en el caso de la presencia de aislados en territorio manjui, en las regiones aledañas a este caso de presencia, se registra alta deforestación y los aislados son empujados a buscar áreas de tranquilidad incluso en territorios que tradicionalmente pertenecen a otras etnias.

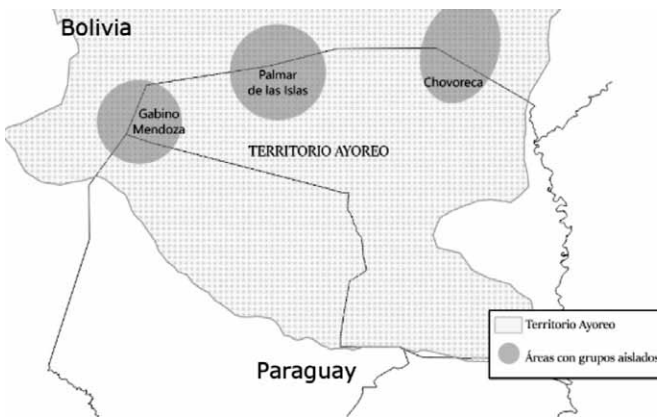


Según observaciones de los ancianos ayoreo, difícilmente los grupos aislados incursionen en zonas desconocidas fuera de su territorio, por el temor a enfrentar situaciones inesperadas y por la posibilidad de no encontrar recursos vitales. Esta es la razón por la cual muchos grupos aislados permanecen en áreas con profusa actividad antrópica. Al mismo tiempo, se entiende que, por efecto de esas mismas acciones, cuando las condiciones son extremas deben desplazarse indefectiblemente hacia áreas fuera de su territorio.

### **Ayoreo aislados en zonas transfronterizas**

Desde el 2004 se observa movimiento y presencia constante de grupos aislados en zonas transfronterizas entre Bolivia y Paraguay, cercanas a Gabino Mendoza, Palmar de las Islas y Chovoreca.

### **Gráfico N° 4. Mapa que indica las áreas ocupadas por grupos aislados en territorio tradicional ayoreo en regiones transfronterizas**



De estas regiones se observa la mayor cantidad de avistamientos de grupos de ayoreo aislados. Cada grupo en esas zonas está conformado, presumiblemente, por 30 o más personas, un número grande en comparación a la mayoría de avistamientos en otras regiones. La información al respecto de la presencia de los aislados en estas regiones ha sido elaborada a partir de reportes de trabajadores en la zona quienes los vieron andar por picadas, maquinistas y estancieros que fueron sorprendidos por la llegada de aislados y les ofrecieron agua y sal en tiempos de sequía, así como el testimonio de los guarda parques de Paraguay y Bolivia.

La protección de los derechos de autodeterminación de los grupos aislados se hace cada vez más difícil por el hecho de que su presencia se da en países que

tienen normativas y políticas distintas, mientras que los aislados se mueven libremente en su territorio tradicional, que ocuparon por milenios, sin conocimiento de las modernas fronteras nacionales.

Toda la franja de seguridad fronteriza de Paraguay, a lo largo de los límites con Bolivia está ocupada ilegalmente por propiedades privadas, muchas de ellas disputándose unas con otras la tenencia y supremacía en el territorio. Estos propietarios impiden, con efectivos armados, la libre circulación en el territorio incluso en las vías públicas, arrogándose la potestad de definir quién puede acceder y circular por el territorio, por sobre las garantías del estado de derecho en un territorio donde el Estado nacional subyuga su soberanía y pierde su capacidad de proteger al ciudadano común y con más razón a los ayoreo aislados.

### ***Aislados al norte del parque nacional Defensores del Chaco***

A mediados de 2016, en tiempos de la sequía, fueron vistos ayoreo aislados en estancias en formación al norte del parque nacional Defensores del Chaco.

Varios testigos afirman que algunos miembros de un grupo aislado se acercaron hasta sitios donde se hallaban trabajadores de las estancias y éstos, asustados, dispararon en dirección a los aislados sin que hayan herido a ninguno.

La presencia de estos grupos, según analizan los ayoreo, se debe a que en los sitios ocupados por las estancias en formación se encuentran áreas que son frecuentadas por distintos grupos aislados por los recursos que allí disponen. Estos grupos siguen haciendo uso de su territorio y, repentinamente, encuentran sus áreas ocupadas por extraños.

Estas estancias se ubican en la franja de amortiguamiento del parque nacional Defensores del Chaco, donde desde hace varios años se observa un proceso de deforestación masiva con pérdida de sitios importantes con recursos vitales de uso frecuente por los aislados, en particular sitios donde se abastecen de agua dulce.

Aun cuando estas estancias respeten la legislación vigente para preservar los cauces y aguadas, para los aislados significa la pérdida del agua, porque el acceso a sus fuentes está impedido por la propiedad privada y porque la deforestación, indefectiblemente, acabará extinguiendo las fuentes de agua. Esta es la limitación fundamental de la legislación ambiental.

## **RECOMENDACIONES**

Son imperiosas algunas acciones que deben ser tomadas por los diferentes actores involucrados o interesados en la protección de la vida e integridad territorial de los ayoreo aislados. Mucho se espera, siempre, de la capacidad y predisposición de los estados. Aunque hemos visto que históricamente los inte-

reses Estatales difícilmente contemplan los derechos de los aislados. Entonces, la necesidad de la acción recae sobre todas las conciencias alertas y sensibles a la problemática de estos grupos, si bien es el Estado el mandatario formal del poder social, político, administrativo y económico, por tanto se formulan estas recomendaciones para el Estado Paraguayo:

- Que el Estado tenga una política de prevención del contacto con respeto a la autodeterminación de los aislados. Hasta ahora el estado se esforzó por lograr un manual o protocolo sobre qué hacer si hay contacto, pero no elaboró políticas adecuadas que garanticen el derecho de autodeterminación que tienen los aislados a no ser contactados.
- Detener definitivamente la deforestación y la eliminación de vegetación nativa. La realidad del Chaco nos muestra un territorio que soporta una tasa de deforestación que no tiene igual en región alguna del mundo. Además del impacto de estas acciones sobre la calidad de la vida en aquella región, es de gran impacto para la vida de grupos Ayoreo que viven en esos bosques.
- Dar cumplimiento a la Constitución Nacional, otorgando tierras en cantidad y calidad suficiente para el pueblo ayoreo.
- Que se tomen medidas para dar conectividad a los bloques de vegetación nativa remanente, creando corredores biológicos, restaurando áreas degradadas, redirigiendo caminos, para preservar áreas vitales para los grupos aislados.
- Tomar las medidas para que el pueblo Ayoreo tenga un rol protagónico en las acciones de conservación, monitoreo y restauración de la naturaleza en su territorio.
- Tomar las medidas para indemnizar y reparar los daños causados al pueblo ayoreo contactado y no contactado en el proceso de ocupación y colonización del territorio Ayoreo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2016) Medida Cautelar 54-13. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2016/MC54-13-Es.pdf>
- International World Group for Indigenous Affairs, Unión de Nativos Ayoreo de Paraguay e Iniciativa Amotocodie (2010). *El Caso Ayoreo. Informe IWGIA N° 4*. Asunción: IWGIA-UNAP-Iniciativa Amotocodie.
- Iniciativa Amotocodie (2016). *Los Ayoreo Aislados en el Norte del Chaco Paraguayo, Informe 2014-2015*. Asunción: Iniciativa Amotocodie.

# **LA RESPUESTA AL VIH ESTÁ VINCULADA A LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**

DERECHOS DE LAS PERSONAS VIVIENDO CON VIH Y SIDA



**Juan Sebastián Cabral**

FUNDACIÓN VENCER

## INTRODUCCIÓN

Es importante reconocer los logros que en materia del VIH se han dado en Paraguay, pero también se debe analizar que aún existen muchos desafíos que enfrentar para dar una respuesta eficiente a la epidemia del VIH/Sida.

Numerosos casos de discriminación hacia personas que viven con VIH tomaron estado público a lo largo del año, llegando a los medios de comunicación. Uno de ellos –el más emblemático tal vez–, se dio con la denuncia de un joven hacia una institución estatal, la Academia Militar de las Fuerzas Armadas de la Nación.

Por otra parte, fueron numerosas las denuncias de personas extranjeras, quienes se encontraron con un impedimento burocrático a la hora de gestionar su radicación permanente en el país, solicitándoseles los resultados del test de VIH. Al tomar conocimiento de esta situación a través de denuncias a la línea telefónica de la Fundación Vencer, el equipo de Incidencia Política remitió todos los antecedentes, reglamentación y alcances de la Ley 3940/09, para que, estos órganos gubernamentales lo apliquen, hasta el momento, este procedimiento tiene el visto bueno de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) pero no fue remitido aún al Ministerio del Interior para su aplicación.

Si bien se ha avanzado y ampliado el acceso a los medicamentos antirretrovirales e infecciones oportunistas con el cambio de protocolo de elegibilidad, focalizado en mujeres gestantes, hombres que tienen sexo con hombres, personas trans, mujeres trabajadoras sexuales, el presupuesto –para la compra de los medicamentos antiretrovirales– aún corresponde en gran parte a fondos externos, lo cual significa un alto riesgo para la sostenibilidad.

## MARCO JURÍDICO

El presente año no ha habido iniciativas legislativas que modifiquen el marco normativo compuesto por la Ley N° 3.940/09 “Que establece derechos, obligaciones y medidas preventivas con relación a los efectos producidos por el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) y el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (Sida)”, así como su norma reglamentaria, la Resolución SG N° 675/2014 del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS).

Entre las debilidades y cuestionamientos de este marco normativo, cuya implementación el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental de las Naciones Unidas, Dainius Pūras, en el informe preliminar sobre su visita a Paraguay, ha calificado como un “verdadero desafío” (Naciones Unidas, 2016b). Se destacan a criterio del

mismo que en la práctica la falta de claridad en el reparto de responsabilidades entre el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) y el Programa Nacional de Control del VIH/Sida y la centralidad, menoscaban la aplicación de programas y políticas.

El Relator, asimismo, demostró preocupación por otros aspectos de la Ley N° 3.940/09, tales como promoción de la abstinencia sexual y la fidelidad mutua como algunas de las bases para prevenir el VIH/Sida –enfoque que calificó como sumamente moralista de la normativa– que no se ajusta a las normas de derechos humanos ni tiene base empírica. Así también expresó sus reclamos y observaciones respecto a la discriminación pública y privada, en particular las limitaciones arbitrarias en el acceso a los servicios de salud; situación agravada por la falta de programas y protocolos específicos aplicables a sectores clave de la población, como los niños, niñas y los adolescentes, las personas lesbianas, gays, bisexuales y personas trans, personas pertenecientes a pueblos indígenas, las personas privadas de libertad o las personas con discapacidad.

### **Declaración Política sobre el VIH y Sida**

Paraguay, como Estado miembro de las Naciones Unidas, se ha comprometido a implementar un audaz programa para poner fin a la epidemia de Sida para 2030.

La Declaración Política (Naciones Unidas, 2016) incluye un conjunto de objetivos y acciones específicos y con plazos concretos que deben alcanzarse para el 2020 si el mundo desea acelerar la respuesta y poner fin a la epidemia de Sida para 2030, dentro del marco de Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La Declaración hace un llamado a nivel mundial para la consecución de las siguientes 3 metas como forma de respaldar la Agenda de 2030 para el desarrollo sostenible:

- Reducir las nuevas infecciones de VIH a un número inferior a 500.000 en todo el mundo para el año 2020.
- Reducir las muertes relacionadas con el Sida a un número inferior a 500.000 en todo el mundo para el año 2020.
- Eliminar el estigma y la discriminación relacionada con el Sida para el año 2020.

### **Situación epidemiológica**

Según el informe de la situación epidemiológica del VIH/Sida en Paraguay (MSPBS/Pronasida, 2015), desde el inicio de la epidemia en el año 1985 hasta el año 2014 estaban registradas un total de 13.933 personas con infecciones

relacionadas al VIH, de los cuales 4.318 fueron categorizadas como Sida. En el año 2015 se diagnosticaron 1.430 nuevos casos, de los cuales 423 fueron categorizadas como Sida. El informe sobre juventud (2016) da cuenta además de que los nuevos diagnósticos se concentran mayormente en hombres (64,4%). No obstante, según fuentes clínicas, las mujeres infectadas tienen menor tiempo de supervivencia que los hombres porque tienden a buscar tratamiento más tarde (si es que llegan a hacerlo) (Bury, Morrison y McLachlan, 1992).

De cada 10 nuevos diagnósticos de VIH, más de 4 corresponden a adolescentes o jóvenes, y dentro de este grupo los de 20 a 24 años presentan mayor incidencia. En los tres grupos etarios que componen la adolescencia y la juventud se registran mayores casos masculinos que femeninos (gráfico 11). El importante peso relativo de jóvenes en los nuevos diagnósticos ha dado lugar a que en América Latina se hable de un “rejuvenecimiento” de la epidemia (CEPAL, 2000, en CEPAL, 2009).

Las muertes relacionadas con la infección del VIH hasta el año 2015 fueron de 2.850 personas, estimándose una población que vive con el VIH de 12.513 personas.

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 masculino.

La distribución de los nuevos diagnósticos de VIH según género se observa que las mujeres representa un 36,4%, los hombres 63,4% y las personas trans 0,2, sin especificación en este último caso si se trata de hombres trans o mujeres trans.

El 49,58% de los nuevos diagnósticos del virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH) registrados en Paraguay hasta diciembre de 2015 fueron de personas con edades entre los 20 y los 34 años.

Respecto a la población de niñez y adolescencia se registraron 132<sup>1</sup> nuevos diagnósticos de VIH en personas de entre 0 a 19 años, observando un incremento de 13 nuevos casos en comparación al registrado durante el 2014, que fue de 119 nuevos diagnósticos en personas de entre estas edades.

Así también es importante mencionar en relación a los grupos de edades que de un total de 131 (26.04%) embarazadas con diagnóstico de VIH durante el 2015, 26 eran adolescentes y jóvenes de entre 14 y 19 años de edad.

1 La distribución de casos entre estas edades, siempre de acuerdo al mismo informe, es la siguiente: menos de 1 año: 6 nuevos casos, 0,42%; de 1 a 4 años: 9 nuevos casos, 0,63%; de 5 a 9 años: 7 nuevos casos, 0,49%; de 10 a 14 años: 11 nuevos casos, 0,77% y de 15 a 19 años: 99 nuevos casos / 6,92%, alcanzado la cifra de 132 casos.

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

## **Avances y desafíos en la atención a personas que viven con VIH**

En general, el diagnóstico de la situación en Paraguay (MSPBS, 2016) resalta que nuestro país dispone de recursos humanos y capacidades para gestionar la respuesta integral al VIH-Sida. Si bien en el marco del modelo de atención, se ha empezado la descentralización en cuanto al diagnóstico, la atención integral continúa muy concentrada en Asunción, la ciudad capital, donde se atiende al 85% de las personas, y en 7 centros de atención integral del país.

Por otro lado, es importante una respuesta nacional e intersectorial al VIH, ya que no es solamente responsabilidad del sector salud, sino que también involucra a otros sectores como Educación, Trabajo, Justicia y Derechos Humanos.

El país aún no tiene una Ley de Salud Sexual y Reproductiva, una Ley contra toda forma de discriminación y una política de educación integral de la sexualidad. Y estas condiciones representan una barrera para que en el país se determine una condición ideal para una respuesta adecuada a la epidemia, basada en derechos humanos (Ídem).

En las 910 unidades de salud familiar se realizan pruebas rápidas, lo cual corresponde al 70% de los servicios. En el 2015, fueron casi 200.000 las pruebas realizadas, de las cuales el 90% corresponde a pruebas rápidas; de ellas, el 85% en mujeres (más de la mitad embarazadas) y 12% en varones (en 2,2% de las pruebas el sexo no fue registrado) (MSPBS, 17 de noviembre de 2016).

La cobertura de testeo sigue limitada en poblaciones de más alto riesgo: población trans, hombres que tienen relaciones sexuales con hombres (HSH) y mujeres trabajadoras sexuales; lo mismo que en adolescentes y jóvenes. Por otro lado, se evidencia un diagnóstico tardío, casi el 40% de los hombres llega al diagnóstico ya en una fase de Sida.

La información disponible refuerza la importancia de impulsar de manera urgente y mantener un enfoque integrado de prevención, acceso a la prueba, tratamiento y atención de la infección por VIH.

Paraguay debe ampliar las estrategias de acceso al diagnóstico, sobre todo con relación a las poblaciones de más alto riesgo, atendiendo que el VIH/Sida es una epidemia concentrada en población trans (26% de prevalencia), Hombres que tienen sexo con otros hombres (13%) y en trabajadoras sexuales (2,2%). Para ello es importante mantener y fortalecer la colaboración con las organiza-



ciones de la sociedad civil para implementar las estrategias en localidades del interior del país que garanticen la confidencialidad del diagnóstico.

Para contener la epidemia es importante responder a las evidencias. Las cifras nos dicen que cerca del 60% de los diagnósticos de VIH se dan en hombres y en población en situación de vulnerabilidad, grupos que acceden de manera tardía al sistema de salud. Sin embargo, las políticas de salud se orientan casi exclusivamente a la salud materno-infantil.

El mensaje es claro: es necesario ampliar el acceso de los hombres, adolescentes y poblaciones vulnerables a los servicios de salud. Para esto se pueden establecer alianzas con el sector privado, la seguridad social, y los sectores militares y policiales para ampliar la oferta a todos los usuarios fuera del sector público, con un fuerte componente de sensibilización orientado a eliminar el estigma y la discriminación.

### **Plan de descentralización de servicios de atención**

Si bien el Programa Nacional de Control de SIDA-ITS (Pronasida), dependiente de la Dirección de Vigilancia de la Salud, inició la implementación de un programa de descentralización de los servicios entre los que se incluye la oferta de pruebas rápidas de VIH, así como la atención a personas diagnosticadas y la distribución de los medicamentos ARV. Es preciso reconocer que pese a los esfuerzos del órgano rector en materia administrativa, la principal barrera con que se encuentran las personas que viven con VIH es el estigma y la discriminación por parte del personal de salud.

Los resultados del estudio practicado a personal de salud indican un alto porcentaje de actitudes discriminatorias. Para la mayoría de las y los profesionales de salud entrevistados, aún sigue vigente una percepción de las personas con VIH como “peligros sanitarios” que deben ser “controlados” para evitar la expansión de la epidemia.

Por otra parte, varios son los desafíos para alcanzar el acceso universal al diagnóstico y tratamiento, y la descentralización para la atención integral, puesto que hasta el momento se cuenta inclusive con un reducido número de establecimientos que ofrecen este tipo de servicios “integrales” con calidad y calidez.

De acuerdo al Plan Integral de abordaje e intervención del VIH en Paraguay para los años 2015 a 2017 (Pronasida, 2014), se pretende descentralizar la prestación de servicios a toda la red de hospitales de salud pública, entre ellos los hospitales regionales, hospitales distritales y las 910 unidades de salud familiar de todo el país. El paquete de servicios incluye: oferta de prueba rápida, paquetes de prevención (condones y lubricantes), toma de muestra para linfocitos-T CD4 (parte esencial del sistema inmunitario), Carga viral (presencia del virus

del VIH en el cuerpo), medicamentos antiretrovirales y atención médica y psicológica a través de un convenio entre el departamento de salud mental del MSPBS.

Con estas acciones y el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en VIH, se busca cerrar las brechas existentes para que todas las personas que viven con el virus conozcan su estado serológico y que, luego de conocer su diagnóstico, accedan a los servicios de salud para recibir el tratamiento correspondiente.

### **Creación del Consejo Nacional de SIDA (Conasida)**

Entre los meses de setiembre a noviembre del 2016, el MSPBS, a través de la Dirección de Vigilancia de la Salud y el Pronasida, convocó a varias reuniones para la conformación del Consejo Nacional de SIDA (Conasida).

Tanto los órganos de gobierno de este consejo como su funcionamiento, políticas de trabajo, y demás aspectos, se hallan en proceso de redacción.

Se piensa en la sostenibilidad de las acciones y, por sobre todo, en la transición del principal cooperante de la Respuesta Nacional al VIH/Sida, el Fondo Mundial de lucha contra la Tuberculosis, Malaria y VIH, que se retirará del país luego de un periodo de tres años más.

## **RECOMENDACIONES**

- Consolidación del Conasida con el objetivo de aumentar los recursos destinados a la prevención y tratamiento en VIH/Sida, de manera que se garantice la sostenibilidad en la respuesta a la epidemia de manera universal, con equidad, integralidad, y garantizando procesos de participación ciudadana.
- Aplicación efectiva de la Ley N° 3.940/2009 en todos los sectores: privados, gubernamentales, etc.
- Armonizar las normativas, procedimientos y protocolos institucionales alineando los mismos a las disposiciones de la Ley N° 3.940/2009.
- Socializar ampliamente el contenido y alcance de la ley a todas las instituciones del Estado y designar al interior de cada organismo una instancia responsable de garantizar el cumplimiento de la ley, y recibir y derivar los casos de violación de los DDHH relacionados al VIH/Sida a las instancias correspondientes.
- Asegurar la sustentabilidad de la Respuesta Nacional al VIH/Sida.

- Aumentar el presupuesto asignado al Pronasida, incrementando de forma anual recursos destinados a acciones de prevención principalmente y blindando el presupuesto para la compra de ARV, reactivos para pruebas laboratoriales y medicamentos para infecciones de transmisión sexual.
- Aprobar la ley “Julio Fretes” contra toda forma de discriminación.
- Aprobar una ley sobre salud sexual y reproductiva compatible con las disposiciones de pactos y convenios internacionales ratificados por el Estado paraguayo.
- Diseñar e implementar una política pública de educación integral de la sexualidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social/Programa Nacional de Control del VIH/Sida/ITS (2015) *Informe de la Situación Epidemiológica del VIH Paraguay 2015*. Asunción: MSPyBS/Pronasida. Disponible en: <http://www.pronasida.gov.py/images/documentos/inf%20epi%20vih%202015%20final.pdf>
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2016) *Misión técnica visita Paraguay para apoyar respuesta frente al VIH/sida*. Asunción: MSPBS. Disponible en: <http://www.mspbs.gov.py/mision-tecnica-visita-paraguay-para-apoyar-respuesta-frente-al-vihsida/>
- Naciones Unidas (2016) *Declaración Política sobre el VIH/SIDA: En la vía rápida para acelerar la lucha contra el VIH y poner fin a la epidemia del SIDA para 2030*. Asamblea General. Septuagésimo período de sesiones. A/70/L.52. Disponible en: [http://www.unaids.org/sites/default/files/media\\_asset/2016-political-declaration-HIV-AIDS\\_es.pdf](http://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/2016-political-declaration-HIV-AIDS_es.pdf)
- Naciones Unidas (2016b) *Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental relativo a su visita al Paraguay*. Consejo de Derechos Humanos. 32o período de sesiones. A/HRC/32/32/Add.1. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/113/13/PDF/G1611313.pdf?OpenElement>
- Programa Nacional de Control de SIDA-ITS (2014). *Plan Integral de Abordaje e Intervención del SIDA-VIH/ITS 2015-2017*. Asunción: Pronasida. Disponible en: <http://www.cird.org.py/institucional/documentos/Plan%20Integral%20de%20Abordaje%20e%20Intervencion%20en%20VIH%20%20Paraguay%202014.pdf>

# MÍNIMOS AVANCES EN PALABRAS, FALTAN LOS HECHOS

SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LESBIANAS,  
GAYS, BISEXUALES, PERSONAS TRANS E INTERSEX (LGTBI)



En un contexto no favorable a los derechos humanos de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Personas Trans e Intersex (LGTBI), existen avances en algunas normativas ministeriales que todavía no se implementan, no se dan pasos decisivos en el plano legislativo y el gobierno mantiene posiciones hasta contradictorias respecto a los derechos LGTBI en el plano internacional. Al mismo tiempo, la violencia y discriminación hacia personas LGTBI persiste en todos los ámbitos, pero el debate social perdió hace años la unanimidad en contra.

**Rosa Posa Guinea**

AIREANA<sup>1</sup>: GRUPO POR LOS DERECHOS DE LAS LESBIANAS

**Erwing Augsten Szokol**

MANSIÓN 108

**Yren Rotela**

PANAMBI, ASOCIACIÓN DE TRAVESTIS, TRANSEXUALES Y TRANSGÉNEROS DEL PARAGUAY

<sup>1</sup> Las autoras y autores agradecen la colaboración de Carolina Robledo de Aireana y Thamara Augsten de La Mansión 108, así como también los datos del Centro de Denuncias de VIH/SIDA y DDHH.

## INTRODUCCIÓN

Con un gobierno que arrincona los derechos humanos, promotor de intereses económicos lejanos de la ciudadanía, fuertemente influido por sectores fundamentalistas católicos o evangélicos, es difícil avanzar. Pero a pesar de este contexto contrario, se pueden rescatar pasos que se van dando porque el mensaje que da este gobierno hacia los derechos de LGTBI es ambiguo, tanto en el plano internacional como en el nacional.

El 12 de junio de 2016, al menos cincuenta personas perdieron la vida en un tiroteo ocurrido en Pulse, una discoteca frecuentada por latinos de la ciudad estadounidense de Orlando, Florida. El ataque fue el tiroteo con mayor número de muertes en la historia de Estados Unidos y el más violento y mortal en contra de la comunidad LGBTI en ese mismo país.

Ese mismo día, a través de su página web, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), en nombre del Gobierno nacional, emitió un comunicado de prensa donde “lamenta los hechos ocurridos en la madrugada del día de la fecha, en un club nocturno de la localidad de Orlando, Florida, Estados Unidos de América, donde se registró un tiroteo y fallecieron decenas de personas y otras tantas resultaron heridas. El Gobierno Nacional expresa sus más sentidas condolencias y solidaridad con los familiares de las víctimas y heridos, y al mismo tiempo declara su enérgica condena a la irracional manifestación de odio que enlutó vidas inocentes”<sup>2</sup>.

En su discurso internacional el Estado paraguayo se posiciona contra las desigualdades de género y a favor de los Derechos Humanos de las personas LGTBI, como lo demostró en este acto, y con su voto a favor del Relator especial sobre orientación sexual e identidad de género en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Sin embargo, a pesar de estas acciones al interior del Estado no se visualizan avances en términos del acceso efectivo de los derechos humanos de las personas LGTBI.

Es urgente que el Estado paraguayo reconozca el alto grado de violencia que existe hacia las personas LGTBI y que tanto sus posiciones como manifestaciones sean acordes a ello, tomando las medidas para garantizar los derechos fundamentales, especialmente las vidas y cuerpos de las personas violentadas por su identidad de género y/o su orientación sexual.

## MARCO JURÍDICO

El período del informe se caracteriza por la falta de avances legislativos. Por un lado, continúa sin ser tratado el proyecto de ley contra toda forma de discrimi-

2 MRE, 12 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.mre.gov.py/v2/Noticia/4053/comunicado-de-prensa>.

minación que reglamente el artículo 46 de la Constitución Nacional<sup>3</sup>, y por el otro se debatió en la Cámara de Senadores las modificaciones al proyecto de ley integral contra la violencia hacia las mujeres<sup>4</sup>, durante el cual se debatió la posibilidad de la incorporación explícita de las personas trans en el proyecto. Con argumentos lesbotransfóbicos se eliminó no solamente cualquier referencia a las personas trans, sino toda referencia a la palabra “género”. La Conferencia Episcopal Paraguaya publicó un comunicado (CEP, 2016) el 16 de noviembre instando al Parlamento a que no incluya a las personas trans y a suprimir la palabra género de todo el proyecto. ¿Cómo legislar sobre la violencia de género sin aludir al género como categoría social? ¿Cómo en pleno siglo XXI apartar groseramente a las personas trans de una ley contra la violencia?

Sin embargo, se han registrado avances en resoluciones de carácter ministerial. El primero es el Protocolo de Atención a Personas Trans Privadas de Libertad, que fue aprobado a través de la Resolución N° 744 del Ministerio de Justicia del 24 de agosto de 2015, aunque se dio a conocer recién en este año.

Por otra parte, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) aprobó el 31 de octubre de 2016 la resolución N° 695<sup>5</sup> “Por la cual se establece que en las redes integradas e integrales de servicios de salud (RIISS) dependientes del MSPBS podrá utilizarse el nombre de uso social de las personas trans con el cual las mismas se identifican”. La misma establece que en los establecimientos de salud se utilizará el nombre social de las personas trans, tanto en la documentación (registros, fichas médicas, historias clínicas, entre otros), como en el trato a las personas trans, sin perjuicio de que se pueda registrar el nombre que conste en la cédula de identidad.

## Panorama Internacional

### *Poniendo obstáculos a los derechos LGTBI en la Asamblea de la OEA*

En 46<sup>a</sup> Asamblea de la OEA, que tuvo lugar en Santo Domingo, Rca. Dominicana, los días 13, 14 y 15 de junio se aprobó la resolución AG/RES. 2887 (XLVI-O/16) sobre promoción y protección de derechos humanos centrada en orientación sexual e identidad y expresión de género (OEA, 2016), donde condena la discriminación, insta a “eliminar las barreras” que enfrentan las personas LGTBI, condena los actos de violencia hacia LGTBI, insta a los Estados a que

3 Artículo 46 - De la igualdad de las personas: Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios.

4 Para profundizar el debate sobre la ley integral contra la violencia hacia las mujeres, ver artículo sobre el derecho a una vida libre de violencia en el capítulo Igualdad y no discriminación de este informe.

5 Panambí, 9 de noviembre de 2016. Disponible en línea: <http://www.panambi.org.py/noticias/detalle/132/Las+personas+Trans+podr%C3%A1n+utilizar+su+nombre+social+en+cl%C3%ADnicas.++>

den la protección adecuada a defensores de derechos humanos LGTBI y a las personas intersex.

Paraguay incluyó un pie de página al texto, así como también países como Guatemala, Honduras, Nicaragua, Trinidad y Tobago, Jamaica y Barbados (estos tres últimos países penalizan la homosexualidad), manifestando que:

La República de Paraguay reitera su compromiso con los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y Convenciones Internacionales suscritos sobre la materia, reafirmando lo preceptuado en el Título II “De los Derechos, de los Deberes y las Garantías”; Capítulo III “De la Igualdad” y Capítulo IV “De los derechos de la familia” de su Constitución Nacional y concordantes. Por consiguiente, expresa su reserva sobre el texto del numeral ixi “Derechos Humanos, orientación sexual e identidad y expresión de género”. Asimismo, la expresión “identidad de género” contenida en otros párrafos de esta resolución será interpretada conforme a su ordenamiento interno.<sup>6</sup>

### ***Apoyando los derechos LGTBI en el Consejo de derechos Humanos de la ONU***

Sorprendentemente Paraguay votó a favor de la resolución de la ONU en el Consejo de Derechos Humanos A/HRC/32/L.2/Rev.2, titulada “Protección contra la Violencia y Discriminación basada en la Orientación Sexual y la Identidad de Género” (ONU, 2016), que expresa preocupaciones muy similares a las que establece la resolución de la OEA, pero además establece la creación de un/a experto/a independiente de Naciones Unidas contra la violencia y la discriminación de las personas por su orientación sexual y su identidad de género.

### ***Examen Periódico Universal 2016***

El Estado paraguayo recibió en el Examen Periódico Universal (EPU) un total de 17 recomendaciones relacionadas con los derechos de las personas LGTBI. De estos, 16 países entre los que se encuentran Australia, Grecia, Chile, Cuba, Eslovenia, Guatemala, Honduras, Uruguay, Sudáfrica, Suecia, Canadá, Argentina, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Colombia, Francia y Panamá se refirieron directamente a la aprobación del proyecto de ley contra toda forma de discriminación<sup>7</sup> presentado en noviembre del 2015 y que se encuentra en la Cámara de Senadores en cuatro comisiones a la espera de los respectivos dictámenes para su posterior estudio en el pleno. Todas estas recomendaciones fueron aceptadas por el Estado paraguayo.

6 AG/RES. 2887 (XLVI-O/16) sobre promoción y protección de derechos humanos.

7 Israel es el único Estado del grupo de los 17 que no recomendó directamente la aprobación de una ley contra toda forma de discriminación, mas recomendó de manera general “Seguir elaborando políticas para asegurar el pleno disfrute de sus derechos y la igualdad a las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales”.

**Cuadro1. Recomendaciones del EPU al Estado Paraguayo sobre discriminación. Año 2016**

País	Recomendación
Australia	102.36 Otorgar prioridad a la aprobación del proyecto de ley de lucha contra la discriminación, presentado en el Congreso en noviembre de 2015, y revisar las leyes vigentes para asegurar la coherencia con los objetivos del proyecto de ley.
Grecia	102.37 Garantizar la aprobación y aplicación de una ley de lucha contra la discriminación, que se ajuste a las normas internacionales de derechos humanos.
Chile	102.38 Avanzar hacia la aprobación de una ley general contra toda forma de discriminación, incluida la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género, que sancione y prohíba todo tipo de discriminación tanto en la esfera pública como en la privada.
Cuba	102.39 Propiciar la presentación de un nuevo proyecto de ley contra toda forma de discriminación.
Eslovenia	102.40 Aprobar y aplicar una ley integral de lucha contra la discriminación de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.
Guatemala	102.41 Impulsar la aprobación y aplicación de una ley para la lucha contra toda forma de discriminación, que sea conforme con las normas internacionales de derechos humanos y esté en consonancia con los compromisos contraídos por el Paraguay.
Honduras	102.43 Adoptar las medidas legislativas y de políticas necesarias para combatir toda forma de discriminación, entre otras cosas, garantizando el acceso a la justicia y reconociendo el derecho a la debida reparación de las víctimas.
Uruguay	102.45 Retomar la consideración de un proyecto de ley contra la discriminación en diálogo con los actores estatales y no estatales, que asegure garantías básicas de no discriminación, prevención y castigo de la discriminación en todas sus formas contra todo ser humano, de acuerdo con las normas básicas de los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Paraguay es parte.
Sudáfrica	102.52 Aprobar una ley que prohíba todas las formas de discriminación, incluida la discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género.
Suecia	102.53 Aprobar una ley de lucha contra todas las formas de discriminación, incluida la discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género.
Canadá	102.54 Promulgar leyes que prohíban la discriminación, incluida aquella por motivos de orientación sexual e identidad de género.



Argentina	102.55 Aprobar una ley de lucha contra la discriminación para prevenir y sancionar la discriminación en todas sus formas, incluida la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género.
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	102.56 Aprobar legislación que prohíba la discriminación, con inclusión de prohibiciones generales contra la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género.
Colombia	102.57 Revisar todo tipo de disposición que pueda dar lugar a la discriminación de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales, así como revisar las disposiciones laborales que puedan afectar a las trabajadoras y los trabajadores domésticos.
Francia	102.58 Intensificar la lucha contra todas las formas de discriminación, incluida la discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género.
Panamá	102.82 Prevenir la discriminación y la violencia contra los grupos vulnerables y marginados.

Fuente: *Elaboración propia.*

Por otra parte, en marzo de 2015 el Estado paraguayo ha sido examinado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). El Comité manifestó su preocupación por la falta de aprobación del proyecto de ley contra toda forma de discriminación:

Preocupa al Comité que el proyecto de ley contra toda forma de discriminación, que se encontraba en discusión en la Cámara de Senadores, no haya sido adoptado. Asimismo, le preocupa que el Estado parte no haya adoptado medidas efectivas para combatir la persistente discriminación contra miembros de los pueblos indígenas, personas afrodescendientes, personas con discapacidad, personas lesbianas, gays, bisexuales y transgénero, en particular para garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos económicos, sociales y culturales (art. 2, párr. 2)<sup>8</sup>.

El Comité recomienda que el Estado parte agilice la adopción de una legislación contra la discriminación que garantice una protección suficiente contra la discriminación de conformidad al artículo 2, párrafo 2 del Pacto, teniendo en cuenta la Observación general N° 20 (2009) del Comité sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, entre otras cosas que:

a) Incluya explícitamente en su legislación general contra la discriminación todos los motivos de discriminación prohibidos que se enumeran en el artículo 2, párrafo 2, del Pacto;

8 Naciones Unidas (2015) *Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay*. Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=45LQ6Q5mlBEDzFEovLCuW0NfjzXH%2BfptLhwAM98g4AkkVmm6N%2FWOYam3HTU0r1NsglGHllo4OUvsjR94xVaaCLLK9M%2FmcqVTaplzZeUzEJTxfocfrQalhnh%2BWTGmun>

- b) Defina la discriminación directa e indirecta de acuerdo a las obligaciones que incumben al Estado parte en virtud del Pacto;
- c) Prohiba la discriminación tanto en el ámbito público como en el privado;
- d) Determine mecanismos judiciales y administrativos efectivos para la protección contra la discriminación, incluso mediante la incorporación de disposiciones que permitan obtener reparación en casos de discriminación;
- e) Adopte las medidas necesarias para prevenir y combatir la persistente discriminación contra todas las personas o grupos desfavorecidos o marginados, inclusive mediante campañas de sensibilización, a fin de garantizarles pleno ejercicio de los derechos reconocidos por el Pacto, en particular el acceso al empleo, a la seguridad social, a la atención de salud y a la educación (CDESC, 2015), párrafo 13.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

En el informe anterior se incluyó un cuadro con los compromisos de diferentes instituciones dentro del marco normativo nacional. En 2016, se plantea un breve análisis de su cumplimiento.

### **Cuadro 2. Acciones por los derechos LGTBI de las instituciones del Estado en 2016**

INSTITUCIÓN	Acciones en 2016
Ministerio de Justicia	<p>A pesar de la existencia del “Reglamento para el Funcionamiento del Beneficio de las Visitas Privadas en los Establecimientos Penitenciarios del País”, aprobado por Resolución N° 72/ 2012 emanada de la Dirección General de Establecimientos Penitenciarios y de Ejecución Penal del Ministerio de Justicia, no se ha aplicado efectivamente, al impedir el uso del derecho a visita íntima por parte de lesbianas privadas de libertad. Las autoridades argumentan en contra con leyes derogadas.</p> <p>El protocolo de Atención a Personas Trans Privadas de Libertad (Resolución 744) citado en este artículo no se ha implementado todavía “por falta de presupuesto para su socialización a diferentes niveles del ministerio”, según manifestaron representantes del Ministerio*.</p>

Ministerio de la Mujer	<p>Ha elaborado la “Guía básica para la atención primaria a mujeres en situación de violencia” (MINMUJER 2016<sup>a</sup>), que incluye en el apartado de definiciones una breve explicación sobre la violencia contra las lesbianas, pero no menciona ni una sola vez en todo el desarrollo de la lógica de intervención. Es decir, no se explica cómo esos conceptos se traducen en acciones concretas en el marco de la intervención en este tipo de situaciones. Al mismo tiempo, llama la atención que la misma no se encuentre disponible en el sitio web del Ministerio de la Mujer. Adicionalmente, no se cuenta con información sobre la existencia de una resolución por la cual se haya establecido la obligatoriedad de seguimiento de dicho instrumento.</p> <p>Por otra parte, en el Manual para el abordaje de la violencia basada en Género, Intrafamiliar, Doméstica y Trata de Personas (MINMUJER 2016b) aprobado por resolución** 138/16 se nombra a la orientación sexual*** como una variable de la violencia, pero, al igual que con la guía citada anteriormente, no aborda el tema.</p>
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)	La Resolución N° 695/2016, mencionada más arriba.
Secretaría Nacional de Cultura	Continúa persona representante del movimiento LGTBI en el Consejo Nacional de Cultura.
Comisión de DDHH de la Cámara de Senadores	El 4 de julio de 2016 se inició una mesa interinstitucional para el trabajo de estrategias de defensa de derechos humanos de personas trans con la participación del Ministerio del Interior, Ministerio de Salud, Ministerio de Justicia, Ministerio de Educación, Ministerio Público y Corte Suprema de Justicia, donde se tomaron los compromisos con los derechos de las personas trans.
Ministerio del Interior	Integró la mencionada mesa interinstitucional****, espacio en el cual “asumió compromiso en cuanto a la Transversalización de género en la estrategia nacional de seguridad ciudadana” (MDI, 2014). En verdad dicha estrategia, aprobada en el año 2014****, no hace referencia a las personas trans ni a la población LGTBI en general.

\* Entrevista de integrantes de la organización Panambí con referentes ministeriales.

\*\* Resolución 138/16 Por la cual se aprueba y aplica el manual para el abordaje de la violencia basada en género, intrafamiliar, doméstica y trata de personas. Disponible en: [http://www.mujer.gov.py/application/files/9814/6713/7025/RESOL\\_138\\_APRUEBA\\_Y\\_APLICA\\_MANUAL\\_PARA\\_ABORDAJE\\_DE\\_LA\\_VBG\\_Y\\_TRATA.pdf](http://www.mujer.gov.py/application/files/9814/6713/7025/RESOL_138_APRUEBA_Y_APLICA_MANUAL_PARA_ABORDAJE_DE_LA_VBG_Y_TRATA.pdf)

\*\*\* En dicho manual en las páginas 5 y 6 del documento nombran a la orientación sexual, no así a la identidad o expresión de género.

\*\*\*\* Ministerio del Interior, 4 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.mdi.gov.py/index.php/component/k2/item/6434-ministerio-participa-de-reuni%C3%B3n-buscando-garantizar-los-ddhh-de-personas-trans?tmpl=component&print=1>

\*\*\*\*\* El documento nombra “opciones sexuales” (Página 11) o la “orientación sexual” (página 46), pero no desarrolla el tema de la seguridad de personas LGTBI.

En definitiva, la situación del cumplimiento de los derechos de las personas LGTBI es aún muy débil, pero avanza con pequeños pasos que deben ir más allá de la mera enunciación.

## **Derecho a la visita íntima para lesbianas privadas de libertad**

Diez mujeres privadas de libertad en la penitenciaría del Buen Pastor en Asunción solicitaron el permiso para recibir visita íntima de sus parejas mujeres en febrero de 2016. La directora del penal rechazó el pedido argumentando la ley de ejecución penal de 1970 anterior a la Constitución actual de 1992. La entonces ministra Carla Bacigalupo<sup>9</sup> ratificó este rechazo desconociendo el reglamento para el funcionamiento de las visitas privadas en los establecimientos penitenciarios del país de 2012, donde no especifica ni sexo ni género de la pareja “beneficiaria”. Después de varios meses de argumentación por parte del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas, organización que impulsa este proceso, presentó una petición de tutela jurisdiccional para que una de las mujeres privadas de libertad tenga el acceso al derecho por orden judicial. Al tiempo de cierre de este informe, no se tienen respuestas del juez ni tampoco del director de establecimientos penitenciarios, a quien ya se le reiteró el pedido.

## **Servicios de denuncias desde la sociedad civil**

El servicio de ayuda telefónica “Rohendu”<sup>10</sup> ha recibido en este periodo 110 llamadas donde los temas principales son la violencia física, psicológica y sexual y discriminación en la familia, la discriminación en lugares públicos y en el sistema educativo.

El Centro de Denuncias de VIH/Sida y DDHH<sup>11</sup> recibió 217 llamadas, de las cuales 85 son denuncias de personas trans y 9 sobre discriminación por orientación sexual. Tenemos entonces entre los dos servicios 209 llamadas por discriminación a personas LGTBI.

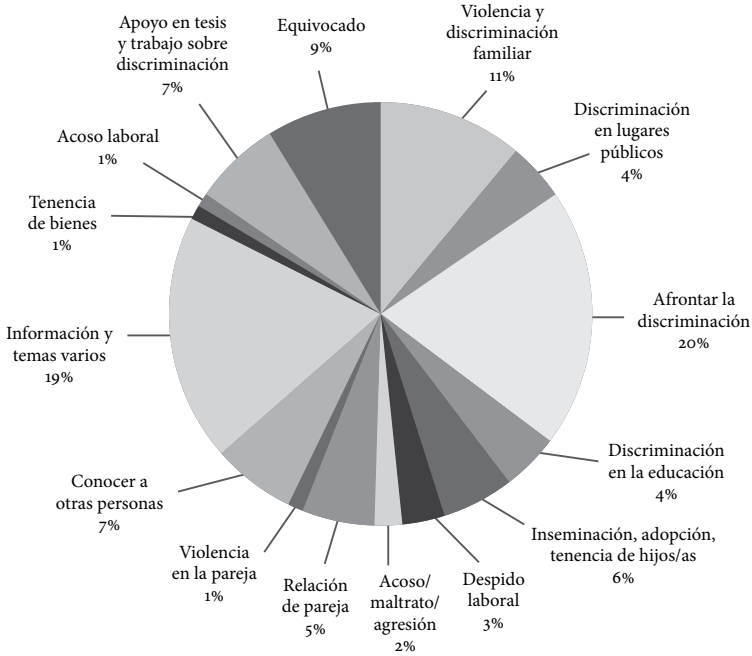
9 Última Hora, 24 de febrero de 2016. Disponible en: <http://m.ultimahora.com/ministra-defiende-prohibicion-visitas-lesbianas-las-carceles-pero-leyes-la-contradicen-n969787.html>

10 Servicio de ayuda telefónica Rohendu es una iniciativa de Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas. Más información en este enlace: [http://www.aireana.org.py/llamar\\_gratis\\_apoyo\\_asesoria\\_denuncias\\_LGBTI.html](http://www.aireana.org.py/llamar_gratis_apoyo_asesoria_denuncias_LGBTI.html)

11 Centro de Denuncias de VIH Sida y DDHH es una iniciativa de la Red de ONGS que trabajan VIH/Sida. Más información disponible en el siguiente enlace: <http://www.denuncias-vih.org.py/>

En el siguiente gráfico se ilustran los diferentes contenidos de las denuncias:

**Gráfico 1. Servicio Ro hendu. Distribución de casos atendidos por temas**



Con relación a los lugares desde los cuales se reciben llamadas, podemos citar a Asunción, Encarnación, Ybycuí, Mariano Roque Alonso, Fernando de la Mora, Capiatá, San Lorenzo, María Auxiliadora, Ciudad del Este, Nembý, Coronel Oviedo y Ypané.

## Casos

### **Asesinato de persona trans**

Adriana Samaniego, persona trans de 31 años de edad, de profesión decoradora, vivía con sus familiares en la ciudad de Capiatá, kilómetro 20 de la Ruta 2. Fue asesinada de una puñalada en el tórax el 5 de mayo del 2016.

Conforme a la información disponible<sup>12</sup>, la misma se encontraba a unas cuerdas de su domicilio compartiendo con amigos. Adriana manifestó a sus amigos que volvería en un rato, que iría a hacer sus necesidades y se dirigió hacia la plaza de la zona. Sus amigos al darse cuenta que no volvía fueron a buscarla y la encontraron tirada en el suelo con una herida mortal y sin signos de vida, dando aviso a la policía de la Comisaría Octava. Fue trasladada al hospital, donde se constató su fallecimiento. Así, aumentó a 56 la cifra de mujeres trans asesinadas en Paraguay.

### **Abusos policiales**

Como en años anteriores, se registran casos de abusos policiales a personas trans. Alejandra Villalba tiene 30 años y se desempeña como promotora de salud dentro de la institución Panambí. El día 22 de setiembre la misma se encontraba repartiendo los insumos de prevención de VIH a sus pares cuando fue detenida por un oficial de policía, que no contaba con el obligatorio portanombre. De manera arbitraria y prepotente solicitó el documento de identidad y pretendió revisar la cartera para ver lo que contenía. Alejandra se negó a ser revisada y el policía solicitó refuerzos para trasladarla. Fue despojada de sus documentos, llevada a la comisaría y demorada por dos horas.

La víctima manifestó que dentro de las instalaciones policiales fue maltratada, revisada, ofendida y amenazada con ser encerrada en el calabozo junto con otras personas de sexo masculino que se encontraban detenidas en el lugar. Finalmente, luego de la intervención de varias compañeras de la organización fue liberada.

A.B., persona trans, de 30 años de edad, residente en la ciudad de Coronel Oviedo, manifestó que desde abril del 2016 sufre constantemente extorsión por parte de efectivos policiales de la comisaría de la zona, quienes toman fotos que luego son utilizadas para extorsionar a los clientes. Esta situación es común para todas las trabajadoras sexuales trans.

### **Traslado penitencio arbitrario y sin previo aviso**

Las personas trans recluidas en las penitenciarías manifestaron a Panambí una serie de violaciones de derechos, como las precarias y lamentables condiciones de hacinamiento en que se encuentran, los malos tratos, los golpes que reciben por parte de agentes penitenciarios y la exposición a violencia, peligro, abandono y discriminación. A esto debemos sumar otra terrible situación: el atropello en los traslados arbitrarios y sin previa comunicación.

12 Última Hora, 6 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/asesinan-travesti-una-estocada-el-torax-capiata-n989113.html>

NN, persona trans, detenida por el supuesto hecho punible de robo se encuentra sin tener audiencia hace más de un año. Manifestó a la organización Panambí que vive con VIH y que debe ejercer el trabajo sexual dentro de la penitenciaría para sobrevivir, ya que no accede a la alimentación penitenciaria y en el caso de acceder el alimento es de mala calidad.

La misma fue trasladada desde la penitenciaría de Tacumbú a la penitenciaría Regional de Concepción de manera sorpresiva luego de que la misma tuviera una discusión con un guardia cárcel por querer pasar a la intendencia a solicitar alimentos. Las autoridades penitenciarias hasta el momento no se pronunciaron ante los reclamos realizados por la organización Panambí.

Este tipo de actuaciones expone a las personas trans a ser violentadas, discriminadas y estigmatizadas en los nuevos lugares de detención. Así también conlleva un riesgo para la salud de las mismas, ya que implica la suspensión del tratamiento antirretroviral sin mencionar que se exponen a la violación del derecho a la privacidad del estado serológico al verse obligadas a exigir de nuevo los cuidados médicos pertinentes.

### ***Detención arbitraria a jóvenes gays***

En el mes de agosto de 2016, una pareja de jóvenes gays paseaba por la costanera de Encarnación. Se dieron un beso, fueron interceptados por dos guardias de seguridad que les solicitaron su cédula de identidad y G. 60.000. Fueron demorados durante aproximadamente una hora. En ese tiempo los guardias les manosearon de forma obscena, diciéndoles que no podían estar en la costanera. Para salir de la situación los jóvenes les entregaron los G. 20.000 que tenían y finalmente les dejaron libres.

Las detenciones arbitrarias siguen siendo una constante. La policía sigue manteniendo una impunidad impropia de un Estado de derecho porque poca gente se anima a denunciar, ya que no confía en el sistema.

### ***Discriminación en lugar público a pareja de lesbianas***

El 15 de octubre de 2016, en el Shopping Villa Morra<sup>13</sup> una pareja de lesbianas se encontraba en el patio de comidas, sentadas conversando y tomadas de la mano. Un guardia del Shopping identificado como Inocencio Recalde se acercó y se sentó en la misma mesa que ellas ocupaban para decirles que debían mantener la compostura o que debían retirarse del lugar. La pareja afectada denunció el hecho a la prensa. El caso tuvo tanta repercusión mediática que el establecimiento comercial se vio obligado a publicar un comunicado en el que

13 Última Hora, 15 de octubre de 2016. Disponible en <http://www.ultimahora.com/pareja-lesbianas-denuncia-discriminacion-shopping-asunceno-n1031902.html>

decía que no hubo tal discriminación<sup>14</sup>. De este caso es importante rescatar el debate social que se generó a partir de este hecho.

### ***Incidente en la marcha por los derechos LGTBI en Asunción***

El 1 de octubre de 2016 tuvo lugar la 13<sup>a</sup> marcha por los derechos LGTBI con el lema “13 años marchando por la identidad de género y por todos nuestros derechos”, organizada por la Coalición LGTBI del Paraguay. La marcha comenzó en la escalinata de Antequera, como todos los años. Durante todo el recorrido se destacó el abandono de la policía responsable de detener el tráfico de vehículos. La manifestación culminó en la plaza O’Leary, donde se hizo un acto central con números artísticos. En ese momento una camioneta con parlantes dio varias vueltas a la plaza. Sus tres ocupantes gritaban frases como “Dios odia la homosexualidad” o “Dos mujeres juntas no se pueden embarazar”. El hecho no tuvo consecuencias, pero es preocupante, ya que es la primera vez que se registra un incidente de este tipo en el desarrollo de la anual marcha LGTBI.

### ***Discriminación a adolescente trans***

Un adolescente trans de 16 años de edad sufre discriminación por parte de las autoridades del colegio en donde estudia. La directora del colegio le prohíbe a sus amigas a que se acerquen a él, amenazándolas con que van a tener problemas y que se les llamará a sus madres. De esa forma se encuentra totalmente aislado del resto de sus compañeras y amigas y solo se le permite el contacto con sus compañeros varones. Desde la organización Aireana se envió una nota al colegio ofreciendo asesoramiento y capacitación en el tema, pero hasta hoy no hubo respuesta.

### ***Amenaza a madre lesbiana***

María tiene dos hijos y es amenazada reiteradamente por su madre con buscar al padre desaparecido de sus hijos para que reclame la tenencia y los saque si es que ella no “cambia” y deja de ser lesbiana. Además la amenaza con contar en el colegio donde trabaja. María tiene miedo de perder a sus hijos y su trabajo. Es importante tener en cuenta la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de Karen Atala en contra de Chile, que tiene consecuencias para los derechos humanos en toda la región (Corte IDH, 2012).

14 Última Hora, 16 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/shopping-niega-discriminacion-pareja-lesbianas-n1032052.html>



## RECOMENDACIONES

- Reconocer la discriminación existente hacia la comunidad LGTBI.
- Aprobar el proyecto de ley contra toda forma de discriminación.
- Presentar y aprobar una ley de identidad de género.
- Asumir la sentencia de la Corte IDH sobre el caso Atala Riffo vs. Chile para priorizar el interés superior de los niños, niñas y adolescentes.
- Investigar los crímenes de odio y agresiones a personas trans y terminar con la impunidad.
- Firmar y ratificar la convención interamericana Contra toda forma de discriminación e intolerancia y también la Convención interamericana contra el racismo y formas conexas de intolerancia.
- Adecuar la legislación paraguaya a los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado.
- Contar con políticas públicas, planes, proyectos, protocolos, asistencias y servicios sociales con inclusión y buen abordaje para LGTBI.
- Generar datos desagregados en caso de crímenes cometidos contra LGTBI a fin de tener datos certeros sobre la situación de estas personas.
- Reconocimiento de la categoría LGTBI y particularmente de personas trans para la recopilación de estadísticas sobre violencia de parte de la Policía, el Ministerio Público, los tribunales y el sistema penitenciario.
- Tipificar en el código penal los crímenes de odio que contemplen las categorías de orientación sexual, identidad y expresión de género, entre otros, ya sea como tipos penales autónomos o como agravantes en tipos penales existentes.
- Implementar el reglamento para el funcionamiento del beneficio de las visitas privadas en los establecimientos penitenciarios del país vigente desde 2012.

## BIBLIOGRAFÍA

- Conferencia Episcopal Paraguaya (2016) *Comunicado de la presidencia de la CEP*. Disponible en: <http://episcopal.org.py/news-item/comunicado-de-la-presidencia-de-la-cep/>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012) *Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Serie C No. 239 Fondo, Reparaciones y Costas y Solicitud de Interpretación de la Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas Serie C No. 254*. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/atalariffo.pdf>
- Ministerio de la Mujer (2016a). *Guía básica para la atención primaria a mujeres en situación de violencia*. Material inédito.
- Ministerio de la Mujer (2016b) *Manual para el abordaje de la violencia basada en Género, Intrafamiliar, Doméstica y Trata de Personas*. Disponible en: [http://www.mujer.gov.py/application/files/8014/6713/7316/muestra\\_Manual\\_para\\_el\\_abordaje\\_de\\_la\\_violencia\\_NR\\_2016.pdf](http://www.mujer.gov.py/application/files/8014/6713/7316/muestra_Manual_para_el_abordaje_de_la_violencia_NR_2016.pdf)
- Ministerio de la Mujer (2016c) *Resolución N° 130/16 que aprueba y aplica el manual para el abordaje de la violencia basada en género*. Disponible en: [http://www.mujer.gov.py/application/files/9814/6713/7025/RESOL\\_138\\_APRUEBA\\_Y\\_APLICACION\\_MANUAL\\_PARA\\_ABORDAJE\\_DE\\_LA\\_VBG\\_Y\\_TRATA.pdf](http://www.mujer.gov.py/application/files/9814/6713/7025/RESOL_138_APRUEBA_Y_APLICACION_MANUAL_PARA_ABORDAJE_DE_LA_VBG_Y_TRATA.pdf)
- Ministerio del Interior (2014) *Transversalización de género en la estrategia nacional de seguridad ciudadana*. Disponible en: [http://www.mdi.gov.py/images/pdf\\_mdi/informe\\_enfoque\\_genero\\_24feb.pdf](http://www.mdi.gov.py/images/pdf_mdi/informe_enfoque_genero_24feb.pdf)
- Naciones Unidas (2015) *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 19ª sesión del 6 de marzo de 2015. (E/C.12/PRY CO/4)*. Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuWoNfjzXH%2bfptLhwAM98g4AkkVmm6N%2fWOYam3HTuPo1NsgIGHlo4OUv5jR94xVaaCLLKB9M%2fmcqVTaplzZeU2EjTX1focf1Qalhih%2bWTGmun>
- Naciones Unidas (2016) *Resolución Protección contra la Violencia y Discriminación basada en la Orientación Sexual y la Identidad de Género*. Disponible en: <http://www.eoirs.mrecic.gob.ar/userfiles/RESOLUCI%C3%93N%20SOGI.pdf>
- Organización de Estados Americanos (2016) *AG/RES. 2887 (XLVI-O/16) Resolución sobre derechos humanos*. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/lgtbi/docs/AG-RES-2887-DerechosHumanos-OrientacionSexual-IdentidadExpresionGenero.pdf>



# ¿IGUALES A QUIÉN?

DERECHOS DE LAS TRABAJADORAS DOMÉSTICAS



La discriminación salarial a las trabajadoras domésticas constituye una discriminación en el empleo y la ocupación que afecta a 200.000 mujeres en el Paraguay. Urge que el Estado modifique dicha norma y reconozca el derecho de las trabajadoras al salario mínimo vital.

**Marcella Zub Centeno**

CENTRO DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA PARA EL DESARROLLO (CIMDE)

## INTRODUCCIÓN

En el 2016, las trabajadoras domésticas organizadas<sup>1</sup> han vuelto a exigir al Congreso Nacional el reconocimiento a la igualdad y no discriminación presentando el Proyecto de Ley “Que modifica el artículo 10 de la Ley N° 5407/15 Del Trabajo Doméstico”<sup>2</sup>. Este proyecto busca el reconocimiento del derecho a la igualdad salarial de las trabajadoras domésticas con el resto de las y los trabajadores del país.

El mantenimiento por parte del Estado paraguayo de una norma que establezca un salario mínimo diferenciado y por debajo del mínimo legal (60%) para el trabajo doméstico constituye una violación al principio de igualdad en los términos del artículo 46 de la Constitución Nacional que dispone: “Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien”.

Al respecto, cabe señalar que el 7,3% de las personas económicamente activas (PEA) se dedican al trabajo doméstico. De este total el 92% son mujeres, donde tres de cada diez son jefas de hogar (UNFPA, 2013). Esto indica que una de cada siete mujeres ocupadas en el país son trabajadoras domésticas, lo que representa aproximadamente 181.500 mujeres<sup>3</sup>, frente a unos 17.000 hombres en el sector doméstico<sup>4</sup>. El mayor porcentaje de trabajadoras domésticas se concentra en el departamento Central, donde se encuentra el 41% de las mujeres que se dedican a este empleo; le siguen Alto Paraná con 13%, Asunción con 10% e Itapúa con 7%. Es decir, los datos muestran que es una actividad predominantemente femenina, discriminada en razón de las tareas a las que las mujeres han sido asignadas culturalmente (limpieza, cuidado, cocina, etc.) y por lo tanto carente de valor y reconocimiento.

Las niñas y adolescentes tampoco están exentas de dichas labores. En Paraguay, se estima que existen aproximadamente 46.993 niñas, niños y adolescentes en situación de criadazgo, lo que representa el 2,5% del total de niñas, niños y adolescentes del país (OIT al. 2013). Si bien esta actividad se encuentra prohibida por el Decreto No. 4.951/05 del Poder Ejecutivo y la nueva Ley N° 5.407/15 que establece la edad mínima para admisión al empleo doméstico en 18 años, es

1 La 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) con el apoyo del Centro de Documentación y Estudios (CDE).

2 El proyecto fue presentado por los senadores Carlos Filizzola, Adolfo Ferreiro, Emilia Alfaro de Franco, Desirée Masi, Derlis Osorio, Pedro Arthuro Santa Cruz y Esperanza Martínez el 30 de marzo de 2016. Disponible en: <http://sil2py.senado.gov.py/formulario/FichaTecnicaExpediente.pmf?q=FichaTecnicaExpediente%2F106614>

3 El empleo doméstico aumenta en las zonas urbanas, donde este llega a representar el 15,8% de la ocupación femenina, lo que implica conforme datos de la Encuesta Permanente de Hogares de 2010 (DGEEC citado en UNFPA, op.cit.), 2 de cada 10 mujeres en las áreas urbanas eran trabajadoras domésticas.

4 Se estima que hay más de 33.000 trabajadoras domésticas que actualmente están desocupadas (UNFPA, op. cit.).

una práctica cultural arraigada en el país que viola los derechos humanos de las niñas y adolescentes y las coloca en peligro.

Al respecto, un informe de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) señala:

Los datos sobre la relación entre el criadazgo y la trata de personas son alarmantes: El 58% de las víctimas de la trata de personas trabajaba como personal doméstico antes de ser captada por los tratantes. Esto significa que 6 de cada 10 mujeres que son víctimas de la trata de personas fueron antes trabajadoras domésticas o criaditas. En cuanto adolescentes explotadas sexualmente, casi un 90% fueron previamente trabajadores infantiles domésticos en el sistema de criadazgo. Esto nos dice que 9 de cada 10 adolescentes explotadas sexualmente fueron antes criaditas o trabajadoras domésticas en su niñez. La relación es tan directa que es difícil no pensar en el criadazgo como su causa principal<sup>5</sup>.

## MARCO JURÍDICO

Desde octubre de 2015, con la entrada en vigencia de la Ley N° 5407/15 “Del Trabajo Doméstico”, los derechos de las trabajadoras domésticas fueron casi todos equiparados a los de las y los otros trabajadores del país: jornada laboral de ocho horas diarias, derecho a vacaciones, aguinaldo, contrato de trabajo, bonificación familiar, descansos, preaviso en caso de despido, etc<sup>6</sup>. La ley fue reglamentada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) mediante la Resolución N° 233/2016<sup>7</sup>.

Sin embargo, dicha normativa sostuvo en el artículo 10 la discriminación salarial, pasando el salario base del 40% al 60% del salario mínimo legal, lo que equivale actualmente a la suma de G. 1.094.400. El salario mínimo para el resto de los trabajadores y trabajadoras es de G. 1.824.055, aumentando a partir del mes de diciembre de 2016 a G. 1.964.507.

Esta norma constituye una violación al derecho a la igualdad y no discriminación reconocido en los artículos 46 y 48 de la Constitución Nacional, como bien lo expresa la exposición de motivos del Proyecto de Ley “Que modifica el artículo 10 de la Ley N° 5407/15 Del Trabajo Doméstico”, que se pasa a explicar en los siguientes apartados.

- 5 SNNA, 26 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.snna.gov.py/noticia/142-situacion-sobre-criadazgo-en-nuestro-pas.html#:~:vt1CfklIQ5EQ>. Un ejemplo trágico es el de la niña Carolina Marín, quien fuera asesinada a golpes por su tutor, el exmilitar Tomás Ferreira.
- 6 Convenio Internacional contra el trabajo forzoso N° 29, Convenio sobre igualdad de remuneración N° 100, Convenio sobre la igualdad de remuneración N° 111, Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso N° 105, Convenio sobre la edad mínima N° 138, Convenio sobre las trabajadoras domésticas N° 189, Convenio sobre la protección del salario N° 95.
- 7 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2016). Resolución N° 233/16. Disponible en: [http://www.mtess.gov.py/application/files/6514/6555/8202/reglamentacion\\_modificada\\_ULTIMA\\_VERSION.pdf](http://www.mtess.gov.py/application/files/6514/6555/8202/reglamentacion_modificada_ULTIMA_VERSION.pdf)

## El derecho a la igualdad y la no discriminación con relación al salario doméstico

La Constitución Nacional reconoce:

Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien (art. 46).

El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos 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 (art. 48).

Este principio supone el reconocimiento de un mismo estatuto jurídico para todas y todos los ciudadanos, lo que implica la garantía de la paridad de trato en la legislación y en la aplicación del derecho, explica la exposición de motivos del Proyecto de Ley “Que modifica el artículo 10 de la Ley N° 5407/15 Del Trabajo Doméstico”.

El reconocimiento de la igualdad implica que el Estado no solo debe tratar a las personas de manera igual, sino que también lo debe hacer sin discriminación. La desigualdad de trato normativo en cuanto al salario doméstico no tiene una justificación ni normativa, ni política ni ética, sino que responde al hecho de que en ella se repiten tareas que tradicionalmente han sido realizadas sin remuneración por las mujeres en el hogar, por lo que se considera que no requieren calificaciones y carecen de valor. La igualdad es negada a las trabajadoras domésticas cuando de manera especial la legislación laboral les clasifica, distingue y asigna un salario mínimo diferenciado que consiste en un porcentaje del 60% del salario mínimo para actividades generales no especificadas.

La discriminación salarial de las trabajadoras domésticas constituye una discriminación en el empleo y la ocupación en razón del sexo<sup>8</sup>, ya que la brecha salarial de género se ve reforzada por la segregación en el mercado laboral del trabajo doméstico. Mientras representa 16% de la categoría ocupacional de las mujeres, para los hombres equivale solamente un 0,9%. Por otro lado, la diferencia entre ambos está en la remuneración, mientras las mujeres ganan en promedio 41% menos de lo percibido por los hombres en las mismas ocupaciones, es decir, mientras un hombre trabajador doméstico (chofer, jar-

8 Discriminación por razón de sexo se expresa en el Artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Ley N° 1215/86): “A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

dinero) gana un promedio de G. 1.400.000, las mujeres ganan G. 827.000 (UNFPA, 2013).

Mantener una distinción normativa sobre la tercera mayor categoría de empleo de las mujeres (Serafini, 2015) contribuye a sostener esta brecha, la cual se constituye en una clara discriminación contra las mujeres en contravención a los mandatos constitucionales y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el país, entre ellos y principalmente la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés), ratificada mediante la Ley N° 1.215/87.

### **El salario mínimo legal para llevar una vida “libre y digna”**

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

El MTESS explica que el salario mínimo “tiene carácter de derecho fundamental, porque es aquel suficiente para satisfacer las necesidades vitales del trabajador/a consistente en: alimentación, habitación, vestuario, transporte, previsión, cultura, y recreaciones honestas, considerándolo como jefe de familia”<sup>9</sup>. Sin estas condiciones mínimas la persona trabajadora se ve expuesta a condiciones de pobreza y pobreza extrema. Es lo que la Constitución define como los recursos necesarios para llevar una vida “libre y digna”.

Establecer una normativa por debajo del mínimo legal, como es el caso del trabajo doméstico, constituye además de una norma discriminativa, condenar a una persona y su grupo familiar a no cubrir siquiera las condiciones mínimas para llevar una vida digna. Al respecto, cabe recordar que se estima que cerca del 30% de las trabajadoras domésticas se encuentra en situación de pobreza, porcentaje que aumenta a 57% en el caso de mujeres trabajadoras domésticas desempleadas y a 38% de pobreza extrema (UNFPA, 2013). Por lo tanto, las distinciones que se realizan en torno a ocupaciones deben establecerse por arriba del mínimo legal para “actividades diversas no especificadas”.

Por otro lado, señala la exposición de motivos del proyecto de ley que el reconocimiento de un régimen general del salario mínimo legal para el trabajo doméstico obedece a la obligación del Estado de proteger, crear, estimular e incentivar las condiciones socioeconómicas que promuevan oportunidades laborales justas y equitativas, acorde al mandato constitucional. En este sentido, las mujeres han jugado y juegan un papel vital en el crecimiento económico,

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



sus habilidades y talentos son necesarios para el desarrollo económico y social de nuestra sociedad.

De allí que resulte clave la función del Legislativo en reducir esta brecha salarial por razones de género y en los términos del Convenio N° 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Recomendación N° 201, ambas ratificadas por el Estado mediante la Ley N° 4.819/12 sobre trabajo decente.

## **Obligaciones del Estado paraguayo en el marco del derecho internacional**

El Estado paraguayo ha recibido un sin número de recomendaciones con relación al reconocimiento de la igualdad salarial de las trabajadoras domésticas. Si bien algunas de ellas son anteriores a la Ley N° 5407/15 “Del Trabajo Doméstico”, se mantienen vigentes con relación a la discriminación salarial. Entre estas se destacan:

En el Examen Periódico Universal (EPU) realizado el 20 de enero de 2016, el Estado paraguayo aceptó la recomendación formulada por el Estado de Brasil que señala: “Garantizar el derecho a la igualdad de las condiciones de trabajo satisfactorias, en particular a las trabajadoras domésticas” (EPU, 2016). Con ello el Estado se ha comprometido a adoptar medidas para su cumplimiento.

El Estado paraguayo también ha sido uno de los primeros signatarios que ratificó el Convenio 189 sobre trabajo decente para trabajadores y trabajadoras domésticas (Ley N° 4819/12), que entre otras cuestiones establece que todo Estado miembro “deberá adoptar medidas para asegurar que los trabajadores domésticos se beneficien de un régimen de salario mínimo, allí donde ese régimen exista, y que la remuneración se establezca sin discriminación por motivo de sexo” (art. 11).

Igualmente, bajo las obligaciones establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N° 5/92) el Estado recibió la siguiente recomendación:

El Comité está preocupado por las condiciones de trabajo de las y los trabajadores domésticos y por la falta de protección de sus derechos (arts. 3, 8 y 26) y que el Estado parte debe garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las y los trabajadores domésticos de conformidad con los principios del artículo 8 del Pacto y protegiéndoles en contra de cualquier situación de servidumbre doméstica (Comité de Derechos Humanos, 2013).

El Comité que supervisa el cumplimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer – Cedaw (Ley N° 1215/86) también recomendó al Estado, entre otras cosas, que “adopte todas las

medidas necesarias para lograr una mejor aplicación de su legislación laboral, poner remedio a las desigualdades salariales” y “modifique la legislación a fin de mejorar las condiciones laborales de los trabajadores domésticos, incluido el acceso a las prestaciones de la seguridad social” (Cedaw, 2011).

Igualmente, la Relatora Especial sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, dijo a Paraguay en 2012 que:

El Estado debe llevar a cabo las reformas legislativas necesarias para adecuar los derechos laborales de las personas trabajadoras domésticas a los estándares internacionales, tanto en la remuneración como en la protección social completa, incluyendo el acceso a la jubilación”, y recomendó que: “se siga trabajando en el Anteproyecto de Ley para Trabajadoras Domésticas, en consulta con organizaciones de la sociedad civil y espera que se logren introducir modificaciones legislativas y de seguridad social, que garanticen, entre otras cosas, el salario mínimo vigente para las personas trabajadoras domésticas” (Consejo de Derechos Humanos, 2012).

Otros organismos que han hecho recomendaciones específicas sobre trabajo doméstico al Estado paraguayo son el Comité que supervisa el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Pidesc (Ley N° 4/92) y el órgano de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Ley N° 3.452/08).

## El drama del IPS

Con la Ley N° 5407/15 “Del Trabajo Doméstico” las trabajadoras del país se han incorporado plenamente a la cobertura del Instituto de Previsión Social (IPS). Con ello el aporte de las mismas pasó de aproximadamente G. 50.000 (equivalente a USD 9) a la suma de G. 279.080 (equivalente a USD 51), lo que cubriría salud y jubilación.

El aumento del aporte ha implicado una serie de resistencias por parte principalmente de las patronales, quienes deben realizar la mayor parte de este aporte y un peso para las trabajadoras, que sin ganar el 100% del salario mínimo legal deben destinar parte del salario al IPS<sup>10</sup>. Sin embargo, más allá del pago, que es sin duda necesario a los efectos de la cobertura en salud y jubilación, el problema es que el servicio es cada vez más precario.

<sup>10</sup> Un monto de G. 98.499 debe ser pagado por la trabajadora y G. 180.581 por la empleadora.

Las clínicas del IPS de varias regiones del país<sup>11</sup> no cuentan con servicio de laboratorio desde hace meses, ni siquiera para exámenes elementales (VIH, embarazo, etc.). No hay insumos para operaciones, las trabajadoras reciben una lista de elementos que deben adquirir en una farmacia privada como ser agujas, hilo de costura, bisturí, etc. No hay ecografía, ni siquiera ecografía maternal o fetal, debiendo recurrir también a servicios privados. Para los turnos médicos hay que esperar semanas, acudir en horas de la madrugada a sacar un turno o si no volver el día hábil siguiente. Los medicamentos también son extremadamente escasos. Esto ha motivado el cambio de autoridades en el IPS y, a pesar de algunas mejoras, las condiciones precarias del servicio persisten.

Estas cuestiones desalientan a las y los aportantes, quienes no ven satisfechas cuestiones básicas con un costo elevado, semejante a seguros privados. El servicio que podría cubrir a toda la familia termina siendo un drama principalmente para las trabajadoras y trabajadores. En el caso de las trabajadoras domésticas incrementado por bajos salarios y grandes aportes. En especial hay que destacar la situación de las mujeres embarazadas para quienes la cobertura de reposo no solo es baja, sino que llega con meses de retraso, lo que las obliga a retornar al trabajo antes de tiempo.

## CONCLUSIONES

La Ley N° 5407/15 “Del Trabajo Doméstico” ha significado un paso más en el reconocimiento de los derechos laborales de las trabajadoras domésticas con relación al resto de las y los trabajadores del país. Sin embargo, persiste la discriminación salarial, que establece que las trabajadoras domésticas tienen un piso de salario del 60% del salario mínimo. Esta norma viola el derecho a la igualdad y no discriminación establecido constitucionalmente. De allí la necesidad de una urgente modificación, reconociendo el derecho de las trabajadoras domésticas al salario mínimo vital para llevar una vida libre y digna.

## RECOMENDACIONES

- Tratamiento y aprobación del Proyecto de Ley “Que modifica el artículo 10 de la Ley N° 5407/15 Del Trabajo Doméstico”.
- Difusión y fiscalización de la Ley N° 5407/2015.
- Mejorar la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los servicios del IPS.

11 ABC Color, 17 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/interior/quejas-por-el-precario-servicio-del-ips-en-el-departamento-de-caazapa-1509229.html>; Itapúa en Noticias, 1 de setiembre de 2015. Disponible en: <http://itapanoticias.tv/asegurada-de-ips-indignada-por-carencias-en-servicio-ips-encarnacion/>; Itapúa en Noticias, 11 de julio de 2016. Disponible en: <http://itapanoticias.tv/ips-de-encarnacion-con-30-medicos-de-vacaciones-el-asegurado-llega-y-no-es-atendido/>

- Establecer políticas públicas de cuidado para la ciudadanía en general, con cobertura para las trabajadoras domésticas.
- Fiscalizar las condiciones de trabajo en el servicio domestico a fin de garantizar las condiciones justas y seguras, seguro médico, salario mínimo mensual, con intervalos de descanso conforme establece el marco normativo.
- Ahondar esfuerzos para la erradicación del trabajo infantil doméstico – Criadazgo, al ser una práctica nociva en contra de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Comité de Derechos Humanos (2012) *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona. Misión a Paraguay (11-16 diciembre 2011)*. Naciones Unidas: Nueva York.
- Comité de Derechos Humanos (2013) *Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Paraguay aprobadas por el Comité en su 107º período de sesiones (11 a 28 de marzo de 2013)*. Naciones Unidas: Ginebra.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (2011) *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la discriminación contra la mujer*. Nueva York: Cedaw.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2011) *Encuesta Permanente de Hogares 2011*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (2013) *Características y condiciones del trabajo remunerado en Paraguay. Conociendo una realidad invisible*. Asunción: UNFPA-DGEEC-Programa Conjunto Oportunidades.
- Serafini, Verónica (2015). *Igualdad de género y principales brechas en Paraguay*. Asunción: ONU Mujeres.
- Organización Internacional del Trabajo, Dirección General de Estadísticas, *Encuestas y Censos, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (2013). Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2011: Magnitud y características del trabajo infantil y adolescente en el Paraguay*. Asunción: OIT, DGEEC, IPEC. Disponible en: <http://www.geam.org.py/v3/uploads/2015/08/Magnitud-y-caracter%3ADsticas-del-trabajo-infantil-y-adolescente-en-Paraguay.pdf>



# **ENTRE AVANCES ORGANIZATIVOS Y UNA DOBLE MORAL INSTITUCIONALIZADA QUE FAVORECE EL ESTIGMA SOCIAL DE LAS TRABAJADORAS SEXUALES PARA EL ACCESO EFECTIVO A TODOS SUS DERECHOS**

DERECHOS DE LAS MUJERES TRABAJADORAS SEXUALES



Un período marcado por la persistencia de casos de abuso de autoridad y violencia institucional y de género. Asimismo, aquellos que evidencian la necesidad de avanzar en remover obstáculos para el acceso a la justicia, la salud integral y la transformación de las condiciones laborales, lo cual requiere urgentemente de políticas públicas y legislaciones que promuevan mejores condiciones de vida para las trabajadoras sexuales y un ejercicio pleno de los derechos humanos.

## INTRODUCCIÓN

Las situaciones de vulneración de derechos humanos de las trabajadoras sexuales persisten, por un lado, por el alto grado de estigma social existente en la sociedad paraguaya. Esto es producto de una comprensión moralizante del trabajo sexual, con una presencia fuerte de valores sexistas de género que no permiten el avance de derechos de quienes deciden ejercer de forma libre y autónoma este tipo de trabajo.

Y, por el otro, a pesar de que el ejercicio del trabajo sexual no esté penalizado en Paraguay, se presentan mayores condiciones para la clandestinidad de compañeras debido a la falta de regulación y normativas de protección clara y específica para su ejercicio. Asimismo, existen actuaciones por fuera de la legalidad de las fuerzas policiales y judiciales, provocando una serie de situaciones de abuso de autoridad y violencia estructural.

Durante el año se han presentado avances importantes en materia de participación protagónica de trabajadoras sexuales en ciertos espacios de toma de decisión, la realización de denuncias, acceso a información y justicia, sobre todo debido a la incidencia y compromiso sistemáticos emprendidos desde la organización UNES. Sin embargo, las acciones del Estado continúan siendo insuficientes.

Al mismo tiempo, las trabajadoras sexuales siguen expuestas a feminicidios y casos de violencias de género, acrecentadas por el hecho de ser mujeres y dedicarse al trabajo sexual; a condiciones inseguras y desfavorables de trabajo, así como el no reconocimiento de derechos laborales, a estigmas y discriminaciones en servicios públicos de salud, educación, justicia y otros ámbitos, por citar los más resaltantes. Todo ello requiere que el Estado tome todas las medidas necesarias para brindar respuestas acordes a los estándares más elevados de derechos humanos y/o reviertan la situación social desigual de las trabajadoras sexuales para el avance integral de los derechos humanos.

## MARCO JURÍDICO

Las personas que se dedican al trabajo sexual en el país lo realizan de forma lícita, ya que su ejercicio no está prohibido por ninguna ley. El Código Penal paraguayo (Ley N° 1160/1997), en su art. 1, dispone que “nadie será sancionado con una pena o medida sin que los presupuestos de la punibilidad de la conducta y la sanción aplicable se hallen expresa y estrictamente descritos en una ley vigente con anterioridad a la acción u omisión que motive la sanción”.

El trabajo sexual lo pueden ejercer personas adultas por cuenta propia y libre decisión, incluso con amparo de la Constitución Nacional (CN), que en su art.

9 señala que “nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe”. Muchas veces la confusión con la trata de personas<sup>1</sup> y rufianería<sup>2</sup>, ambos hechos sí penalizados, trae como consecuencia la aplicación de políticas públicas destinadas a la erradicación que, por un lado, incumplen sus objetivos y, por el otro, contribuyen a la criminalización de las mujeres trabajadoras sexuales.

Considerando lo establecido en la Ley Integral N° 4788 contra la trata de personas, la cual tipifica el hecho punible en su Art 5 - , “El que con el propósito de someter a otro a un régimen de explotación sexual captare, transportare, trasladare, acogiere o recibiere a una víctima directa será sancionado con pena privativa de libertad de hasta 8 años”. Asimismo la ley prevé dentro de las circunstancias agravantes en el artículo 6 numeral 2 el engaño, la amenaza, coacción el abuso de poder y otros actos similares.

Entonces el trabajo sexual como producto de una decisión por parte de una persona adulta sobre su vida, sobre su cuerpo y que ese hecho no está contemplado como un delito, por tanto tal como menciona en el artículo, está permitido. No es así en el caso de la trata de personas, dado que es considerado un crimen, penalizado de 8 a 15 años de privación de libertad, en el que establece que uno de los fines puede ser la explotación sexual (No el trabajo sexual) y que la existencia del engaño, de la coacción, el abuso de poder lo convierte en circunstancia agravante.

Con relación al trabajo, la CN, en su art. 86, establece que “el Estado paraguayo a su vez, reconoce constitucionalmente una serie de derechos que prohíben todo tipo de discriminación en el ámbito laboral y de igualdad ante la ley. Además de una serie de ratificaciones de instrumentos internacionales de protección y garantía del ejercicio de los derechos humanos”.

A partir de la incidencia de UNES, se han dado avances como la modificación de la Ordenanza N° 278/13 de la Municipalidad de Asunción por la Ordenanza N° 573/15 “Que establece las condiciones de habilitación de casas de citas, clubes nocturnos y moteles urbanos de la ciudad de Asunción y de las personas trabajadoras del sexo”, que mejora algunas previsiones de la anterior. Esto sobre todo debido a la incorporación de la definición de “trabajo sexual” como aquel que es realizado de forma voluntaria y para beneficio propio por las trabajadoras sexuales.

1 Código Penal, Ley N° 1.160/1997, art. 129b. Trata de personas con fines de su explotación sexual. 1° “El que, valiéndose de una situación de constreñimiento o vulnerabilidad de otro por encontrarse en un país extranjero, le induzca o coaccione al ejercicio o a la continuación del ejercicio de la prostitución o a la realización de actos sexuales en sí, con otro o ante otro, con fines de explotación sexual, será castigado con pena privativa de libertad de hasta ocho años...”.

2 Código Penal, Ley N° 1.160/1997, art. 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.



En contrapartida, existen otras ordenanzas municipales vigentes que obstaculizan el ejercicio pleno de derechos humanos de las trabajadoras sexuales como el caso de la Ordenanza Municipal N° 2/91 de la ciudad de Luque, que ordena la clausura de las “casas destinadas a la prostitución”<sup>3</sup> en la jurisdicción de la ciudad, y la N° 10/93 de Ciudad del Este “Por la que se reglamenta el funcionamiento de las casas de tolerancia y el ejercicio de la prostitución en el distrito”, que establece lugares específicos destinados para el trabajo sexual<sup>4</sup>. A pesar de que no se cumplen las disposiciones en la práctica, favorece la posibilidad de sobornos sistemáticos por parte de la Policía municipal, de acuerdo a lo manifestado por las compañeras de UNES en la región.

También sigue vigente la ordenanza 240/14 de Encarnación, que en su artículo 4 dice “Será sancionable la promoción, favorecimiento o prestación de servicios de naturaleza sexual en espacios públicos, siempre y cuando altere la tranquilidad y/o seguridad de los ciudadanos, ya sea por la perturbación que imposibilite o dificulte el tránsito de peatones y/o vehículos o por la producción de molestias incompatibles con el descanso de los ciudadanos” a la cual ya se refirió UNES en el artículo del informe 2014 (UNES, 2014).

En ese sentido, se hace pertinente realizar una revisión general de las normativas municipales vigentes relacionadas al trabajo sexual, con el propósito de contar con mayores claridades legales en los distintos municipios del país.

## CASOS

### Persistencia de abuso de autoridad y violencia institucional

Continúan las situaciones de violencia y abuso relacionadas por las compañeras que trabajan en calle, en especial por parte de la Policía, mediante coimas y extorsión e incluso el no pago de los servicios.

“Le pegó el policía y el cliente viene y le dice: no es ella...”<sup>5</sup>. Este fue el relato de una de las compañeras de UNES sobre el caso de “Silvita”, quien fue brutalmente golpeada por un policía en plena vía pública en la ciudad de Asunción, bajo la presunción de que la misma había ocasionado un robo a uno de sus clientes. Hechos similares son recurrentes, en especial por el abuso de autoridad imperante por parte de las fuerzas policiales y, a su vez, el escaso número de denuncias debido al miedo a represalias o amedrentamientos, lo que finalmente favorece la impunidad.

- 3 Art. 1°: “Clausúrense todas las casas destinadas a la prostitución en la jurisdicción de la localidad de Luque, con expresa indicación de que cualquiera sea su denominación ‘Wisquerías’ o ‘Night Clubs’ o con otro nombre que se conoce por la voz popular”.
- 4 Art. 2°: “Sólo se permitirá la instalación de casas de tolerancia en el Sector delimitado al Sur por el Río Monday; Al Norte del Río Acaray; al Este una línea imaginaria que partiendo del Río Acaray pasa por el kilómetro 12 (Doce) de la Ruta Internacional hasta llegar con el límite del distrito de Presidente Franco; al Oeste el límite con el distrito de Minga Guazú”.
- 5 Relato de una compañera dirigente de UNES en una reunión de discusión.

## Detenciones arbitrarias

A su vez, las mujeres que trabajan en espacios cerrados están en constante exposición a detenciones arbitrarias, sobre todo cuando se dan intervenciones de las fuerzas policiales en los locales, muchas veces sin una orden precisa de allanamiento. Las mismas pueden ser detenidas incluso por no portar sus cédulas de identidad en el momento, además de ser despojadas de sus pertenencias y sometidas a extorsiones.

Teniendo en cuenta el apartado anterior respecto al marco jurídico vigente, no existen disposiciones que establezcan procedimientos específicos por parte de la Policía con relación al trabajo sexual, por lo cual se deduce que en la mayoría de los casos operan de forma ilegal.

Por estos motivos es necesario remarcar la necesidad de contar con leyes que regulen el trabajo sexual, con el fin de evitar más situaciones de violencia y abuso de poder. Así también, políticas interinstitucionales que promuevan la formación de los agentes policiales y judiciales en materia de derechos humanos, no discriminación, violencia contra las mujeres, desde la perspectiva de los derechos humanos, y en particular sobre los derechos de las trabajadoras sexuales.

### ***Trabajadora sexual muere trabajando***

La compañera Fátima Fernández Torales fue encontrada sin signos de vida en un motel ubicado en la ciudad de San Lorenzo el 13 de noviembre de 2016. De acuerdo a datos de la prensa y el reporte forense, la causa de su fallecimiento habría sido un paro cardíaco. El hecho debe ser esclarecido e investigado a profundidad, teniendo en cuenta que además presentaba cortes en la muñeca y en el espejo del lugar se encontró un mensaje escrito con sangre de la trabajadora asesinada<sup>6</sup>.

La muerte de mujeres en Paraguay es una realidad en aumento, sobre todo debido a formas de violencia de todo tipo, todavía naturalizadas por la sociedad y con medidas poco eficientes por parte del Estado para su erradicación. Más aún en casos que involucran a trabajadoras sexuales debido al alto estigma social existente por elegir de forma libre y autónoma ejercer el trabajo sexual.

### ***Pasos importantes como facilitadoras judiciales***

Un grupo importante de mujeres trabajadoras sexuales de Asunción, Central y Alto Paraná fueron nombradas como facilitadoras judiciales en julio de 2015 como parte de un programa del Poder Judicial de promoción del acceso a la

6 ABC Color, 14 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/trabajadora-del-sexo-muere-en-un-motel-1537363.html>

justicia para grupos en condición de vulnerabilidad<sup>7</sup>. La iniciativa ha logrado instalar mayores capacidades organizativas para la exigibilidad, con un respaldo institucional más sólido y sistemático.

Se han llevado a cabo acompañamientos específicos a compañeras trabajadoras sexuales y uno de los avances significativos del año fue la denuncia policial realizada por una trabajadora sexual, sin cuestionamientos ni impedimentos institucionales, dejando un precedente valioso para las demás. Por otro lado, es importante señalar que los casos no estuvieron restringidos solo al ámbito penal, sino relacionados mayoritariamente a lo civil y derechos de la niñez y adolescencia.

Muchas de las situaciones relatadas por las compañeras se ven acrecentadas debido a otras formas de discriminación persistentes, como la de género, ya que los hijos e hijas siempre son sujetos de disputa y chantaje por parte de las parejas afectivas, hecho que también comparten otras mujeres y son motivo latente para recurrir a la justicia. Sin embargo, las trabajadoras sexuales cuentan con un adicional por el tipo de trabajo que realizan y, debido al fuerte estigma social imperante, son cuestionadas hasta en el ejercicio de la maternidad.

Con ello se evidencia la necesidad de remover las brechas todavía existentes para el acceso a una justicia más inclusiva, que pueda dar respuestas más eficaces a realidades sociales cada vez más complejas.

## **Estigma y discriminación**

### ***Discursos parlamentarios***

En mayo de este 2016, el entonces presidente del Congreso, Mario Abdo Benítez, luego del tratamiento de la aprobación del proyecto de ley que amplía el plazo de concesión de una ruta al consorcio Tape Porã, más allá de la significancia del caso y su enojo sobre lo sucedido, aprovechó la oportunidad para comparar al Senado con un prostíbulo<sup>8</sup>, afirmación secundada por otros legisladores. El hecho motivó la movilización de trabajadoras sexuales<sup>9</sup> lamentando las declaraciones y señalando que con ello se evidencia la falta de reconocimiento del trabajo sexual por parte de legisladores, que deberían estar promoviendo leyes que garanticen y protejan a todas las trabajadoras sexuales<sup>10</sup>.

7 Red TraSex, 30 de julio de 2015. Disponible en: <http://www.redtralsex.org/spip.php?article2066>

8 Última hora, 27 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/mario-abdo-compara-al-senado-prostibulo-concesion-tape-pora-n994703.html>

9 Última hora, 31 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/trabajadoras-sexuales-protestan-declaraciones-marito-n995829.html>

10 Hoy, 27 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/trabajadoras-sexuales-a-marito-en-los-prostibulos-si-se-trabaja>

La mediatización resultó en el ofrecimiento de disculpas públicas por parte del senador<sup>11</sup>. Sin embargo, no ocurrió lo mismo con otros parlamentarios, teniendo en cuenta que sus declaraciones han sido como mínimo misóginas<sup>12</sup>. El problema en casos similares reside en la persistencia de una doble moral imperante y un total desconocimiento sobre los derechos humanos de las trabajadoras sexuales por parte de algunos parlamentarios, sobre todo al momento de promover nuevas legislaciones, situación que no contribuye al avance sustancial de los mismos.

### ***Exigencia de salud integral***

La discriminación hacia las Mujeres Trabajadoras Sexuales (MTS) también se manifiesta en las dificultades para el acceso a la salud desde una perspectiva de integralidad y universalidad. Todavía son consideradas “focos de infección” a pesar de la incesante colaboración organizativa en todas las iniciativas del país en materia de prevención y promoción del VIH/Sida entre pares desde inicios de la década del 2000. Esto ha tenido resultados importantes en cuanto a la disminución de la prevalencia del VIH en trabajadoras sexuales y la sensibilización de una cantidad significativa de MTS respecto a acciones de cuidado.

Adicionalmente, persiste la falta de voluntad política para dar respuestas integrales a la lucha contra el VIH/Sida en Paraguay, incluso para la compra de insumos básicos necesarios para las acciones de promoción y prevención. Esta realidad lastimosamente escapa a las posibilidades reales de resolución por parte de las organizaciones y requiere de una presencia más sólida por parte del Estado.

Asimismo, la universalidad en el acceso a la salud no constituye un derecho en la práctica, lo que ocasiona el incremento de la resistencia por parte de las trabajadoras sexuales en acudir a los servicios públicos, donde además no pueden exponer de forma abierta el ejercicio del trabajo sexual por temor a ser estigmatizadas y discriminadas.

La investigación realizada como parte de la RedTraSex en el año 2013 respecto a los servicios de salud (UNES, 2013a), evidencia la persistencia de situaciones de maltrato verbal, estigmatización del trabajo sexual, esperas largas y trámites administrativos muchas veces innecesarios, la falta de privacidad por parte de profesionales de la salud, por citar algunos de los principales hallazgos que sustentan manifestaciones actuales de compañeras que continúan asistiendo a los servicios.

11 Última Hora, 31 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/presidente-del-congreso-pide-disculpas-las-trabajadoras-del-amor-n995878.html>

12 Paraguay.com, 30 de mayo de 2014. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/15-frases-celebres-de-los-legisladores-paraguayos-109309>

### ***Trabajo sexual no es igual a trata de personas: avances y desafíos***

Finalmente, UNES, luego de un arduo trabajo de incidencia, hizo parte al igual que otras organizaciones de la sociedad civil de los talleres de debate y discusión del “Plan Estratégico de la Mesa Interinstitucional de Prevención y Combate a la Trata de Personas en Paraguay<sup>13</sup>”.

Si bien se presentan muchos desafíos en puerta, podría ser una oportunidad de participación protagónica, en especial para la instalación de diferenciaciones claras entre el trabajo sexual y la trata de personas en documentos y actividades específicas de dicha Mesa. Esto teniendo en cuenta que la confusión entre ambos aspectos contribuye al impulso de intervenciones arbitrarias.

## **RECOMENDACIONES**

Se reiteran algunas de las recomendaciones que fueron realizadas en años anteriores ante la falta de avances en el cumplimiento y garantía de los derechos:

- Derogar aquellas normas jurídicas que estigmatizan a las mujeres trabajadoras sexuales, en especial las ordenanzas municipales N° 2/91 de Luque y la N° 10/93 de Ciudad del Este. Realizar una revisión de otras normativas similares a nivel municipal.
- Aprobar el proyecto de ley contra toda forma de discriminación.
- Aprobar una ley integral contra la violencia de género que contemple la violencia que sufren las trabajadoras sexuales por el hecho de serlo.
- Continuar fortaleciendo las instancias y mecanismos de denuncias para garantizar los derechos de las trabajadoras y trabajadores sexuales.
- Promover protocolos de Atención Integral de la Salud que contemplen las especificidades de las Mujeres Trabajadoras Sexuales.
- Impulsar una ley de reconocimiento legal del Trabajo Sexual en Paraguay.
- Esclarecer el caso de la muerte de la compañera Fátima Fernández Torales.

13 Actividad realizada en el marco del proyecto “Fortalecimiento de la institucionalidad pública y de la sociedad civil para la promoción, prevención y protección integral de niños, niñas y adolescentes victimizados por la trata de personas en Paraguay”, cofinanciado por la Unión Europea.

## BIBLIOGRAFÍA

- UNES (2013a) *Estudio sobre la incidencia y la participación política de las mujeres trabajadoras sexuales en América Latina y el Caribe*. Disponible en: [http://www.redtralsex.org/IMG/pdf/paraguay\\_-\\_estudio\\_pp.pdf](http://www.redtralsex.org/IMG/pdf/paraguay_-_estudio_pp.pdf)
- UNES (2013b) *Estudio sobre estigma y discriminación en los servicios de salud a las mujeres trabajadoras sexuales en América Latina*. Disponible en: [http://www.redtralsex.org/IMG/pdf/paraguay-\\_estudio\\_ss.pdf](http://www.redtralsex.org/IMG/pdf/paraguay-_estudio_ss.pdf)
- Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1992
- UNES (2014). "En nuestro cuerpo y trabajo: autonomía y libertad" en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2015) *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción: Codehupy.
- UNES (2015) "Pasos hacia el reconocimiento del trabajo sexual como trabajo independiente" en Codehupy (2015) *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción: Paraguay.



# DE VITALIDADES, CAMINOS Y DES(A)TINOS

DERECHO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD



Si sentimos la garantía de derechos como un camino, vemos huellas que siguen ausentes, algunas porque siguen sin llegar, y otras porque las seguimos pisando.

**Álvaro Martínez**



## INTRODUCCIÓN

Es particularmente emocionante publicar estas reflexiones a solo días de que se cumpla la primera década de que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) pusiera a disposición de la comunidad internacional la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). Este instrumento ha venido a reflejar, por primera vez en un cuerpo legal específico y de carácter vinculante para los países, discusiones y movimientos que las organizaciones de y para Personas con Discapacidad a nivel global vienen teniendo desde los años 60 del siglo pasado.

Paraguay ha dado importantes pasos en el proceso de armonización legislativa en conformidad con la CDPD, y la inclusión de una serie de leyes y decretos relacionados a los derechos de las personas con discapacidad, formando parte del cuerpo normativo la Ley de Educación Inclusiva (N° 5.136/13), la Ley de Accesibilidad al Medio Físico para las Personas con Discapacidad (N° 4.934/12), la Ley N° 4.336/11, que establece la Obligatoriedad del Lenguaje de Señas en los Informativos o Noticieros de los Medios de Comunicación Audiovisual, y la Ley que establece la Obligatoriedad de la Incorporación de Personas con Discapacidad en las Instituciones Públicas (N° 2.479/04 y su modificatoria N° 3.585/08). Además, debe destacarse la adopción del Protocolo de Atención para el Acceso a la Justicia de las Personas con Discapacidad Psicosocial (Resolución N° 224/15) y la resolución del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) sobre el voto accesible (Resolución N° 270/14).

Así también se ha avanzado en la adopción de políticas públicas, planes y programas, entre los que se incluyen: el Plan Nacional de Derechos Humanos, el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2030 y el recientemente aprobado Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad. Sin embargo, a más de los avances normativos y de políticas públicas aún se observan graves ausencias en términos de aplicación de estas políticas e iniciativas para la inclusión real y efectiva de las personas con diferentes tipos de discapacidad a la sociedad, principalmente en lo referente a la transversalidad de las mismas.

Desde este capítulo del Informe de Derechos Humanos se ha venido insistiendo repetidamente en la apremiante necesidad de contar con herramientas técnicamente fiables que sirvan de insumo básico para políticas públicas coherentes y cercanas para diversos conjuntos humanos. En este sentido, el Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad 2015-2030 (centro del análisis normativo en esta ocasión) traza coordenadas básicas para la actuación del Estado en un ámbito interinstitucional.

## Personas con discapacidad titulares de derechos

¿Se puede afirmar que en Paraguay se practica el enfoque biososocial de la discapacidad cuando, a pesar de su rediseño, la unidad más importante en términos orgánicos de la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (Senadis, ente rector en la materia) sigue siendo la de rehabilitación?

La transformación social, desde el enfoque de derechos, es posible cuando se reconoce a las personas con discapacidad como titulares de derechos, sujetos impulsores y protagonistas de dicha transformación. “Subestimar el potencial de las personas con discapacidad es uno de los factores que más atenta contra su inclusión” (Unicef, 2013:11).

Para los Derechos Humanos la discapacidad es parte de la diversidad humana, lo cual trasciende las concepciones que ubican a la persona con discapacidad como objeto de lástima y caridad (modelo caritativo), o como paciente y objeto de rehabilitación (modelo médico). El cumplimiento de los derechos permite mejorar las condiciones de vida de la persona, tanto en la dimensión personal como social.

Entonces persiste aún una “lucha de paradigmas” a nivel social, irresuelta incluso al interior de muchas de las organizaciones de la sociedad civil, enraizada sobre todo en la idea biologicista. Esta concibe al sujeto con discapacidad apenas como mero “receptor/a pasivo/a de prestaciones”, partiendo de una supuesta “incompletud” que se soluciona “normalizando”.

Esta “lucha de paradigmas” tiene como consecuencia un Estado ausente en materia de Derechos Humanos. Ejemplo de ello es el ejercicio de ciudadanía de las personas con discapacidad, su participación política, o intersecciones como discapacidad y pueblos originarios o discapacidad y diversidad sexual. Es decir, asuntos relacionados con las vitalidades, en el sentido más literal de la palabra.

Es esa misma sociedad civil, con sus devenires, la que más se ha esforzado, y no pocas veces logrado, en colocar estas cuestiones en la agenda pública, aunque esto muchas veces implicara una falta de interlocución por parte de los sistemas oficiales, que suele traducirse en dádivas paliativas, que se relacionan casi siempre con situaciones ya dadas, y no apuntan a soluciones estructurales e integrales.

## Políticas con visión múltiple

¿Cuándo entenderá el poder público que diseñar políticas de Estado desde un enfoque de Derechos Humanos es brindar respuesta desde una visión ética, plural y vitalmente posible a los procesos sociales, y que ello implica observar

la realidad como una complejidad múltiple de interacciones, y no como polos de humanidad segmentada que no conviven ni se rozan entre sí?

A partir del nuevo paradigma de desarrollo inclusivo y de la Convención y otros tratados internacionales, es necesario para atender a las personas con discapacidad establecer una política pública, que sin duda va a enfrentar importantes desafíos: Debe pasar de “Estado benefactor” a una alianza entre lo público y lo privado, incluyendo a todos los sectores, familia, sociedad civil, empresas y Estado. Debe pasar de políticas y servicios homogéneos, a políticas y servicios con enfoque de derechos observando a la persona con discapacidad en toda tu integridad.

El modelo basado en el enfoque de derechos en el abordaje de las personas con discapacidad implica pensar y reconocer a la persona con discapacidad como sujeto activo de derechos, protagonista activo y agente de transformación y cambio. En este contexto, el Estado cumple un rol fundamental, dado que como garante de derechos debe agilizar a través de las políticas, planes y programas los diferentes obstáculos para que la población mencionada pueda ejercerlos libremente.

## MARCO JURÍDICO

En términos normativos, Paraguay ha avanzado en los distintos compromisos asumidos. Sin embargo, mirar desde el enfoque de Derechos Humanos implica hacer un análisis profundo de los compromisos asumidos a nivel internacional a través de los cuales hemos podido hablar de logros o avances importantes en el acceso a los derechos.

La reivindicación por los derechos es un proceso de muchos años, en donde la principal motivación ha sido la necesidad de conquistar las libertades más amplias en términos de acceso a los derechos. En este proceso, la Declaración Universal de los Derechos Humanos ha cumplido un rol fundamental, dado que a partir de la misma los Estados han tenido que realizar cambios en todos aquellos aspectos relacionados a las personas y su dignidad humana. En este sentido, “los derechos humanos implican una visión de sociedad que está en contra de la injusticia social, económica y política, y que se encuentra arraigada en prácticas y procesos que sistemática e históricamente han generado la exclusión de determinados grupo sociales” (Suárez citado por CDIAOBSERVA, 2015).

Con la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y la creación de la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (Senadis), el Estado Paraguayo asume con responsabilidad los retos de consolidar los mecanismos, instancias y espacios destinados a promover, proteger y garantizar los derechos humanos

de las Personas con Discapacidad en el desafío de la transversalización de derechos en las políticas públicas (Cf. Presidencia de la República, 2016).

Entre otros ejemplos, en el ámbito laboral ha habido avances normativos en relación a la existencia de la Ley N° 2.479/04, que establece la Obligatoriedad de la Incorporación de Personas con Discapacidad en las Instituciones Públicas y la Ley N° 3.585/08, que modifica varios artículos de la norma citada.

Según información de la página web oficial de la Secretaría de la Función Pública (SFP), continuó el proceso de inclusión laboral de Personas con Discapacidad en instituciones. Sin embargo, persiste el desafío para la función pública en cuanto a una mayor inclusión y a la implementación de medidas afirmativas para una mayor participación de mujeres con discapacidad y así lograr la equidad e igualdad en las oportunidades.

En consecuencia a estos acuerdos establecidos a nivel internacional es que a través del Decreto N° 5.507/16 del 27 de junio de 2016, se aprueba el Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad 2015-2030. Se transcriben, por considerarlo de importancia, su Misión y Visión:

- Visión: El Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad 2015-2030 es un documento técnico con enfoque de derechos, que delinea la coordinación de las acciones interinstitucionales, a nivel nacional, departamental y local, incidiendo en el sector privado en relación a los derechos de las Personas con Discapacidad.
- Misión: Promover, coordinar y ejecutar las políticas públicas y el accionar del sector privado, transversalizando el enfoque de derechos humanos de las Personas con Discapacidad en los planes, programas y proyectos, con miras a garantizar la igualdad, la no discriminación, la inclusión y la accesibilidad.

De igual manera “el Plan se armoniza con los tratados de derechos humanos, las recomendaciones internacionales, el Plan Nacional de Desarrollo 2030, y con toda la misión de la Senadis, contemplada en la Ley N° 4.720/12”.

El documento, emanado de la Comisión Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conadis), espacio interestamental que formula y supervisa políticas para el sector, releva información y recomendaciones en los siguientes puntos:

- Producción de Datos Nacionales
- Derechos y libertades civiles
- Accesibilidad
- Derecho a la educación

- Derecho a la salud
- Trabajo y empleo
- Igual reconocimiento como persona ante la ley
- Situaciones de riesgo y emergencias humanitarias
- Libertad de desplazamiento y nacionalidad
- Libertad y seguridad de las personas
- Protección contra la explotación, la violencia y el abuso
- Igualdad de derechos y no discriminación
- Participación
- Cooperación internacional
- Nivel de vida adecuado y protección social
- Inversión Pública

En este mismo tenor Paraguay, durante el 2015, recibió la visita de la Relatora Especial de las Personas con Discapacidad, quien en sus observaciones preliminares identificó, entre otros desafíos, para garantizar el disfrute de todos los derechos a las personas con discapacidad la necesidad de reformar el Código Civil y Procesal Civil Paraguayo, que el Estado disponga de bases estadísticas actualizadas y fiables, y la implementación de planes de desarrollo y derechos humanos.

### **Las personas con discapacidad y las respuestas tibias de un Estado de derecho**

Un punto sensible a la hora de plantear posibles acciones proactivas en estas temáticas en el ámbito público sigue siendo la incorporación de una mirada transversal a las situaciones cotidianas; es decir, la comprensión de que un derecho vulnerado no afecta a la persona en un solo ámbito de la vida, sino que todo derecho negado implica particulares agravantes cuando se es, por ejemplo, una niña con discapacidad auditiva que desarrolla su vida en un ámbito rural.

El análisis sobre la actuación del Estado con respecto a las personas con discapacidad necesariamente nos lleva a la siguiente pregunta: ¿en dónde están las personas con discapacidad?

El Censo Nacional de Población y Viviendas (2012) arroja que existían aproximadamente 514.635 personas con discapacidad, de las cuales 239.364 son varones y 275.217 son mujeres. Esta información nos permite decir que el Estado

hasta este momento no cuenta con información precisa sobre quiénes son las personas con discapacidad, cuáles son los tipos de discapacidad, ubicación de las personas, entorno familiar y social de las mismas, así como sobre los servicios de salud, educación, seguridad, servicios sociales e inversión destinada para que las mismas puedan potencializar sus capacidades y ser incluidas integralmente a la sociedad, sin discriminación y en igualdad de derechos.

La ausencia o la tibia presencia del Estado en la vida de las personas con algún tipo de discapacidad sigue abordajes desde un modelo asistencialista en donde las personas con discapacidad son tratadas como objetos y no como sujetos activos de derechos, sujetas a un único modelo, el médico.

### **Salud, educación y accesibilidad<sup>1</sup>**

En este aspecto cabe mencionar que el Estado a través del ente rector de las políticas públicas en esta materia ha continuado con la entrega de sillas de ruedas<sup>2</sup> y la dotación de buses inclusivos, sin la inclusión de espacios de capacitación y sensibilización en donde la ciudadanía en general pueda modificar su actitud en torno a la población en particular. Para ello, en este periodo resalta que el secretario ministro de esta cartera, Diego Samaniego, no haya comprendido el rol fundamental de las diferentes instituciones encargadas de dar respuestas para la incorporación real de las personas con discapacidad a todo el sistema. La implementación de planes, políticas, programas y proyectos necesariamente deben ser parte de un proceso de coordinación y articulación entre el sector público y privado para que las acciones del Estado logren con seguridad instalar y desarrollar servicios, recursos y capacidades para un abordaje desde la visión de los derechos humanos.

Si bien el Estado, a partir de la ratificación de la convención y la adopción del Plan, incluye dentro de sus ejes la toma de conciencia, promoviendo el derecho de las personas con discapacidad para derribar estereotipos y actitudes discriminatorias acorde a los compromisos internacionales, llamó la atención la expresión del mismo ministro secretario. Durante la dotación de buses inclusivos, al ser consultado sobre los controles a los choferes que incumplen la norma para el usufructo de los asientos reservados a las personas con discapacidad, advirtió a los empresarios del transporte con este comentario: “Que no se me plaguen como pendejas los dueños de los colectivos, porque va a haber multas y leyes que vamos a estar aplicando hoy en día”<sup>3</sup>. Estas declaraciones de alto contenido machista fueron repudiadas por varias organizaciones feministas y

1 Para un ampliar información correlativa y/o ampliatoria de este punto remitirse al artículo sobre salud y salud mental de este mismo informe.

2 Senadis, 23 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.senadis.gov.py/noticia/13648-senadis-en-coronel-oviedo-.html#.WDu5x7lRlIU>

3 ABC Color, 10 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/que-no-se-me-plaguen-como-pendejas-dijo-titular-de-senadis-1488062.html>

en las redes sociales. Las mujeres con discapacidad representan la mitad de las personas a quienes deben dirigirse las políticas públicas. Si la Senadis busca una sociedad más abierta y menos injusta no debe detenerse en una idea neutra de discapacidad y tener en cuenta otras discriminaciones que forman parte de la vida de las personas con discapacidad a la hora de definir e implementar políticas.

El ejemplo de los buses inclusivos además nos permite ilustrar cómo el mismo representante de dicha cartera (una persona con discapacidad), a cargo de impartir y regular las políticas públicas, adopta términos altamente discriminatorios a la hora de brindar información relacionada a un derecho básico de la persona con discapacidad: la accesibilidad al entorno físico. Pudo notarse con este mismo ejemplo, a través de una campaña promovida por una organización no gubernamental, la escasez de ómnibus inclusivos y que la mayoría de las rampas no funcionaban. Teo Urbieto<sup>4</sup>, después de horas de espera, debió seguir esperando por otro bus en las mismas condiciones, situación que nos lleva a pensar que los buses inclusivos –y por ende las empresas que recibieron un subsidio estatal para adquirirlos– no fueron inspeccionadas debidamente por el Viceministerio del Transporte para que posteriormente salgan a la calle.

Ante la débil presencia del Estado, la sociedad civil va cobrando fuerza y tratando de remover obstáculos a nivel central. Otro ejemplo de ello ha sido la toma de conciencia por un grupo de estudiantes, quienes en el marco de acciones promovidas lograban que los propietarios de los vehículos estacionados en las veredas muevan sus rodados.

Además de la creación de estas herramientas, es necesario entender que la difusión y la participación de las personas en los procesos hacen al cambio de paradigmas y que para ello es necesario concebir a los demás actores como protagonistas del proceso de transformación (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Justicia, Ministerio de Educación y Cultura MEC y la Senadis). En este aspecto, Catalina Devandas Aguilar, Relatora Especial de Personas con Discapacidad, durante su visita expresó:

La falta de accesibilidad al entorno físico, a la comunicación y a la información es un problema transversal que impide la participación plena de las personas con discapacidad en sus comunidades, ya que la accesibilidad es un habilitador y un prerequisite para poder gozar de los demás derechos (...). Me preocupa la ausencia generalizada de infraestructura segura y accesible, tanto pública como privada, para las personas con discapacidad, no solamente en la capital sino en todo el país (Naciones Unidas, 2015).

4 Activista de los derechos de las personas con discapacidad.

Según la Senadis, en el año 2015, 700 mil a 800 mil paraguayos y paraguayas sufrían algún tipo de discapacidad. Estos datos son extraoficiales dado que no se cuenta con datos unificados porque cada institución maneja números diferentes<sup>5</sup>.

Es indiscutible que para el análisis de la situación de las personas con discapacidad debemos observar el rol de las instituciones y la fundamental acción de cada una de ellas. En este sentido, a cuatro años de su creación, Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad no cuenta aún con un presupuesto suficiente para fortalecer las capacidades técnicas en colaboración con el MEC en todo el territorio nacional.

Asimismo, en cuanto al disfrute del más alto nivel de salud, cabe mencionar la ampliación de los servicios ofrecidos por las fundaciones<sup>6</sup> para las personas con discapacidad. Sin embargo, el Estado no ha podido incluir suficientes profesionales con especialidad en la atención y especialmente descentralizar los servicios a nivel país para que todas las personas puedan acceder a servicios en sus propias comunidades. En palabras de la señora Catalina Devandas Aguilar:

(...) He sido informada de las enormes dificultades que enfrentan las personas con discapacidad para acceder a servicios de salud de calidad en sus comunidades, entre ellos la inexistencia de servicios, la falta de accesibilidad de los mismos y la resistencia a atender a las personas con discapacidad en los centros públicos generales. Los servicios de rehabilitación y habilitación no están incorporados aún en los sistemas de salud del país, lo cual representa una barrera importante para muchas personas con discapacidad que tienen que desplazarse a la capital para recibir estos servicios con el elevado costo personal y económico que esto implica (...). Mi visita al Hospital Psiquiátrico de Asunción me permitió observar que las prácticas existentes en ese centro violentan los derechos fundamentales de las personas con discapacidad según lo establecido en la CDPD. El Estado debe actuar de manera inmediata para cerrar definitivamente las salas de “pacientes crónicos”, donde las personas con discapacidad sicosocial están privadas de libertad, por razón de su discapacidad. Adicionalmente, todas las personas con discapacidad internadas son sometidas a tratamientos médicos y a terapia electroconvulsiva sin su consentimiento, pueden ser encerrados en celdas unipersonales y salas de aislamiento, y viven en condiciones que atentan contra su integridad física y mental. Todas estas prácticas contrarias a la CDPD deben detenerse de inmediato (Naciones Unidas, 2015).

5 ABC Color, 27 de abril de 2015. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/hay-700000-paraguayos-con-alguna-discapacidad-1360762.html>

6 Fundación Solidaridad construye una pileta para la rehabilitación de las personas con discapacidad y la Fundación Teleton construye su cuarto centro de rehabilitación en Hernandarias.



## Empleo, seguridad y protección social

Entre los logros y avances se encuentra la Ley de accesibilidad al medio físico para personas con discapacidad (Ley N° 4.934/13), la cual establece la obligación de adaptar los espacios públicos y privados de uso público conforme los criterios de accesibilidad universal, y reglamentado por el Decreto N° 3.891/15; así como la Ley N° 5.421/15 “De igualdad de oportunidades en la formación para el trabajo de las personas con discapacidad”, la cual establece beneficios para entidades o personas empleadoras a los efectos de incentivar la incorporación de las personas con discapacidad en el ámbito laboral. Existe un esfuerzo importante por parte de las organizaciones y la cooperación internacional para que el sector privado incluya a las personas dentro de su fuerza laboral. Producto de la articulación entre el Estado, la sociedad civil y las empresas son los talleres de capacitación en diferentes zonas del país (Fernando de la Mora, Cnel. Oviedo, Villarrica y Ñeembucú) y la incorporación de las personas con discapacidad al sector público y privado. Se desconocen datos precisos sobre la cantidad de personas que han podido ejercer su derecho a un empleo digno.

En el ámbito público, conforme información de la Secretaría de la Función Pública, solamente 13 de las 404 instituciones públicas han incorporado a personas con discapacidad en su plantel<sup>7</sup>, mientras que en el sector privado se han realizado inclusiones sin información exacta de la cantidad y el tipo de trabajo que los mismos desempeñan.

En este sentido, la Relatora especial durante su visita también expresó la necesidad de que Paraguay incorpore las recomendaciones N° 202 de la OIT y que garantice un nivel de vida adecuado para las personas con discapacidad. Cabe destacar el objetivo del gobierno de universalizar la cobertura de los servicios públicos de salud, así como la inclusión en el programa de reducción de la pobreza Tekoporã de una transferencia condicionada de fondos diferenciada para familias con miembros con discapacidad severa.

Sin dudas, una de las mayores dificultades está relacionada a la falta de información con relación a las personas con discapacidad, así como también la situación de aquellas personas que se encuentran institucionalizadas, separadas de su entorno familiar y social vulnerando gravemente su derecho a recibir la atención y el cuidado necesario que requiere un niño, niña o adolescente.

7 Paraguay.com, 25 de Julio de 2016. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/solo-13-entes-publicos-incorporaron-a-personas-con-discapacidad-148116>

## RECOMENDACIONES

- Aprobar, de manera urgente, el proyecto de ley “Julio Fretes” contra toda forma de discriminación.
- Facilitar los mecanismos para el efectivo cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el Plan.
- Mejorar los sistemas estadísticos de recopilación de datos administrativos y demográficos que puedan ser desagregados por tipo de discapacidad, edad y género, utilizando indicadores de derechos humanos.
- Avanzar en la implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos y el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos.
- Desarrollar desde las diversas instituciones públicas involucradas respuestas coordinadas y multidisciplinarias para garantizar que todas las personas con discapacidad a lo largo de su ciclo de vida puedan ejercer sus derechos.
- Desarrollar procesos de focalización y elegibilidad (incluido el proceso de certificación de las personas con discapacidad), para determinar la pertinencia del paquete de prestaciones y garantizar la accesibilidad a los programas sociales.
- Implementar desde el Ministerio de Educación y Cultura programas de apoyo para estudiantes en aula durante el proceso de aprendizaje a fin de avanzar hacia la instalación efectiva de escuelas inclusivas a nivel nacional.
- Implementar la perspectiva de género en el Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Realizar las adecuaciones curriculares pertinentes para lograr la permanencia de los estudiantes con discapacidad en el sistema educativo.
- Descentralizar y habilitar servicios de rehabilitación y habilitación en todos los sistemas de salud del país, a fin de garantizar el acceso a los mismos.
- Detener de inmediato todas las prácticas contrarias a la CDPD y que atentan contra la integridad física y mental de los pacientes internados en el Hospital Neuropsiquiátrico de Asunción.
- Cerrar de forma definitiva las salas de “pacientes crónicos”, donde las personas con discapacidad psicosocial están privadas de libertad, por razón de su discapacidad.

- Reasignar recursos presupuestarios para fortalecer y desarrollar servicios de apoyos comunitarios que respeten la libertad y la integridad de estas personas y que promuevan su independencia y autonomía.
- Tomar todas las medidas para evitar que los niños/as con discapacidad sean abandonados en instituciones. El Estado debe iniciar una estrategia de intervención que a corto plazo garantice el derecho de los/las niñas a vivir con una familia y disfrutar plenamente de todos sus derechos.
- Modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que discriminen a las personas con discapacidad. Entre estas el Código Civil y Procesal Civil, que limitan el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, y el Código Electoral han caído en desuso y estipulan restricciones al derecho al voto de las personas con discapacidad intelectual o psicosocial y las personas “sordomudas”.

## BIBLIOGRAFÍA

- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2013) *Estado Mundial de la Infancia 2013. Niños y niñas con discapacidad*. Disponible en [https://www.unicef.org/spanish/sowc2013/files/SPANISH\\_SOWC2013\\_Lo\\_res.pdf](https://www.unicef.org/spanish/sowc2013/files/SPANISH_SOWC2013_Lo_res.pdf)
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (2016) *Paraguay Joven. Informe Juventud*. Asunción: UNFPA. Disponible en: <http://www.unfpa.org.py/download/Informe%20Juventud%20COMPLETO%20FINAL.pdf>
- Naciones Unidas (2015) *Observaciones preliminares de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, Sra. Catalina Devandas Aguilar, visita al Paraguay del 19 al 27 de noviembre de 2015*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16811&LangID=5>
- Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (2014) *Resumen del documento. Aproximación de la realidad de las Personas con Discapacidad*. Disponible en: [www.hchr.org.py/docs/publicaciones/035 Resumen del documento - Aproximación a la realidad de las personas con discapacidad.pdf](http://www.hchr.org.py/docs/publicaciones/035%20Resumen%20del%20documento%20Aproximacion%20a%20la%20realidad%20de%20las%20personas%20con%20discapacidad.pdf)
- CDIAOBSERVA (2015) “La (Dis) capacidad entendida desde los derechos humanos”. en *Revista de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y Adolescencia en su Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Infancia y Adolescencia*. Asunción: CDIAOBSERVA.
- Presidencia de la República (2016). *Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad 2015-2030*. Disponible en: [http://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO5507\\_5fxjgcjj.pdf](http://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO5507_5fxjgcjj.pdf)

# EL PROYECTO DE LEY PARA PROTEGER A LAS MUJERES CONTRA TODA FORMA DE VIOLENCIA: LA CUESTIÓN DE GÉNERO RETACEADA EN EL PODER LEGISLATIVO

DERECHO DE LAS MUJERES



El abordaje de la violencia contra las mujeres desde la perspectiva de género es indispensable para poder entender, comprender y actuar ante los cotidianos hechos que sufren las niñas, las mujeres y las personas trans por el solo hecho de ser mujeres o tener una vinculación con “lo femenino”.

Los debates sobre la ley de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia muestra cómo las fuerzas conservadoras todavía tienen mucho poder en el Estado. Mientras ello persista las mujeres continuarán siendo las principales víctimas de la violencia sexual, la violencia familiar y estarán siempre en peligro de vida.

**Myrian González Vera\***

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS (CDE)

\* Los casos de denuncias de violencia presentados en este artículo son resultados de procesamiento propio basados en información proveída por las instituciones oficiales mediante entrevistas realizadas por Mirna González y las demás informaciones utilizadas han sido sistematizadas por Ofelia Martínez, ambas integrantes del equipo del Área Mujer del CDE.

## INTRODUCCIÓN

El año 2016 puede finalizar con la sanción de la ley de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia, después de un proceso de más de cuatro años, con lo cual el Paraguay pasará a formar parte de los países de la región que cuentan con una normativa específica sobre la violencia hacia las mujeres e incluyen el feminicidio como hecho punible de acción penal pública<sup>1</sup>.

Con la aprobación de esta ley el Estado paraguayo daría cumplimiento a varias recomendaciones internacionales para combatir de manera más integral el grave problema de la violencia hacia las mujeres, aun cuando no se logró incorporar la perspectiva de género para la comprensión, acción y aplicación de esta normativa. Sobre este punto gira principalmente el contenido de este artículo, porque considero que una cuestión central de derechos humanos es lograr el derecho a vivir una vida sin violencia para las mujeres; y contar con una legislación que penaliza el feminicidio es un avance para ello. Se aborda además el marco legal e institucional referido al problema de la violencia hacia las mujeres, así como los datos oficiales con que se cuenta para dimensionar, al menos parcialmente, el fenómeno de la violencia, entre ellos, los números imprecisos de feminicidios<sup>2</sup> que en el periodo de doce meses ha llegado a 32 casos ¡una vida segada cada once días!<sup>3</sup>

Se vive un tiempo de violencia extrema en el mundo. Son violencias producidas por las desigualdades económicas, las luchas por el monopolio de poderes políticos y económicos a nivel global, las guerras contemporáneas que generan desplazamientos humanos que ponen en cuestión todos los derechos humanos como pacto universal hace casi 70 años; en este contexto, las mujeres y las niñas<sup>4</sup> son además presas de otras violencias por el hecho de ser mujeres, como la violencia sexual. Las creencias religiosas de distinta índole atraviesan estas situaciones de violencia y fortalecen las ideas atávicas del ser mujer en el mundo, desconociendo las transformaciones culturales que se han dado en los roles tradicionales asignados a mujeres y hombres, cambios que han permitido importantes avances en la igualdad tanto en el ámbito privado (la casa, la familia) como en la esfera pública. Entonces hoy, mientras más mujeres se suman a esta lucha por el derecho a vivir una vida libre de violencia, autoridades de

- 1 Los países que cuentan con el feminicidio (o femicidio) como hecho punible son Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Chile, México y Perú. Colombia incorporó en su Código Penal "vía agravación, el homicidio cometido 'contra una mujer por el hecho de ser mujer' (Gareta Vilchez (s/f)). En la Argentina fue incluido como feminicidio en el Código Penal.
- 2 Marcela Lagarde conceptualiza el feminicidio como la culminación de la violencia contra las mujeres, denominándolo así al "conjunto de delitos de lesa humanidad que contienen los crímenes, los secuestros y las desapariciones de niñas y mujeres en un cuadro de colapso institucional. Se trata de una fractura del Estado de derecho que favorece la impunidad" (Lagarde (2005)). El subrayado es mío.
- 3 Según datos publicados en los diarios ABC Color y Última hora, entre noviembre de 2015 y octubre de 2016.
- 4 Este artículo no aborda detalladamente la situación de las niñas y adolescentes, para ello remitirse en este informe al artículo que trata el tema de la maternidad infantil forzada, Cfr. Gorostiaga, Katia (2016) "La niñez en disputa: ¿Jugamos a la ronda o jugamos a ser mamás? Derechos de las niñas y adolescentes".

iglesias y de poderes estatales pergeñan estrategias manipulando el concepto de género, señalando que es una “ideología”, intentando con esto desarticular las acciones de grupos, organizaciones e instituciones civiles a favor de la igualdad y del cese de la violencia de género.

Es así que estamos en tiempos de grandes desafíos para sostener y defender las conquistas de igualdad para las mujeres porque, como dice el pronunciamiento público de mujeres organizadas del Paraguay, en el día internacional de No violencia contra las mujeres, “nos violentan porque el patriarcado puja por no perder su poder ante el miedo que le genera la presencia protagónica de las mujeres en los espacios públicos y privados, y responde incrementando su violencia en un intento desesperado por mantener el sistema de privilegios instituido. Sabemos que nuestra rebelión les molesta, les desafía, les incomoda porque confronta la brutalidad de estos privilegios”<sup>5</sup>. Sin dudas la sostenida violencia que ejercen sobre nuestros cuerpos y nuestras vidas, en el marco de una impunidad amparada por el Estado, es la respuesta ante los avances que hemos tenido en nuestra lucha por la igualdad.

## MARCO NORMATIVO LEGAL PARA ENFRENTAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Excepto el proyecto de ley de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia –que está en proceso de aprobación y sanción en el Congreso Nacional–, el marco legal paraguayo no ha sufrido cambios relevantes con respecto al año anterior en lo referente a las leyes que protegen contra la violencia hacia las mujeres. En términos generales, el Paraguay cuenta con herramientas legales para ello; los problemas centrales no son precisamente la falta de legislación apropiada sino más bien la incidencia de otros factores que son fundamentales a la hora de accionar ante hechos de violencia de género<sup>6</sup>, como la falta de aplicación de las leyes, el acceso a la justicia, la persistencia de una cultura patriarcal y machista en los organismos estatales encargados de brindar protección y atención a las víctimas de violencia de género: la Policía, los Juzgados de Paz, los servicios públicos de salud, las fiscalías, entre otros.

Para enmarcar el derecho a una vida libre de violencia, la Constitución Nacional vigente desde 1992 establece importantes avances que garantizan la igualdad y la no discriminación (art. 46), la igualdad de derechos entre mujeres y hombres (artículo 48) y la protección contra la violencia en el ámbito familiar

5 Pronunciamiento público de más de 30 organizaciones sociales del Paraguay, 25 de noviembre de 2016. En: Mujeres libres de violencia - Facebook.

6 Para entender el fenómeno de la violencia hacia las mujeres y hacia las personas que adoptan la identidad femenina atribuida socialmente a las mujeres, me baso en la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1993) que define a este tipo de violencia como “todo acto de violencia de género que resulte o pueda resultar en sufrimiento físico, sexual o daño psicológico o sufrimiento a la mujer, incluidas las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en público o en la vida privada”. En: [http://www.hhri.org/es/thematic/gender\\_based\\_violence.html](http://www.hhri.org/es/thematic/gender_based_violence.html)

(artículo 60), como garantías y derechos constitucionales básicos. También ha incorporado a su legislación convenios y acuerdos institucionales<sup>7</sup>, junto con varias leyes nacionales, que se presentan a continuación<sup>8</sup>.

Leyes vigentes	Contenidos principales referidos a la protección contra la violencia hacia las mujeres
Ley N° 1.215/1986: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW por sus siglas en inglés).	En 1994 la CEDAW adopta la Recomendación General N° 19 que sugiere a los Estados Partes la adopción de “medidas apropiadas y eficaces para combatir todo tipo de violencia basada en el sexo, ejercida mediante actos públicos o privados”.
Ley N° 605/1995: Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (más conocida como Belém do Pará).	Establece una serie de medidas de protección a las mujeres y la eliminación de todos los factores que atenten contra sus derechos humanos y libertades fundamentales, exigiendo al Estado la adopción de “políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar” los diversos tipos de violencia que sufren las mujeres.
Ley N° 1/1992: - Modificación parcial del Código Civil de 1985.	Eliminó varios artículos discriminatorios que afectan a las mujeres y establece, entre otros, la igualdad en la administración de los bienes dentro del matrimonio, el reconocimiento del concubinato y la unión de hecho, e incluye como causal de separación la violencia en el matrimonio.
Ley N° 45/1991: Del divorcio y su posterior modificación por Ley N° 5.422/2015.	Antes de 1991, el Paraguay no contaba con una ley de divorcio. En esta ley se establecen como causales de divorcio una serie de hechos 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.

7 El Paraguay cuenta también con otras leyes que ratifican los siguientes instrumentos internacionales: el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Ley N° 1.663/2001); el Protocolo Facultativo de la CEDAW (Ley N° 1.683/2001), la Convención contra la delincuencia organizada transnacional (Ley N° 2.298/2003) y el Protocolo a la Convención contra la delincuencia organizada transnacional para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y niños (Protocolo de Palermo - Ley N° 2.356/2008).

8 Sólo menciono aquellas leyes que tienen referencias específicas a la violencia contra las mujeres en general, pues en otros artículos de este informe se aborda la situación de niñas, de trabajadoras sexuales, de mujeres víctimas de trata y de explotación sexual, así como de las personas trans.

Ley N° 496/1995: Modificación del Código del Trabajo (Ley N° 213/1993).	En 1995 se incluyen dos artículos referidos al acoso sexual: i) artículo 81, que establece como causa justificada de cese del contrato de trabajo por parte del empleador cuando existieran “actos de acoso sexual consistentes en amenaza, presión, hostigamiento, chantaje o manoseo con propósitos sexuales hacia un trabajador de uno u otro sexo por parte de los representantes del empleador, jefes de empresa, oficina o taller o cualquier otro superior jerárquico (inciso “w”); en tanto el artículo 84 permite al trabajador o a la trabajadora rescindir el contrato de trabajo si fuera víctima de “actos de violencia, acoso sexual, amenazas, injurias o malos tratos del empleador o sus representantes, familiares o dependientes[...]”.
Ley N° 1.600/2000: Contra la violencia doméstica.	Es la primera ley de carácter civil que “establece las normas de protección para toda persona que sufra lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; asimismo, en el supuesto de parejas no convivientes y los hijos, sean o no comunes” (artículo 1°), además de varias medidas de protección para la víctima.
Ley N° 1.160/1997 “Código Penal”	<p>Esta ley fue modificada después de casi un siglo (el anterior código databa de 1914). Introdujo importantes avances para la igualdad de las mujeres, aunque quedaron vestigios del viejo código, como la penalización del aborto. El actual código ya incorporó otras modificaciones referidas a la violencia sexual y violencia familiar:</p> <p>Ley N° 3.440/2008: establece el aumento de la pena por homicidio doloso (de 25 a 30 años de prisión) cuando la persona “matara a su padre o madre, a su hijo, a su cónyuge o concubino, o a su hermano” (artículo 105, inciso 2°); y también establece el aumento de las penas por los hechos de coacción sexual y violación (artículo 128).</p> <p>Ley N° 4.628/2012 que modifica el artículo 229 de violencia familiar por la cual aumenta la pena privativa de libertad de hasta tres años o multa para quien ejerciera violencia física o síquica en forma reiterada a otro con quien conviva, “siempre que no surjan lesiones, en cuyo caso no se requerirá de la reiteración”.</p> <p>Ley N° 5.378/2014 que modifica nuevamente el artículo 229 eliminando la reiteración del hecho de violencia familiar y castiga con pena privativa de libertad de 1 a 6 años. También 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>La Ley N° 4.675/2012: Que eleva a rango de Ministerio a la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (Ley N° 34/1992).</p>	<p>Mantiene los mismos objetivos de la Secretaría de la Mujer que establece, entre otros, la elaboración de “planes, proyectos y normas para erradicar la violencia contra la mujer” (artículo 2, inciso “e”, de la anterior ley N° 34).</p>
--	--

## El proyecto de ley de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia: Por qué se recortó la perspectiva de género

Uno de los grandes desafíos que debe enfrentar el Estado paraguayo es efectivizar su carácter laico, en consonancia con la Constitución Nacional que establece la libertad religiosa e ideológica (artículo 24). Si bien la carta magna no define al Estado como laico, afirma que “ninguna confesión tendrá carácter oficial” y que “las relaciones del Estado con la iglesia católica se basan en la independencia, cooperación y autonomía”. Sin embargo, ni las instituciones estatales ni las autoridades dan cumplimiento a este mandato constitucional. Imágenes de santos están instaladas en la mayoría de las instituciones públicas; en el calendario nacional continúan siendo días feriados las fechas en que se conmemoran fiestas religiosas y se organizan seminarios, conferencias y charlas de claro contenido religioso en diversos organismos del Estado.

En ambas Cámaras del Poder Legislativo, quienes dicen ser representantes del pueblo (senadoras, senadores, diputadas y diputados) con frecuencia legislan con “la cruz en la mano” y sus discursos en las plenarios legislativas contienen referencias constantes a Dios y la Virgen. La influencia de las iglesias (especialmente la católica) es innegable. Y justamente ese sesgo religioso fue introducido en el estudio del proyecto de ley de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia y consiguió, en ambas cámaras legislativas, que la perspectiva de género sea eliminada de dicho proyecto bajo el argumento de que se intenta contaminarlo de una “ideología de género”<sup>9</sup>, concepto que en la actualidad es utilizado por sectores conservadores –generalmente ligados a las iglesias– con el solo objeto de impedir que leyes y políticas públicas incorporen el género como categoría analítica que permite visibilizar las desigualdades

9 Esto no ocurre solo en Paraguay; en toda la región la inclusión de la “ideología de género” forma parte de los discursos más sofisticados de grupos conservadores –principalmente religiosos–, con el afán de desprestigiar y atacar la lucha de organizaciones de mujeres y feministas en América Latina, porque quieren continuar imponiendo creencias que exigen a las mujeres sumisión, obediencia y disposición a satisfacer mandatos culturales atávicos ya perimidos, pero lo hacen subestimando la comprensión de la gente, como en casi todos los temas que atañen a la igualdad, la no discriminación y la autonomía de las mujeres. Estos portadores del pensamiento fundamentalista conservador afirman que “Dentro del uso cada vez más difundido de la expresión ‘género’, en vez de la palabra ‘sexo’, se esconde una ideología que pretende eliminar la idea de que los seres humanos se dividen en dos sexos. Esta ideología quiere afirmar que las diferencias entre el hombre y la mujer, más allá de las obvias diferencias anatómicas, no corresponden a una naturaleza fija, sino que son producto de la cultura de un país o de una época determinados. Según esta ideología, la diferencia entre los sexos se considera como algo convencionalmente atribuido por la sociedad y cada uno puede ‘inventarse’ a sí mismo. Desaparece la diferencia entre lo que está permitido y lo que está prohibido en este ámbito. El ‘feminismo’ de género, o ‘feminismo radical’, productor de semejante ideología, nació a final de los años sesenta del anterior movimiento feminista en favor de la igualdad de los sexos [...] La ideología de género es un sistema cerrado, con el cual no se puede razonar [...] ‘Ideología de género: sus peligros y alcance’”. En: <http://www.staffcatholic.net/archivos/lexicon/ideologiadegenero.pdf>

históricas que sufren las mujeres como resultado de la división sexual del trabajo instauradas por las sociedades patriarcales. A estas alturas del mundo pos moderno desconocer que el género es una construcción social y que por tanto se va modificando con el tiempo, es sencillamente desconocer la historia, la evolución y los cambios que se fueron dando en las sociedades con respecto a los roles que hoy ejercen mujeres y hombres.

La eliminación del concepto género en el proyecto de ley dejó ver la fuerte influencia de la Iglesia Católica (y de otras también) en los asuntos de Estado; todavía correrá mucha agua bajo el puente para que quienes nos representan (las y los legisladores) entiendan que deben establecer leyes exentas de ideas o mandatos religiosos. Sin embargo, en este caso no les fue fácil –aun cuando contaban con los votos mayoritarios– pues hubo legisladores<sup>10</sup> que realizaron una tarea titánica para restituir los contenidos recortados en la Cámara de Diputados<sup>11</sup>. Queda ahora la revisión por parte de esta cámara para culminar el proceso de aprobación del proyecto de ley<sup>12</sup>.

El debate sobre de la perspectiva de género en el proyecto de ley (y su eliminación) desnuda una cuestión clave: que si bien existe la institucionalidad de género en el Estado paraguayo, ello responde más que nada a mantener las apariencias, especialmente a nivel internacional, pues el Paraguay se ha comprometido en diversas instancias en la efectiva promoción de la perspectiva de género en las políticas públicas y en los marcos normativos, pero no logra trasladar su discurso a la práctica. Es así que muchos ministerios y organismos públicos cuentan con oficinas o secretarías de género pero no han logrado transversalizar dicha perspectiva en sus acciones<sup>13</sup>.

De sancionarse la ley de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia, tal como quedó aprobada en el Senado, los principales avances que se tendrían para combatir la violencia contra las mujeres serían: i) La prohibición de conciliar en casos de violencia hacia las mujeres; ii) la inclusión de

10 Me refiero al senador Carlos Filizzola y a la senadora Esperanza Martínez. Como presidente de la Comisión de Equidad de Género, Filizzola promovió la participación de la sociedad civil en la revisión del documento aprobado por la Cámara de Diputados, con el objetivo de restituir los artículos más importantes del proyecto de ley. En una primera instancia logró que el proyecto modificado se aprobara en general en la plenaria del 8 de noviembre de 2016. Sin embargo, una semana después, en la plenaria del 17 de noviembre, la mayoría de las y los legisladores volvieron a votar y decidieron basarse en el dictamen de la Comisión de Legislación que eliminó el término género del proyecto de ley y excluyó la violencia política y el acoso sexual como hechos punibles en esta ley, entre otros recortes.

11 En la Cámara Baja se habían eliminado importantes contenidos del proyecto de ley presentado por la diputada Rocío Casco, como la sanción penal de los tipos de violencia, la sanción administrativa al funcionariado público cuando no den cumplimiento a las leyes en el caso de las denuncias de violencia, y lo más grave: incluyeron la conciliación en casos de violencia!

12 El camino por recorrer para que este proyecto se convierta en ley es el siguiente: i) Tratamiento en la Cámara de Diputados de las modificaciones aprobadas en el Senado, para cuya aprobación se necesita menos de 53 votos. Si la Cámara Baja decide rechazar las modificaciones y aprobar su dictamen inicial precisa de una mayoría calificada (53 votos, de 80). Si esto ocurriera, el documento regresa al Senado, que es la Cámara Revisora, donde se necesita mayoría calificada (30 votos, de 45) para ratificarse en el texto aprobado el 17 de noviembre de 2016 (Información brindada por Sonia Brucke, de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara Alta).

13 Justamente, el senador Filizzola se refirió a esto durante su discurso de defensa de la inclusión del género en el proyecto de ley, señalando que si tanto se cuestionaba esta perspectiva, debería cambiar el nombre de la comisión parlamentaria que preside, así como muchos otros organismos deberían hacerlo.

algunas medidas de protección ante actos de violencia feminicida, física, psicológica o sexual; iii) la aplicación de sanciones a funcionarios públicos por el incumplimiento de las disposiciones de esta ley, iv) la creación del programa de casas de acogida y v) la inclusión del feminicidio como hecho punible de acción penal pública<sup>14</sup>. No obstante, además de la falta de la perspectiva de género en la ley, otra exclusión importante es que se eliminó la posibilidad de que los asesinatos “por motivos, discriminatorios, étnicos, de identidad de género u orientación sexual”, sean considerados feminicidio, lo que deja fuera de la protección legal a las personas trans que son víctimas usuales de la violencia feminicida<sup>15</sup>.

## LOS CASOS DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LA VIOLENCIA FAMILIAR: CUANDO LOS NÚMEROS HABLAN POR SÍ SOLOS

Mientras no se cuente con un registro unificado de los casos de violencia contra las mujeres no se podrá cuantificar con exactitud las víctimas de este flagelo. A pesar de numerosas resoluciones ministeriales, acordadas judiciales y recomendaciones internacionales, el Estado no ha avanzado en la implementación de este registro. No obstante los datos ofrecidos por las principales instituciones que reciben denuncias de casos de violencia doméstica, familiar y contra las mujeres, ofrecen una aproximación sobre la situación en Paraguay, aun cuando no es posible dar un número total de los casos que han sido denunciados, pues es probable que haya denuncias que han sido registradas en más de una institución en el marco del proceso de investigación<sup>16</sup>. Tampoco es posible unificar los tipos de violencia ya que las denuncias pueden dirimirse en el ámbito civil o en el ámbito penal.

A pesar de estos inconvenientes a la hora de ofrecer datos de violencia, los resultados obtenidos en algunas instituciones públicas permiten afirmar que son mujeres y niñas las principales víctimas de violencia y que es en el marco de las relaciones de pareja donde se constata mayores índices de violencia doméstica y familiar. Todos estos problemas podrán subsanarse cuando finalmente

14 Con respecto al feminicidio, el artículo 50 del proyecto de ley en proceso de aprobación establece que: “El que matara a una mujer por su condición de tal y bajo cualquiera de las siguientes circunstancias, será castigado con pena privativa de libertad de diez a treinta años, cuando: 1) El autor mantenga o hubiere mantenido con la víctima una relación conyugal, de convivencia, de pareja, noviazgo o afectividad en cualquier tiempo; 2) Exista un vínculo de parentesco entre la víctima y el autor, dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad; 3) La muerte ocurra como resultado de haberse cometido con anterioridad un ciclo de violencia física, sexual, psicológica o patrimonial contra la víctima, independiente de que los hechos hayan sido denunciados o no; 4) La víctima se hubiere encontrado en una situación de subordinación o dependencia respecto del autor, o éste se hubiere aprovechado de la situación de vulnerabilidad física o psíquica de la víctima para cometer el hecho; 5) Con anterioridad el autor haya cometido contra la víctima hechos punibles contra la autonomía sexual; o, 6) El hecho haya sido motivado por la negación de la víctima a establecer o restablecer una relación de pareja permanente o casual”.

15 Para el análisis en mayor detalle de los derechos y situación de las personas trans en este informe, ver: Augsten Szokol, Erwing; Posa Guinea, Rosa y Rotela, Yren (2015) “Mínimos avances en palabras, faltan los hechos Situación de los derechos humanos de LGBTI”.

16 Otro factor que impide la comparación es que las instituciones que brindan información no tienen totalmente al día sus registros, con lo cual los datos que se presentan en este informe abarcan periodos distintos, aunque todos corresponden al año 2016.

el Estado disponga de un “sistema unificado y estandarizado de registro”, tal como se establece en el proyecto de ley de protección a las contra toda forma de violencia, en proceso de aprobación en el Congreso Nacional.

### **La Policía Nacional – Dirección de Apoyo Técnico – Departamento de Asuntos Familiares**

La Policía Nacional cuenta actualmente con 16 comisarías de atención especializada en violencia de género, doméstica e intrafamiliar, y si bien anteriormente los datos que ofrecía al público provenían de estas Divisiones Especializadas, este año ha dispuesto centralizar sus registros públicos a través de la Dirección de Apoyo Técnico del Departamento de Asuntos Familiares. De enero a septiembre de 2016 recibieron 5.159 denuncias de hechos punibles de violencia doméstica, de las cuales son víctimas 3.290 mujeres y niñas y 1.869 hombres y niños, casi duplicando el porcentaje de mujeres víctimas: 63,8% frente al 36,2% de hombres que fueron víctimas de algún tipo de violencia familiar.

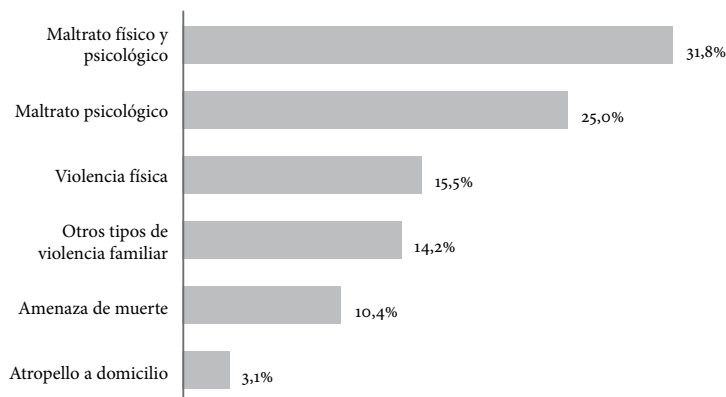
#### **Gráfico 1. Víctimas de hechos punibles por sexo (Total de casos denunciados)**



*Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Policía Nacional - Departamento de Asuntos Familiares Enero a septiembre de 2016*

Al presentarlos por tipo de violencia ejercida, los datos muestran que el maltrato físico y psicológico representa casi la tercera parte del total de los casos (31,8%), seguido por el maltrato psicológico (25%) y la violencia física (15,5%). Se incluyen en Otros tipos de violencia familiar el abandono, la coacción sexual, el abuso sexual, las amenazas, la falta del deber de cuidado y otras formas de violencia familiar, que han sido agrupados porque no llegan al 1% cada uno de ellos.

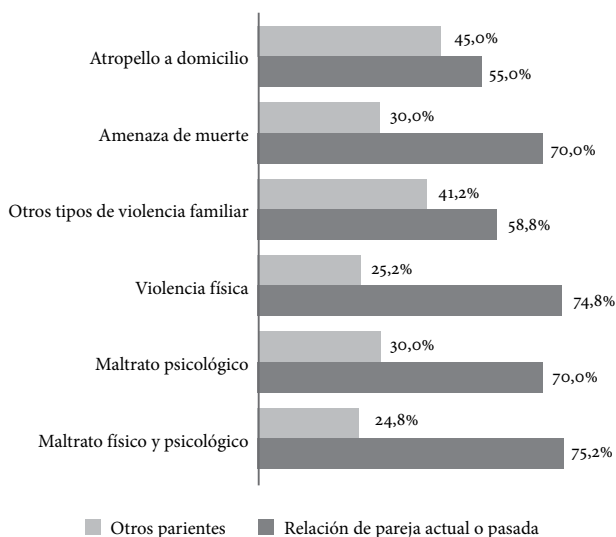
### Gráfico N° 2. Hechos punibles de violencia familiar



Fuente: Elaboración propia sobre la base de denuncias presentadas en la Policía Nacional - Enero a Septiembre 2016

En cuanto al parentesco, los datos revelan que en la relación de pareja (actual o pasada), sea ésta bajo el régimen de matrimonio, concubinato, pareja de hecho o noviazgo, la violencia es mayor que la ejercida por otros parientes. El maltrato psicológico, el maltrato físico y psicológico y la violencia física son los tipos de violencia que tienen mayor recurrencia entre las parejas o ex parejas.

### Gráfico N° 3. Hechos punibles de violencia familiar

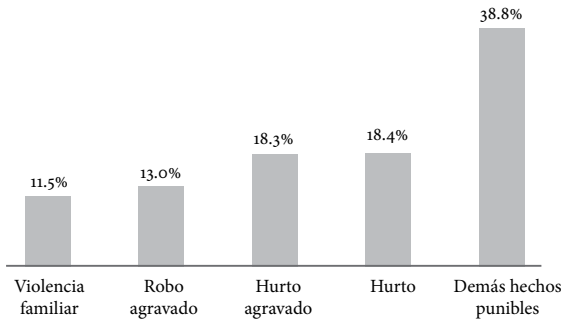


Fuente: Elaboración propia sobre la base de denuncias presentadas en la Policía Nacional. Enero a Septiembre 2016

## El Ministerio Público: Datos que no son desagregados por sexo

La violencia familiar está entre los cuatro primeros hechos punibles más frecuentes que ingresan en las distintas unidades fiscales de todo el país, según muestran los datos registrados de enero a agosto de 2016. De 67.378 causas ingresadas, la violencia familiar representa el 11,5% del total, además del robo agravado (18,4%), el hurto agravado (18,3%) y el hurto (13,8%).

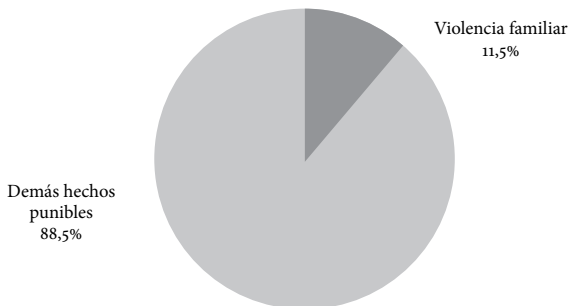
### Gráfico 4. Causas ingresadas - Hechos punibles



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio Público. Enero a Agosto 2016.

Los demás hechos punibles (que incluyen 19 tipos penales<sup>17</sup>) representan el 38,8% del total de causas ingresadas. Si se quisiera visualizar el peso de la violencia familiar en el total de todos los hechos punibles ingresados se tendría esta relación:

### Gráfico 5. Causas ingresadas - Hechos punibles



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio Público - Enero a Septiembre 2016.

17 Las causas ingresadas este año en el Ministerio Público refieren a 22 tipos penales: evasión de impuestos, rufanería, estafa, hurto, hurto agravado, exposición a peligro del tránsito terrestre, robo, robo agravado, violación del derecho de autor o inventor, incumplimiento del deber legal alimenticio, apropiación, abuso sexual en niños, lesión, amenaza, abigeato, maltrato a menores, Ley N° 716 contra el medio ambiente, daño, invasión de inmueble, violación de domicilio, violencia familiar y homicidio doloso.

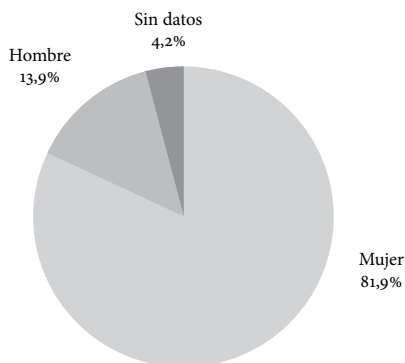
Si se procesaran los distintos hechos punibles con el lugar donde ocurren y según quiénes son los supuestos autores, este porcentaje aumentaría de manera importante ya que en el listado de hechos punibles registrados aparecen el abuso sexual de niñas y niños, el incumplimiento del deber legal alimenticio y el abuso sexual, que son violencias que ocurren con frecuencia en el ámbito familiar, además de la lesión, la violación de domicilio y el homicidio doloso.

Otro problema que se constata de los datos procesados en el Ministerio Público es la falta de desagregación por sexo de la víctima, lo que impide conocer qué porcentaje de mujeres y de hombres son víctimas de violencia familiar.

### Los Juzgados de Paz – Corte Suprema de Justicia

En los Juzgados de Paz de todo el país se han registrado 5.157 denuncias de casos de violencia doméstica y familiar desde el 1 de enero al 18 de noviembre de 2016. Estos datos son remitidos a la Corte Suprema de Justicia en cumplimiento a la Acordada N° 705<sup>18</sup>. Del total de estas denuncias, el 81,9% refiere a casos de violencia contra la mujer, el 13,9% a hombres y existe un 4,2% de casos en los que no existe identificación del sexo de las víctimas.

#### Gráfico 6. Denuncias de violencia doméstica en los Juzgados de Paz (por sexo). Enero - Octubre 2016



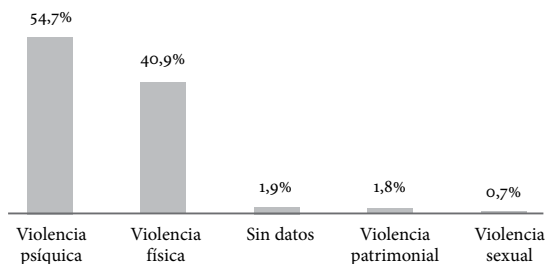
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Corte Suprema de Justicia.

Según el tipo de violencia ejercida se visualiza que la violencia psíquica representa más de la mitad de los casos denunciados (54,7%), seguida de la violencia física (40,9%) y la violencia patrimonial (1,8%), en tanto la violencia sexual es del 0,7% del total de denuncias (38 casos). Este bajo porcentaje podría deberse

<sup>18</sup> Para el registro de los casos denunciados, los Juzgados de Paz cuentan con el Formulario de Recopilación Estadística (FRIE).

a que la violencia sexual puede presentarse en el ámbito penal. En general, los casos que se presentan ante los Juzgados de Paz se circunscriben a la Ley N° 1.600/00 contra la violencia doméstica, que es una ley del ámbito civil.

### **Gráfico 7. Casos denunciados según tipos de violencia Juzgados de Paz (Enero - Octubre 2016)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Corte Suprema de Justicia.

## **El Ministerio de la Mujer**

El Ministerio de la Mujer es el órgano rector de las políticas públicas del Estado paraguayo y en su III Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2008 - 2017) establece entre sus ejes de trabajo la atención a mujeres víctimas de violencia. En ese ámbito, ofrece tres tipos de servicios: 1) consultas y asesoramiento en el Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur); 2) servicios de atención telefónica y 3) albergue transitorio.

De enero a octubre de 2016, el Servicio de Atención a la Mujer (Sedamur) registra 637 casos de mujeres que fueron atendidas por primera vez y 534 casos de seguimiento en lo que va del año, lo que hace un total de 1.171 mujeres que fueron atendidas por psicólogos, abogadas y trabajadoras sociales: “De este total, 70 mujeres han sido acompañadas a las distintas instituciones como Policía Nacional, Juzgados de Paz, Ministerio Público, juicios orales etc. de acuerdo a las diferentes circunstancias presentadas. Se han logrado 69 medidas de protección (Ley N° 1.600) desde los distintos juzgados, consistentes en: exclusión de hogar, prohibición de acercamiento, retiro de pertenencias y reintegro al domicilio etc. Además, 14 casos fueron acompañados en el área de niñez (prestación alimenticia, filiación y régimen de relacionamiento), área civil (divorcios, disolución y reconocimiento de matrimonio aparente)”<sup>19</sup>.

19 Informe de gestión solicitado al Ministerio de la Mujer para la redacción de este informe.



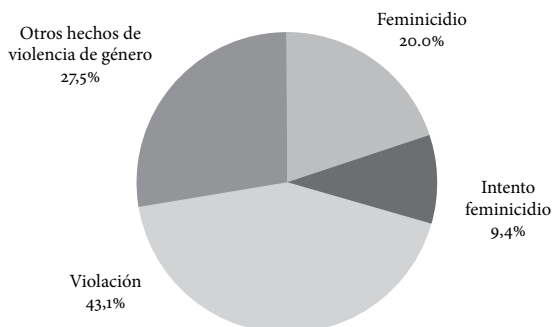
La Línea 137 SOS de servicios de atención telefónica registra 7.546 llamadas de las cuales el 28% corresponde a asesoramientos especializados y el 42% son de llamadas abandonadas<sup>20</sup>. En tanto en la Casa “Mercedes Sandoval” fueron alojadas 20 mujeres y 29 hijas e hijos. En este albergue, se brinda “contención psicológica, asesoramiento jurídico, asistencia social y en el área de salud, acompañamiento, seguimiento y apoyo escolar para niños y niñas”<sup>21</sup>.

Además de estos servicios el Ministerio de la Mujer acompañó el proceso de aprobación del proyecto de ley de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia, durante el proceso de estudio y debate en el Congreso Nacional.

### Los casos de violencia de género y su extrema expresión: el feminicidio

La violencia contra mujeres y niñas es un hecho cotidiano en el Paraguay. Según informaciones de la prensa de alcance nacional, cada 5 días una mujer o una niña es violada y cada 11 días es asesinada por razones de género (32 mujeres). Si a ello se le suman las 15 mujeres que fueron víctimas de intento de feminicidio, tendríamos que en nuestro país cada semana una mujer corre peligro de vida por el solo hecho de ser mujer, por vivir oprimida, dominada y desprotegida por un Estado que, sin embargo, tiene el compromiso de garantizar una vida libre de violencia de género.

#### Gráfico 8. Mujeres y niñas víctimas (por tipo de violencia)



Fuente: Información de prensa. Noviembre 2015 - Octubre 2016.

20 El 7% de las llamadas son de personas que se burlan del servicio (“son de broma”, según el informe del Ministerio de la Mujer).

21 Informe de gestión del Ministerio de la Mujer.

## Elaboración basada en publicaciones de prensa de alcance nacional<sup>22</sup>

Aunque hasta ahora no se han realizado investigaciones amplias sobre los casos de feminicidio en Paraguay, el seguimiento de la información de medios de comunicación permite afirmar que la mayoría de estos asesinatos podrían haberse evitado ya que son casos donde la víctima recurrió a la justicia para solicitar protección, pero tal como dice Marcela Lagarde, “para que se dé el feminicidio concurren, de manera criminal, el silencio, la omisión, la negligencia y la colusión parcial o total de las autoridades encargadas de prevenir y erradicar estos crímenes” (Lagarde, 2005). Sin dudas, el Estado paraguayo acumula deudas con las mujeres y mientras persista la intromisión de pensamientos atávicos de grupos conservadores, misóginos y patriarcales y de las iglesias en el quehacer estatal, la discriminación y la desigualdad continuarán produciendo violencias y sesgando la vida de las mujeres.

## RECOMENDACIONES

- El Estado paraguayo debe dar cumplimiento a las recomendaciones emanadas de las convenciones internacionales de las cuales forma parte, especialmente en lo referente a la violencia contra las mujeres y las niñas.
- La Corte Suprema de Justicia necesita adoptar medidas urgentes para agilizar los procesos judiciales de casos de violencia de género, así como de cumplir las Reglas de Brasilia referidas al acceso a la justicia para las mujeres.
- El Ministerio de Educación y Cultura debe promover una educación no sexista y antidiscriminatoria desde los primeros años de la formación escolar, de manera que se vaya instalando una cultura igualitaria y de no violencia que permita el goce de derechos sin discriminaciones para toda la población.
- El Ministerio Público precisa incorporar la perspectiva de género en su quehacer institucional y promover la capacitación de su funcionariado para generar una sensibilización que permita el abordaje sin discriminaciones de género en el proceso de investigación de los casos de violencia de género.

22 Diarios ABC Color y Última Hora, de noviembre de 2015 a octubre de 2016.

## BIBLIOGRAFÍA

- Gareta Vilchez, Ana María (sd). *Regulación del delito de feminicidio/feminicidio en América Latina y El Caribe*. Ciudad de Panamá: Secretariado de la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas UNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres.
- Lagarde y De los Ríos, Marcela (2005). "El feminicidio, delito contra la humanidad" en H. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, LIX Legislatura (2005) *Feminicidio, justicia y derecho*. México: Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones
- Relacionadas con los Feminicidios en la República Mexicana y a la Procuración de Justicia Vinculada, pp. 151-164. Disponible en: <http://mujeresdeguatemala.org/wp-content/uploads/2014/06/Feminicidio-delito-contra-la-humanidad.pdf>
- Lagarde y De los Ríos, Marcela (2008) "Antropología, feminismo y política: violencia feminicida y derechos humanos de las mujeres", en: Bullen, Margaret y Diez Mintegui, Carmen (coords.) (2008) *Retos teóricos y nuevas prácticas*. San Sebastián: Ankulegi, pp. 209-240. Disponible en: <http://www.ankulegi.org/wp-content/uploads/2012/03/0008Lagarde.pdf>

**CAPÍTULO 2**

**DERECHOS ECONÓMICOS,  
SOCIALES Y CULTURALES**





# DEUDAS PENDIENTES DEL ESTADO PARAGUAYO

DERECHO A LA SALUD Y A LA SALUD MENTAL



A pesar de los avances en la inclusión de estándares de derechos humanos en el marco legal y las políticas públicas de salud, persiste en Paraguay una gran brecha en el cumplimiento del derecho a la salud para la gran mayoría de la población, en especial de las personas en situación de pobreza, desigualdad, lo que se agrava por los factores de discriminación como el género, la etnia, la edad, la condición social, entre otros. Aún resultan débiles los mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad del derecho a la salud y del derecho a la salud mental.

**Cristina Arrom, Elba Núñez, Stella Mary García y Carmen Marina Arrom**

DOCENTES INVESTIGADORAS E INVESTIGADORA INDEPENDIENTE

## INTRODUCCIÓN

Para revisar el desempeño del Estado respecto a la salud y posteriormente detenernos en la salud mental en el periodo que abarca el informe de octubre 2015 a octubre 2016, es importante aclarar el enfoque de análisis que se adopta. Se trata de una mirada de las políticas públicas de salud y de la agenda del Gobierno desde la perspectiva de los derechos humanos como abordaje predominantemente socio-histórico, que vincula los datos empíricos de salud con los cambios económicos, políticos y sociales y las disputas en las relaciones de poder de los actores sociales.

El presente artículo parte de la premisa del reconocimiento de la salud como un derecho fundamental y condición para el ejercicio de otros derechos humanos. Paraguay ha avanzado en mejorar sus indicadores de salud, ha progresado en asumir compromisos internacionales en materia de derechos humanos, los que aún no se traducen totalmente en que sus leyes y políticas hagan plenamente efectivo el ejercicio y goce del derecho a la salud, incluida la salud mental.

Paraguay mantiene diversas deudas sociales en materia de derechos humanos. Sigue siendo relevante la mortalidad materna y neonatal prevenible, las epidemias de dengue, la falta de accesibilidad y calidad de los servicios de salud sin gratuidad, entre otros. Los déficits no se limitan a la atención en caso de enfermedades, sino a la promoción y atención de la salud. También es deficitaria la intervención intersectorial y comunitaria en la toma de decisiones sobre salud, desdibujándose los determinantes sociales que las ocultan por falta participación social plena de la población.

No existe acceso universal a la salud en Paraguay. La universalidad supone que no existan barreras de ningún tipo para acceder a la atención, prevención, participación, tratamiento y todo lo que implica disponibilidad de la salud pública. La universalidad supone garantía a todas las personas para acceder a los bienes y servicios que son indispensables para participar enteramente en la sociedad. Lo mencionado hasta aquí es importante; en el entendido de que si bien; en el marco jurídico y el discurso oficial, sobre todo en la Constitución Nacional; existe universalidad de los servicios públicos; al decir que todo/as los/as paraguayos/as tenemos derecho a la salud; en la práctica, sin embargo, no existe una sola política de carácter universal en Paraguay. Para ejemplo observemos algunos estudios como los de Jiménez (2012; 2014), y García (2015) en los que señalan muertes evitables que no se han detenido en los últimos años, por falta de acceso universal.

Contrariamente, coexisten descuidos de hospitales por parte de las autoridades del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), insuficiencia de recursos humanos y materiales (principalmente medicamentos) para la efectiva atención.

El trabajo toma fuentes secundarias y recupera la situación actual del sistema en salud existente en Paraguay, cuyo contexto general se alude en esta introducción. Luego sigue el marco legal y las políticas públicas, el patrón de violaciones persistentes y finaliza con las recomendaciones para las instancias estatales pertinentes.

## MARCO JURÍDICO

Paraguay constitucionalmente se define como un “Estado social de derecho”<sup>1</sup>. En ese contexto se contempla expresamente, la obligación del Estado de promover y proteger la salud como derecho fundamental de la persona, esto incluye la salud mental.

Con la reforma constitucional del año 1992 se introdujeron tres cuestiones claves en cuanto al derecho a la salud: en primer lugar, la concepción como un derecho fundamental de la persona, en segundo lugar, la descentralización como un modelo de gestión del Estado y por consiguiente para las instituciones públicas de salud. Finalmente, el Sistema Nacional de Salud (SNS) para la promoción de las políticas que coordinen recursos entre el sector público y el sector privado. Esto coloca como institución rectora al Estado respecto al papel del mercado en la atención de la salud (seguros privados de salud, etc.). No se conocen casos de sanciones que el MSPyBS haya aplicado a alguna empresa prestadora de salud por el cobro de altos costos en atención, tratamientos y estudios médicos, ni por la mala calidad o similares, salvo algunas condenas por negligencia médica por parte de la justicia. Con esto se evidencia la efectiva libertad del mercado, lo que acaba obstruyendo la instalación o popularización de la mirada de salud como un derecho en Paraguay.

Es importante recordar que la Constitución en su artículo 6 establece que la “calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad. El artículo 68 establece, en su primera parte, que “El Estado protegerá y promoverá la salud como derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad, lo que implica que nadie será privado de asistencia pública para prevenir o tratar enfermedades, pestes o plagas, y de socorro en los casos de catástrofes y de accidentes”.

Las garantías de igualdad y no discriminación se encuentran garantizadas en los artículos 46 y 47 de la Constitución, y se contempla el derecho a una vida libre de violencia en el artículo 60. La misma igualmente contempla en su artículo 69 que: “Se promoverá un sistema nacional de salud que ejecute acciones sanitarias integradas, con políticas que posibiliten la concertación, la coordinación y la complementación de programas y recursos del sector público y priva-

1 Art. 1 Constitución Nacional de la República del Paraguay.



do” y finalmente en el 72 contempla que “El Estado velará por el control de la calidad de los productos alimenticios, químicos, farmacéuticos y biológicos, en las etapas de producción, importación y comercialización. Asimismo facilitará el acceso de factores de escasos recursos a los medicamentos considerados esenciales”.

Conforme a los instrumentos internacionales ratificados por el Estado paraguayo en esta materia<sup>2</sup>, se garantiza el derecho a la salud de todas las personas con acceso universal, sin discriminación de ningún tipo, y exige a los Estados la obligación de respetarlo, protegerlo, realizarlo y garantizarlo. Dichos instrumentos trascienden la concepción reduccionista de la salud como ausencia de enfermedad y la abordan como derecho relacionado a la vida y dignidad humana, vinculada con el desarrollo socioeconómico y cultural del país. El marco legal no deja dudas sobre la salud como derecho humano y el deber del Estado de garantizarlo como tal, pero el goce de este derecho no es universal para la población paraguaya, pues sigue habiendo una gran brecha entre el acceso y el goce de este derecho.

Bajo este marco normativo se promulgó la Ley N° 1.032/96 que crea el SNS para distribuir los recursos del sector salud con la finalidad de prestar servicios a todas las personas, sin discriminación de ninguna clase. Igualmente incluye la obligación del Estado de establecer programas de bienestar social mediante estrategias basadas en la educación sanitaria y en la participación comunitaria.

El sistema de salud del Paraguay está constituido por dos subsectores, el público y el privado. El sector público comprende el MSPyBS, el Instituto de Previsión Social (IPS), las Sanidades de las Fuerzas Armadas y la Policía, la Universidad Nacional de Asunción y los servicios asistenciales de las empresas descentralizadas Itaipú Binacional y Yacyretá. El sector privado incluye a las aseguradoras privadas, prestadoras con fines de lucro, sin fines de lucro y mixtas.

El Consejo Nacional de Salud (CNS) como ente aglutinador de los diferentes subsistemas de salud para la elaboración y articulación de planes y programas de acción conjunta, según el Decreto N° 22.385/98<sup>3</sup>, debe asegurar la complementación y coordinación del sector público y privado, contando además con la participación comunitaria y de la sociedad civil (Mancuello y Cabral, 2011).

2 Ver: Convención sobre los Derechos del Niño y la Niña ratificada por Ley 57/90, Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes ratificado por Ley N° 69/89, y el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura por Ley N° 2.754/05, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) ratificado por Ley N° 4/92, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificado por Ley N° 1.040/97, la Convención para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés), ratificada por Ley N° 1.295/86, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ratificada por Ley N° 5/92 y Pacto de San José de Costa Rica ratificada por Ley N° 1/89; y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ratificada por Ley N° 57/90.

3 Ver: [http://www.cird.org.py/salud/docs/Decreto\\_22385.pdf](http://www.cird.org.py/salud/docs/Decreto_22385.pdf)

La descentralización sanitaria a nivel local fue reglamentada por Decreto N° 19.966/98. Tal como señala el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental:

La competencia en materia de salud se ha venido delegando en las autoridades locales desde finales de la década de 1990. Se han transferido responsabilidades al ámbito local, pero el nuevo sistema no ha permitido resolver las endémicas deficiencias institucionales, las importantes limitaciones presupuestarias y la corrupción prevaleciente en diferentes niveles (Naciones Unidas, 2016).

Aunque se encuentra en vigencia la Ley N° 5508/15 de “Promoción, protección de la maternidad y apoyo a la lactancia”<sup>4</sup>, no se tiene información de que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) haya avanzado en mecanismos de fiscalización del otorgamiento de los permisos por maternidad y lactancia y de la aplicación de las sanciones establecidas para las infracciones cometidas a las obligaciones dispuestas en la citada ley.

Otra problemática que obstaculiza el ejercicio del derecho a la salud, es la presión ejercida por grupos fundamentalistas religiosos que incidió de manera sistemática para impedir nuevamente el tratamiento de proyectos de ley de larga data tales como el de salud sexual y reproductiva, el materno perinatal, así como el proyecto contra toda forma de discriminación<sup>5</sup>.

No obstante, se registran algunos avances en la legislación en el área de la salud:

- Ley N° 5469/15 “De Salud Indígena”, que busca garantizar la asistencia sanitaria universal a los pueblos indígenas, pero que carece aún de asignación de recursos humanos y financieros para concretizarla.
- Ley N° 5423/15 “Del ejercicio profesional del obstetra en la República del Paraguay”, inicialmente vetada por el Presidente de la República y luego ratificada por ambas cámaras del Congreso, siendo finalmente promulgada en noviembre del 2015.
- Sigue la revisión de la Ley N° 836/80 “Del Código Sanitario”, por parte de la Comisión Bicameral, pero no se han registrado avances.
- Dentro del sistema de salud pública están las Unidades de Salud Familiar (USF), las cuales a pesar de basar sus acciones en normas de menor jerarquía, es decir, resoluciones ministeriales<sup>6</sup>, a diferencia del SNS, cuya base

4 Ver: [http://www.sna.gov.py/archivos/documentos/Ley%205508%20de%202015\\_1xb1fwuf.pdf](http://www.sna.gov.py/archivos/documentos/Ley%205508%20de%202015_1xb1fwuf.pdf) consultado 25/11/16

5 Para mayor información sobre estos proyectos de ley ver en este informe los artículos sobre derechos sexuales, derechos reproductivos y derechos de las personas LGTBI.

6 La Dirección General de Atención Primaria de Salud (DGAPS) del MSPyBS fue creada por la Resolución S.G. N° 131/08 y en el presente año, se aprobó por la Resolución S.G. N° 175/16 de dicho ministerio un nuevo manual de funciones para las USF que la componen. Disponible en: <http://www.msps.gov.py/rige-manual-de-funciones-para-las-unidades-de-salud-de-la-familia/>

jurídica es una ley, desde su implementación en el 2008, han reconfigurado la visión de atención de la salud, ya que no apuestan tanto a la cura, sino a la prevención y a la detección precoz de las dolencias.

En cuanto a la salud mental, Paraguay se encuentra entre los 16 países en América Latina y el Caribe sin una ley específica de salud mental. Su marco rector se basa en el artículo 58 de la Constitución Nacional que ampara a personas excepcionales, así como en los convenios internacionales ratificados y citados más arriba (cf. nota a pie 2), y particularmente en la Ley N° 1.925/02 que ratifica la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra personas con discapacidad y por la Ley N° 3.540/08 la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y su Protocolo Facultativo.

Paraguay tiene un importante marco legal para velar por los derechos de personas con trastornos mentales y/o discapacidad, conforme lo constató y relevó la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, Sra. Catalina Devandas Aguilar, en su visita al Paraguay del 19 al 27 de noviembre de 2015:

Paraguay ha avanzado ampliamente en el proceso de armonización legislativa en conformidad con la CDPD, con la adopción de una veintena de leyes y decretos relacionados a los derechos de las personas con discapacidad. Entre los más importantes, quiero subrayar la ley de educación inclusiva (No. 5136/13), la ley de accesibilidad al medio físico para las personas con discapacidad (No. 4934/12), la ley número 4336/11 que establece la obligatoriedad del lenguaje de señas en los informativos o noticieros de los medios de comunicación audiovisual, y la ley que establece la obligatoriedad de la incorporación de personas con discapacidad en las instituciones públicas (N° 2479/04 y su modificatoria N° 3585/08). Además, debe destacarse la adopción del Protocolo de atención para el acceso a la justicia de las personas con discapacidad psicosocial (Resolución N° 224/15) y la resolución del Tribunal Superior de Justicia Electoral sobre el voto accesible (Resolución N° 270/14) (Aguilar, 2015).

A partir de la ratificación de la CDPD, se avanzó hacia un sistema de protección nacional de los derechos de las personas con discapacidad, con la creación en el año 2012 de la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (Senadis), luego en el año 2015, con la creación de la Comisión Nacional por los derechos de las Personas con Discapacidad (Conadis), el Mecanismo de Coordinación Gubernamental y la aprobación del Protocolo de atención para el acceso a la justicia de las personas con discapacidad psicosocial, contemplando las dos últimas medidas de aplicación de la CDPD.

## PRINCIPALES NUDOS PROBLEMÁTICOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE SALUD

### Inversión en salud

La reducción del crecimiento económico del país al 2%, sumado al mayor precio de los créditos internacionales recibidos, al aumento de la deuda pública y a la baja de las materias primas, presentan una situación socioeconómica un tanto difícil para el presente año y para el siguiente (Rodríguez y Villalba, 2016). En este contexto, con un PIB bajo y con la resistencia existente para elevar los impuestos a los productos agrícolas se plantean dificultades para aumentar los recursos públicos destinados a la salud (Ídem).

Con este panorama económico y de finanzas públicas poco alentador para el 2017 el anteproyecto presentado por el MSPyBS no tiene mayores variaciones en montos generales con relación al presupuesto 2016.

Si se observa la tasa de crecimiento de la inversión por persona, el Paraguay es el país que mayor aumento registró en la última década, 162% frente al promedio latinoamericano de 119% (Serafini, 2016). Pero este aumento no es suficiente debido a que la inversión en salud a nivel de otros países de la región es superior; el Paraguay invierte 72,5 dólares por persona, mientras que el promedio latinoamericano es de 240,7 dólares por persona. Uruguay, por ejemplo, tiene un gasto público en salud tres veces mayor y Brasil gasta dos veces y medio más que el Paraguay.

La evolución del presupuesto y la ejecución presupuestaria del área de salud ha sido:

Año	Presupuestado	Ejecutado
2011	2.340.756.284.510	89,82%
2012	3.574.265.325.120	81,7%
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	s/d

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Ministerio de Hacienda.

El Plan financiero 2016 del MSPyBS sufrió un recorte de G. 191.000 millones por parte del Ministerio de Hacienda (MH), que afectaría principalmente a limpieza de hospitales, mantenimiento y reparación de equipos médicos y ambulancias, seguridad de hospitales e infraestructura, según declaraciones a inicios de año del Lic. Sergio Forte, director de administración y finanzas del MSPyBS.<sup>7</sup>

### **Centralidad de servicios, fragmentación e insuficiencia de insumos/ infraestructura para toda la población**

El SNS, con las organizaciones públicas y privadas citadas más arriba, están caracterizadas por la fragmentación dentro de los subsistemas e instituciones de salud y la segmentación entre ellos, dado que existen y existirán varios subsistemas vigentes y no un sistema único, que aglutine y organice el servicio de salud. Así, por ejemplo, IPS provee servicios primarios y de alta complejidad. Es un poderoso subsistema que abarca al 20% de la población, la mitad de las personas asalariadas. Pero, de todos modos, deja fuera al 80% de la ciudadanía, la parte con capacidad de pagar su salud (5%) y la que solo depende de la salud pública no contributiva (75%). Los seguros de trabajadores/as estatales, así como de los trabajadores/as de bancos y otros, tienen cajas de seguridad con serios problemas de solvencia (Rodríguez y Villalba, 2016).

Por otro lado, los seguros y gasto privado incluyen al 5% de la población. Estos dan principalmente medicina de baja complejidad y costo, con la ventaja de ser de acceso más rápido y con mejor confort. Esta población paga buena parte de sus gastos de salud (medicina de alta complejidad) que no se financian con sus seguros. Dentro de la normativa no hay una regulación que obligue a los seguros privados a brindar un equivalente al que brinda el seguro público, hecho atentatorio a los derechos de acceso a salud de alta complejidad con ciertos estándares de calidad no regidos exclusivamente bajo las normas de la oferta y la demanda (Ídem).

La ley del SNS es ambiciosa debido a que propone integrar y regular las instituciones y servicios de salud o suplementarios (por ejemplo, provisión de agua potable y saneamiento), prestar servicios a todas las personas de manera equitativa, oportuna y eficiente con el concepto de salud integral. En la práctica esta normativa no establece instituciones o instrumentos suficientes para ello, siendo los consejos (nacional, departamentales, distritales) organismos heterogéneos, con dificultades para formular, coordinar e implementar y monitorear sus decisiones (Mancuello y Cabral, 2011).

7 ABC Color, 1 de febrero de 2015. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresalocales/falta-dinero-para-el-mantenimiento-de-ambulancias-y-equipos-medicos-1457340.html>

A partir de esta situación del sistema de salud, de sus fragmentaciones, en los medios de prensa, según las observaciones realizadas sobre esta situación en el transcurso de un año, sobresalen las denuncias en torno a precaria infraestructura en los hospitales, falta de insumos (especialmente medicamentos) en los centros de salud y también en el IPS<sup>8</sup>.

Adicionalmente, la baja cobertura de la seguridad social no contribuye a garantizar el derecho a la salud. Esto puede evidenciarse en la última Encuesta Permanente de Hogares (DGEEC, 2015), que revela que solo el 20,05% de la población cuenta con seguro del IPS. Parte de sus problemas se debe a esta baja cobertura.

Por otro lado, se da una constante denuncia de “partidización”<sup>9</sup> de los cargos en hospitales y puestos del SNS así como de otras irregularidades<sup>10</sup>. Durante el periodo de este informe trabajadores y trabajadoras de la salud han generado diversas movilizaciones en solicitud de mejores condiciones de trabajo y la exigencia de una escala salarial que iguale condiciones para los y las trabajadores/as de blanco<sup>11</sup>.

Las limitaciones existentes en el actual sistema de salud público y el de seguridad social hacen que la clase trabajadora realice sus esfuerzos para la contratación de seguros privados, los cuales, como ya se mencionó, no son controlados por las instituciones rectoras estatales de manera que garanticen un piso mínimo de prestaciones para sus usuarios, incluyendo también las de alta complejidad.

Las dificultades de la oferta pública de servicios han generado otra situación de inequidad en el acceso de estas prestaciones entre los propios trabajadores y trabajadoras de órganos estatales. Las instituciones estatales, que son a la vez empleadoras, contratan planes corporativos de seguros de salud privados que son pagados con fondos públicos del Estado y que brindan servicios diferenciados de acuerdo a la posición que ocupan sus empleadas/os, es decir, a mayor cargo mejores servicios. Esta situación genera grandes inequidades en el funcionariado público, pero a la vez tergiversa el uso de los recursos públicos contribuyendo directamente a fortalecer el sector privado en detrimento de una mejor regulación de servicios de salud que garanticen un mínimo básico común para todos/as<sup>12</sup>.

8 Última Hora, 7 de febrero de 2015. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ips-amonesta-medica-que-critica-falta-insumos-n965373.html>

9 ABC Color, 4 de Noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/acusan-a-gobernador-de-guaira-de-partidizar-puesto-de-salud-1534428.html>

10 ABC Color, 19 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/730am/periodisticamente/san-pedro-medicos-piden-destitucion-de-directora-de-hospital-regional-1520154.html>

11 ABC Color, 21 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/medicos-haran-huelga-general-1510753.html>

12 Última Hora, 22 de octubre de 2016. Disponible: <http://www.ultimahora.com/para-unos-planes-vip-otros-nada-el-derroche-seguros-funcionarios-n1033622.html>

Adicionalmente, tal como señala el Relator Especial del Derecho a la salud por un lado respecto a la gravedad de la violencia contra los niños, cuando señala que "...De cada 10 niños, 6 sufren alguna forma de violencia en su familia. Asimismo, 6 de cada 10 muertes de adolescentes resultan de causas externas como accidentes de tráfico, homicidios o suicidios" (Pūras, 2016). Por el otro lo relacionado a la falta de servicios de salud y de asesoramiento confidencial que tengan en cuenta los intereses de los adolescentes. Se enseña que es difícil acceder a los servicios esenciales, en particular en el caso de los niños, niñas y adolescentes indígenas que consumen drogas o alcohol, especialmente los que están privados de libertad. Igualmente la falta una inversión sostenible en la promoción del desarrollo integral de los niños, en particular su desarrollo emocional y social (Ídem).

### **Mortalidad materna y su expresión territorial**

Numerosas carencias atraviesa la política de salud materna. En el transcurso del año, la carencia de ambulancias en los puestos de salud, sumada a la falta caminos en la zona Norte del país, se evidenció, por ejemplo, con el caso de Antonia Benítez de 18 años. La misma dio a luz a una niña cuando era trasladada por militares de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) desde Azotey hasta el hospital de Santa Rosa del Aguaray, departamento de San Pedro, donde la niña recién nacida debió permanecer en incubadora hasta alcanzar su peso ideal<sup>13</sup>. También revela las falencias en el caso de una joven de 15 años de edad, quien dio a luz en una canoa mientras intentaba llegar en el Puerto Antequera y el bebé falleció sin contar con la ayuda en salud necesaria.<sup>14</sup>

### **Salud y brechas en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo Social 2030**

En cuanto a planes de gobierno en la actualidad, el marco rector es el Plan Nacional de Desarrollo Social 2030 (PND Paraguay 2030), el cual en el eje de salud presenta la nueva Política Nacional de Salud 2015-2030. Está vigente, asimismo, el Plan Estratégico Institucional del MSPyBS 2013-2018, en el que se enuncian la misión, visión y las líneas estratégicas para el periodo correspondiente. El PND Paraguay 2030, en lo relativo a "la respuesta a las necesidades de salud de la población, se plantea una propuesta de implementación de un Sistema Nacional de Salud integrado, universal, pertinente, integral, equitativo, con enfoque de derecho y con amplia participación social" (STP, 2014).

13 Telefuturo, 12 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://telefuturo.com.py/noticia/19064-Mujer-dio-a-luz-en-ambulancia-de-la-FTC>

14 ABC Color, 28 de octubre de 2016: Bebé nació y falleció en una canoa. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/bebe-nace-y-muere-en-una-canoa-1532405.html>

De acuerdo a dicho plan, el Estado deberá implementar un sistema de salud o de calidad en todos los niveles de servicios, de acuerdo a líneas de acción como el incremento progresivo de la inversión hasta lograr la universalidad de la atención, la mejora de la eficiencia y eficacia del gasto, y la política de medicamentos con calidad, seguros y asequibles, entre otras. Esta es una de las grandes deudas pendientes. En junio del año pasado, por ejemplo, surgieron denuncias ciudadanas por utilización de anestésicos vencidos en el hospital de Itauguá<sup>15</sup>.

## Sistemas de protección y salud

La protección social involucra tres pilares: la seguridad social, la salud (y los llamados servicios sociales) y la asistencia. Sin embargo en Paraguay, a la Estrategia de lucha contra la Pobreza del año 2004, el Gabinete Social denomina Protección Social y en el Plan Nacional de Desarrollo 2030<sup>16</sup> persiste un esquema muy elemental de protección a la extrema pobreza. En el país se mide la pobreza oficialmente a través del ingreso monetario y una mezcla de elementos con las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), sin embargo el PNUD (2016), reconoce las causas multidimensionales de la pobreza y que se logrará superarlo abordando los desafíos multidimensionales situados por encima del umbral de pobreza, con miras a la inclusión entre otros, de cuestiones tales como la calidad del trabajo, la protección social en todo el ciclo de vida, los sistemas de atención, el empleo del tiempo de hombres y mujeres, la seguridad ciudadana.

En la concepción de Protección social utilizada en Paraguay, se desconoce así un conjunto de situaciones que excluyen a las personas, accesos a servicios de salud, trabajo digno, etc. (García S., 2015).

En el marco del llamado Sistema de Protección Social, sobre los y las destinatarios/as de los Programas Tekoporã y Abrazos, las cifras oficiales del gobierno<sup>17</sup> muestran que en los últimos tres años 9.415 mujeres han recibido atención en salud por parte del MSPyBS, consistente en atención médica antes, durante y después del parto, incluyendo el kit de parto (medicamentos e insumos para parto normal o por cesárea). La mayor cantidad de beneficiarias que asisten a los Centros de Salud son de: Central (2.993), Alto Paraná (1.554), San Pedro (787) y Cordillera (537). Existen aproximadamente 300.000 familias en extrema pobreza, de las cuales casi el 50% cuenta con coberturas para la extrema pobreza, lo que implica que hay más de 50% de paraguayos/

15 ABC Color, 29 de junio de 2015. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/denuncian-uso-de-anestésico-vencido-1382133.html>

16 Secretaría Técnica de Planificación (s/f). Disponible en: <http://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>

17 Significa Sistema Integrado de Información Social (SIIS). Boletín N° 3. Disponible en: <http://www.siiis.gov.py/estadisticas-siiis/boletines-3/la-proteccion-social-en-paraguay>



as en indigencia desprotegidos en lo más elemental (1 comida procesada por día). Por tanto, 9.415 mujeres de más 300.000 familias en esa situación, resulta de muy bajo impacto. La focalización se contraponen a la perspectiva de universalidad de los DDHH. Desde la salud pública, todos los diseños de atención hacen foco en otros criterios, menos en la persona. Por ejemplo, las regiones sanitarias hacen foco en la delimitación geográfica que abarcan, los programas de salud adolescente hacen foco en los embarazos precoces registrados en hospitales públicos, etc.

### **Ausencia de respuesta estatal a problemas recurrentes de salud en la sociedad paraguaya**

Algunos datos relevantes tales como cantidad de muertes de trabajadores y trabajadoras desempeñando sus funciones en espacios laborales, entre 2015 y 2016, merecen que el área de salud ocupacional y/o salud laboral, redefina acciones, alcances y redes de la sociedad con las que puede trabajar. Un promedio de 1.200 muertes y 20.000 personas heridas son el resultado de los accidentes laborales en Paraguay. Igualmente, el 92% de pagos de reposo del IPS se deben a accidentes laborales, según informa el MTESS en su portal de internet. Esto supone que deben existir planes con acciones más sistemáticas y efectivas desde las políticas públicas de salud<sup>18</sup>.

Otro índice preocupante es el alto porcentaje de embarazo en niñas y adolescentes de 10 a 14 años, según el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA por sus siglas en inglés) cada día un promedio de dos niñas de 10 a 14 años dan a luz, como fruto de embarazos provocados por abusos sexuales<sup>19</sup>. El embarazo en este grupo etario por lo general es producto de situaciones de violencia, exclusión y una sociedad intensamente patriarcal (Rodríguez y Villalba, 2015). Por influencia de grupos fundamentalistas, hasta la fecha Paraguay no ha podido poner en vigencia en el sistema educativo un Marco Rector de la Educación Integral de la Sexualidad para prevenir estas violaciones a los derechos humanos de las niñas y adolescentes<sup>20</sup>.

Según datos del MSPyBS, en los últimos cinco años se quintuplicó el número de consultas por afecciones mentales, es decir, de 25.000 a 30.000 consultas por año.<sup>21</sup>

18 La Nación, 1 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/2016/06/01/accidentes-laborales-paraguay-dejan-1200-muertes-ano/>

19 Paraguay.com, 21 de Octubre de 2016. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/matrimonio-embarazo-esclavitud-abuso-4-amenazas-a-ninas-paraguayas-152937>

20 Para mayor información ver el artículo sobre sobre derechos de niñas y adolescentes y embarazo infantil en este informe.

21 Paraguay.com, 10 de Octubre de 2016. Disponible: <http://www.paraguay.com/nacionales/35-de-las-consultas-son-por-cuadros-de-depresion-152262>

Igualmente, el número de suicidios en Paraguay, que en la mitad del año 2016 llegó a 190 –siendo la edad predominante de las personas que se auto eliminan entre 18 a 29 años–<sup>22</sup>, requiere de políticas públicas efectivas, fundamentalmente las referidas a salud mental.

Por su parte, una joven columnista, Ana Lezcano, textualmente señala en un medio periodístico que:

“Los funcionarios del Ministerio de Salud Pública advirtieron que los jóvenes y adolescentes que intentan quitarse la vida van en aumento el sector más afectado es el comprendido entre los 15 a 30 años cuando se habla de suicidios consumados, en su mayoría son hombres, aunque en las tentativas, hay más casos de mujeres. (...) según datos brindados ayer, en promedio, un paraguayo se suicida por día muchas familias terminan enlutadas debido a este drama (...)”<sup>23</sup>.

## Expansión de monocultivos y vínculos con los problemas de salud

En Paraguay existe una expansión acelerada de monocultivos y de indicios respecto a su vínculo e impacto en problemas de salud. Salvo algunas investigaciones exploratorias realizadas por la Facultad de Ciencias Médicas, no se disponen de investigaciones independientes que muestren la relación de algunos rubros como la soja, el maíz y otros que utilizan semillas transgénicas, fertilizantes y plaguicidas calificados como tóxicos, con enfermedades que presentan recurrentemente las personas pobladoras de lugares en que se realizan tales monocultivos.

Uno de los estudios realizados en la Facultad de Ciencias Médicas por un equipo médico hematólogo indica un gran aumento de las enfermedades hematológicas como linfomas y leucemias, ocupando el tercer lugar en tipos de cáncer y que 15 años atrás estaban en el lugar número 17. El profesor de la Segunda Cátedra de Clínica Médica de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), José Luis Insfrán, había alertado en el año 2014 que el aumento de personas que están siendo diagnosticadas con cáncer en el hospital de Clínicas era producto de la exposición a las fumigaciones con agrotóxicos y al consumo de alimentos que son elaborados a base de productos transgénicos<sup>24</sup>. Este año, cuatro niños y/o niñas – la noticia no especificaba su género - y una mujer adulta indígena de la comunidad Mboi Jagua del distrito de Villa Ygatimí, departamento de Canindeyú, fueron internados/as en el hospital distrital de Curuguay a raíz de haber sido expuestos a agrotóxicos

22 ADN Digital, 31 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.adndigital.com.py/preocupante-cantidad-de-casos-de-suicidios/>

23 ABC Color, 10 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/periodismo-joven/que-puedo-hacer-si-un-amigo-quiere-suicidarse-1507330.html>

24 E'a, 23 de enero de 2014. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/medicos-de-clinicas-alertan-sobre-vinculo-entre-aumento-de-cancer-y-los-transgenicos/>

utilizados en una plantación de soja realizada por un tercero en una parcela de su comunidad<sup>25</sup>.

No existen políticas públicas efectivas que contrarresten esta realidad, quedando los pobladores de zonas cercanas a grandes extensiones de esos rubros expuestos a la fumigación aérea y el consecuente envenenamiento.

## **SALUD MENTAL Y PRINCIPALES NUDOS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS**

A nivel nacional el país dispone de leyes generales de salud pública y de no discriminación, incluyendo en esta categoría a personas con discapacidad física, psíquica, sensorial e intelectual, aunque las mismas no contemplan específicamente aspectos claves vinculados a salud mental como la capacidad legal y la inimputabilidad, la voluntariedad y el consentimiento de las personas frente a tratamientos e internaciones involuntarias. En el período que abarca la presente observación, se siguen cometiendo violaciones a los derechos humanos ya que personas con discapacidad y trastornos mentales en Paraguay sufren desocupación, abandono, discriminación, carecen de suficientes opciones terapéuticas, oportunidades laborales e inclusión educativa o se encuentran privadas de libertad a pesar de padecer un trastorno mental (Devandas Aguilar, 2015).

### **Respuesta del Estado ante el aumento de problemas psiquiátricos notificados**

El aumento del porcentaje de problemas psiquiátricos notificados constituye una sentida preocupación manifestada por la máxima autoridad de salud, sobre todo los suicidios que afectan a la población adolescente<sup>26</sup>. Los cuadros depresivos son aquellos que mayor número de consultas generaron en el último período (30 a 35%) seguidos de trastornos de ansiedad (20 a 25%) como estrés agudo, postraumático, trastorno de ansiedad generalizada, fobia, obsesivo compulsivo y un creciente número de atenciones por abuso en la infancia. Según cifras oficiales del MSPyBS, en los últimos 5 años se quintuplicaron las consultas de personas en Salud Mental, ya que de 25 a 30.000, pasaron a 160.000, lo cual se debería a la atención de servicios en el área<sup>27</sup>.

25 Última Hora, 29 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/verifican-comunidad-indigena-posible-intoxicacion-agroquimicos-n1027941.html>

26 ADN Paraguay, 11 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.adndigital.com.py/aumentan-problemas-psiquiatricos-en-el-pais/>; Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 10 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.msps.gov.py/enfermedad-mental-mas-frecuente-es-la-depresion-asegura-ministro/>

27 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 10 de octubre de 2016. Asunción-Paraguay. Disponible en: <http://www.msps.gov.py/salud-mental-el-35-de-las-consultas-son-por-cuadros-depresivos/>

Las respuestas gubernamentales en el período apuntaron al aumento de la cobertura de atención aumento de la infraestructura para mejoras edilicias del hospital psiquiátrico<sup>28</sup> y a la planificación de una estrategia que logre identificar señales de alarma en personas con algún trastorno mental, a través de la capacitación de recursos humanos que realizarían en forma coordinada entre el Departamento de Salud Mental del Ministerio de Salud y el hospital Psiquiátrico. El aumento de cobertura de atención no contempla la estrategia a ser llevada adelante ante las dificultades que enfrentan las personas con discapacidad para acceder a servicios de salud de calidad en sus comunidades, entre ellas, la falta de accesibilidad y la resistencia a atender a las personas con discapacidad en los centros públicos generales<sup>29</sup>.

Cabe señalar que la ampliación del hospital Psiquiátrico es un avance que no apunta a una política de salud mental que coloque el acento en la prevención y en la atención precoz, sustentada en una visión más social de esta problemática.

### **Descentralizar la hospitalización psiquiátrica: deuda pendiente del Estado Paraguayo**

Paraguay cuenta con un único hospital psiquiátrico ubicado en Asunción, el cual recibe el 66% del presupuesto destinado a la salud mental. El hospital posee un promedio de trescientas camas con una mayoría de pacientes con esquizofrenia. La nueva infraestructura edilicia con 92 camas para hombres y mujeres no especifica la existencia de espacios exclusivos para adolescentes internados<sup>30</sup>.

Tal como sugiere la tendencia internacional así como las recomendaciones de la Relatora Devandas Aguilar (2015), el Estado paraguayo debe encaminar esfuerzos para descentralizar la hospitalización psiquiátrica para evitar la problemática descrita y múltiples violaciones a lo establecido en la CDPD. A más del abandono, otras prácticas existentes en el hospital violentan los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, según lo establecido en la CDPD, ya que aún persiste la sala de pacientes crónicos con personas con discapacidad psicosocial que se encuentran privadas de libertad, por razón de su discapacidad (MNP, 2015).

28 La Nación, 24 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/2016/03/04/mas-salas-para-fortalecer-servicios-en-el-hospital-psiquiatrico/>

29 ADN Paraguay. Aumentan problemas psiquiátricos en el país. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. 2016. Disponible en: <http://www.adndigital.com.py/aumentan-problemas-psiquiatricos-en-el-pais/>

30 La Nación, 14 de noviembre de 2016. Disponible: <http://www.lanacion.com.py/2016/11/14/moderno-sector-del-hospital-psiquiatrico-sera-inaugurado/>

Según datos oficiales de agosto del 2016 aportados por la Dirección del Hospital Psiquiátrico, el 70% de las personas pacientes psiquiátricas fueron abandonadas en el servicio por su propio entorno familiar<sup>31</sup>. Esta es una pauta cultural muy arraigada en nuestro país, que se sustenta en prejuicios, incompreensión, intolerancia, miedo, actitudes de una parte importante de la población paraguaya hacia personas con trastornos mentales.

De acuerdo a lo observado por la Relatora de Naciones Unidas en su visita al hospital Neuropsiquiátrico, personas con discapacidad internadas en el hospital son sometidas a tratamientos médicos e incluso a terapia electroconvulsiva sin su consentimiento, además de poder ser víctimas de encierro unipersonal o celdas de aislamiento, viviendo en condiciones que atentan contra su integridad física y mental (Devandas Aguilar, 2016). Las mismas no tienen acceso a la justicia y en numerosos casos no cuentan con documentos de identidad, tornándose cada vez más frecuente en el país internar a personas con discapacidad sin orden judicial (Ídem; MNP, 2015).

Dentro de la Red Integrada de Servicios de Salud, los servicios públicos de atención a la salud mental existentes a nivel país, más allá del hospital Psiquiátrico, son el Centro de Control de Adicciones de Asunción, 72 servicios de Salud Mental Ambulatoria, una Unidad de Salud Mental con hospitalización en Pedro Juan Caballero y cuatro centros de día, tres de los cuales se encuentran en Asunción y uno en Yaguarón, departamento de Paraguarí<sup>32</sup>.

El Estado paraguayo recibió, asimismo, la recomendación de la Relatora Devandas Aguilar (Ídem) de rescatar la iniciativa de los hogares sustitutos como medidas de apoyo para promover la reincorporación a la vida en comunidad de personas con discapacidad que fueron institucionalizadas en el psiquiátrico de Asunción. Esto, a fin de brindar una gama completa de servicios de apoyo para la vida independiente en la comunidad y prevenir violaciones sistemáticas de los derechos de las personas con discapacidad social. También recibió la recomendación de dicha relatora de reconsiderar la decisión de ampliar el hospital Psiquiátrico y en su lugar reasignar los recursos para fortalecer y desarrollar en servicios de apoyos comunitarios que respeten la libertad y la integridad de estas personas y que promuevan su independencia y autonomía. Pero se acaba de inaugurar esta ampliación, desoyendo aquellas orientaciones y recomendaciones realizadas por el organismo.

31 La Nación. Cifra del psiquiátrico: Abandono de pacientes alcanza 70%. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Hospital Psiquiátrico. 2016. Asunción-Paraguay. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/2016/08/01/cifra-del-psiquiatico-246-pacientes-abandonados/>

32 Instituto de Previsión Social (s/f). Disponible en: <http://portal.ips.gov.py/portal/lpsWeb/detail?content-id=/repository/collaboration/sites%20content/live/lpsWeb/noticias/2013/Estadisticas-alarmanentes-en-servicios-de-salud-mental>

La población infantojuvenil con dificultades mentales es la más desfavorecida, pues no existen centros de internación para niños y adolescentes a nivel país y esta población es atendida por profesionales de la psicología o la psicopedagogía de manera ambulatoria en centros comunitarios o privados. Se requiere mayor cantidad de recursos humanos en salud mental formados para atender a la población infantojuvenil en nuestro país<sup>33</sup>.

## **Personas privadas de libertad con discapacidad sicosocial**

Durante el período de observación, aún se encuentra funcionando un pabellón denominado Psiquiátrico en el Penal de Tacumbú, destinado a personas con trastornos mentales, lo que atenta contra lo establecido en el artículo 23 de la Ley N° 1286/98 Código Procesal Penal sobre inimputabilidad de personas con trastornos mentales graves. Al respecto, no se cuenta con información sobre las condicionantes propias de dicha privación como el encierro, hacinamiento, problemas de relacionamiento, alimentación y salud, que no son las más adecuadas para un ambiente favorable a la salud mental.

Otros datos incluidos en el Informe Anual 2015 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), referido más arriba, han revelado la presencia de mujeres portadoras de discapacidad en varios penales de mujeres, quienes se encuentran expuestas a situaciones de vulneración debido a su condición sicofísica (inadecuada infraestructura, ausencia de servicios sanitarios especializados, programas de rehabilitación, etc.).

Una investigación culminada en 2016 (Vargas Peña, 2016) en el Penal de mujeres del Buen Pastor encontró un 36,1% de riesgo suicida en 108 mujeres encuestadas, cifra que es mucho mayor a la población general y a cifras arrojadas por otros estudios realizados en centros penitenciarios en América del Sur. Se encontró que gran parte de la población presenta al menos 3 factores de riesgo asociados. El 25,9% presentó riesgo leve de suicidio (entre 6-8 puntos), 7,5% moderado (entre 9-11 puntos) y 2,8% riesgo grave (entre 12-15 puntos), los cuales son rangos establecidos por la investigadora a partir de una puntuación de 6 en la Escala de Plutchik). Los resultados mostraron que 38% de las internas del grupo de estudio tenía depresión. Estos valores son mayores que los de población general, de las cuales el 27,8% presentaba depresión moderada a grave, tasa que sobrepasa ampliamente el 15-25% de prevalencia estimada a nivel mundial.

33 Instituto de Previsión Social. Estadísticas alarmantes en servicios de salud mental en Paraguay y en la región. IPS. 2016. Asunción, Paraguay. Disponible en: <http://portal.ips.gov.py/portal/IpsWeb/detail?content-id=/repository/collaboration/sites%20content/live/ipsWeb/noticias/2013/Estadisticas-alarmanentes-en-servicios-de-salud-mental>

A pesar de contar con un Plan Nacional de Salud Integral y Reinserción Social en Establecimientos Penitenciarios del Ministerio de Justicia<sup>34</sup> y que este incluye en su Eje 1 trabajar en cooperación con el Ministerio de Salud Pública para diagnosticar problemas psicológicos y psiquiátricos, en el estudio citado sobre riesgo suicida, el 65,7% (71 internas) de la población del penal femenino nunca recibió tratamiento psicológico o psiquiátrico.

## RECOMENDACIONES

Partiendo de la premisa de que los derechos sociales deben ser para todas las personas y no solo para algunas, se plantea que una rearquitectura de la seguridad social es importante para que se implante el Estado social de derecho que establece la Constitución Nacional, cuyo cumplimiento está pendiente. Cualquiera sea el sistema que se adopte el proyecto debe contemplar en el menor tiempo posible salud accesible para todas las personas. Sea a nivel de un subsistema, sea a nivel del Sistema Nacional de Salud. Los índices penosos de salud y desatención del Paraguay deben ser mejorados.

A continuación citamos algunas prioridades y necesidades urgentes en materia del derecho a la salud, incluida la salud mental, en la que el Estado paraguayo debe imprescindiblemente avanzar en el periodo:

- Proporcionar cobertura universal por lo menos en las intervenciones básicas a lo largo del ciclo vital, en vez de invertir recursos financieros en los ciclos operativos de hiperfocalización de destinatarios.
- Acabar con los retrocesos en cuanto a la atención primaria de salud, que implican la alianza entre las familias y la comunidad con el MSPyBS, la coordinación intersectorial y la promoción de la salud.
- Ampliar las coberturas y disponibilidad de agua potable y saneamiento adecuado, ya que los mismos presentan déficit en nuestro país e impiden una vida saludable.
- Incrementar programas de salud especializada para grupos poblacionales que lo requieran como por ejemplo; mujeres, niñas, niños, adolescentes, poblaciones geriátricas del MSPyBS; promover el envejecimiento activo y las relaciones intergeneracionales; de modo que las personas adultas mayores.
- Diseñar e implementar políticas públicas cuyas intervenciones y campañas, etc., muestren la necesidad de reducción de la violencia basada en el género, en ámbitos institucionales y en todas las esferas de la vida social.

34 Ministerio de Justicia y Trabajo. Plan Nacional de Salud Integral y Reinserción Social en Establecimientos Penitenciarios y Centros Educativos - Periodo 2013-2018. Disponible en: <http://www.ministeriodejusticia.gov.py/index.php/direccion-general-de-salud>

- Garantizar la laicidad en todos los ámbitos del Estado. Así también realizar una gestión de la salud desde las propias necesidades, construir capacidades hacia la igualdad de género en el personal de salud, entre los usuarios de salud pública y otros.
- Incrementar el financiamiento para el MSPyBS conforme a estándares de progresividad y suficiencia.
- Profundizar en la regulación y control de la prestación de servicios de salud privados, hospitalarios, de seguro y de otra índole, a fin de exigir un estándar mínimo y evitar una primacía del mercado y la corrupción por encima de los derechos de las personas.
- Contar con un marco rector en educación sexual y reproductiva en donde los niños, niñas y adolescentes puedan contar con información a través de la educación que les permita evitar situaciones vinculadas a la violencia, al abuso y explotación sexual, embarazos no planificados, además de enfermedades de transmisión sexual infecto-contagiosas. Realizar protocolos de tamizaje y evaluación para la identificación de personas con riesgo suicida, privadas de libertad a fin de poder intervenir oportunamente, así como la presencia de programas de salud mental, que involucren al personal penitenciario en general y a médicos psiquiatras y psicólogos tanto para disminuir el impacto de ciertos trastornos mentales y ayudar a las personas recluidas a hacer frente al estrés psicológico y emocional de su condición.

## BIBLIOGRAFÍA

- García, Stella (2015) "La Protección Social en Paraguay; Conexiones Históricas para entender el presente". En *REVICSO, Revista de Investigación en Ciencias Sociales*, núm. 2, Volumen 3, Junio 2015. Asunción: ICSO, pp. 55 a 78.
- Giménez, Edgar (2012). *Notas para implementar un Plan universal de garantías y el Seguro público de salud en Paraguay*. Asunción: Instituto Desarrollo. Disponible en: <http://desarrollo.edu.py/uploads/2014/04/notas-para-un-plan-de-garant%C3%ADas-en-salud.pdf>
- Giménez, Edgar (2014). "Desafíos para una cobertura universal en Salud en Paraguay; siete propuestas para encender el debate sanitario" en *Paraguay Debate* núm. 14., Asunción: Instituto Desarrollo. Disponible en: [http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2014/06/Desaf%C3%ADos-para-una-Cobertura-Universal-en-Salud-en-Paraguay\\_Brief1.pdf](http://paraguaydebate.org.py/wp-content/uploads/2014/06/Desaf%C3%ADos-para-una-Cobertura-Universal-en-Salud-en-Paraguay_Brief1.pdf)
- Mancuello, Julia Noemí y María Stella Cabral (2011). *Sistema de Salud en Paraguay*, en *Revista de Salud Pública del Paraguay Vol 1 (1)*. Asunción: MSPyBS, pp. 13 al 25. Disponible en: [www.msps.gov.py/ssistemadesalud.pdf](http://www.msps.gov.py/ssistemadesalud.pdf)



- Devandas Aguilar, Catalina (2015) *Observaciones preliminares de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16811&LangID=S> <http://www.paraguay.com/nacionales/ONU-denuncia-situacion-de-discapitados-en-neuropsiquiatrico-137034>
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2015) *Principales Resultados EPH 2015 Encuesta Permanente de Hogares*. Fernando de la Mora: DGEEC. Disponible en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph-2015/PRINCIPALES%20RESULTADOS%20EPH%202015.pdf>
- Mancuello Alum, Julia y María Estela Cabral de Bejarano (2011) "Sistema de salud de Paraguay" en *Revista de Salud Pública del Paraguay 2011; Vol. 1 (1)*. Asunción: Instituto Nacional de Salud, pp. 13-25. Disponible en: <http://www.ins.gov.py/revistas/index.php/rspp/article/view/20/19>
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2015) *Informe anual de Gestión 2015*. Asunción: MNP. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informe-anual-de-gestion>
- Naciones Unidas (2016) *Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental relativo a su visita al Paraguay*. Disponible en: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=576171944>
- Ministerio de Justicia (2013). Plan Nacional de Salud Integral y Reinserción Social en Establecimientos Penitenciarios y Centros Educativos - Período 2013-2018. Disponible en: <http://www.ministeriodejusticia.gov.py/index.php/direccion-general-de-salud>
- Pūras, Dainius (2016) *Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental relativo a su visita al Paraguay*. Consejo de Derechos Humanos, 32º período de sesiones, 24 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=576171944>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016). Progreso multidimensional: Bienestar más allá del ingreso. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Resumen Ejecutivo. New York: PNUD. Disponible en: [http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human\\_development/informe-regional-sobre-desarrollo-humano-para-america-latina-y-e.html](http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regional-sobre-desarrollo-humano-para-america-latina-y-e.html)
- Rodríguez, José Carlos y Roberto Villalba (2016) *Gasto y gestión de la salud pública. Situación y escenario materno infantil*. Asunción: Investigación para el desarrollo. Disponible en: <http://www.desarrollo.org.py/publicacion.php?id=147>
- Serafini, Verónica (2016) "Derecho a la salud: necesidad de una reforma estructural". En: Análisis de coyuntura mensual. Economía y Sociedad. N° 38. Asunción: CADEP, pp. 7-10. Disponible en: <http://www.cadep.org.py/uploads/2016/04/EyS-38.pdf>
- Secretaría Técnica de Planificación (2014) *Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*. Diciembre 2030. Asunción: STP. Disponible en: <http://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>
- Vargas Peña, V. (2015). *Riesgo suicida en la Correccional de Mujeres Casa del Buen Pastor. Monografía para acceder al Título de Especialista en Psiquiatría*. Facultad de Ciencias Médicas. Cátedra de Psiquiatría. Universidad Nacional de Asunción. Material inédito.

# FUERA DEL SISTEMA O BAJO FUEGO CRUZADO

DERECHO A LA EDUCACIÓN



La situación de los más de un millón de jóvenes y adolescentes que se encuentran fuera del sistema educativo, y los niños, niñas y adolescentes afectados por la militarización –casos de Concepción y San Pedro– plantean la urgencia de la plena vigencia de las obligaciones internacionales en derechos humanos por parte del Estado paraguayo y un compromiso con el fortalecimiento de la tutela en cuanto a derechos económicos, sociales y culturales. No es posible imaginar la realización del derecho a la educación sin la protección de derechos básicos de la población.

**Ramón Corvalán**

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA - PARAGUAY (SERPAJ-PY)

## INTRODUCCIÓN

El 5 de mayo la Ministra de Educación Marta Lafuente comunicaba oficialmente su renuncia al cargo durante una conferencia de prensa en *Mburuvicha Róga*. De esa manera se cerraba un proceso iniciado en el mes de marzo con el escándalo conocido como “cocido de oro”<sup>1</sup> y que luego derivó en la toma de un colegio capitalino con apenas 10 estudiantes. La incapacidad por parte del equipo de la cartera educativa para administrar el conflicto resultó en la multiplicación de la resistencia estudiantil, que rápidamente se reprodujo en más de 100 escuelas de todo el país<sup>2</sup>.

La secretaria de Estado, al informar sobre su renuncia, defendió su gestión y negó de manera rotunda los hechos de corrupción de los que fuera acusada: “Nunca toqué un solo guaraní de lo que no me pertenece; regresaba incluso más de lo que la ley me exigía cuando me entregaban viáticos para viajes internacionales”, aseguró durante la referida conferencia de prensa. Asimismo, lamentó que “se hable muy poco de la educación y demasiado de la ministra” y dijo que si la noticia era ella y no la calidad educativa “no tenía nada más que hacer” en el cargo<sup>3</sup>.

Durante todo el proceso que duró el conflicto, las figuras que ocuparon las primeras noticias fueron la Ministra de Educación y los estudiantes con sus reclamos. En simultáneo se reiteraban en diferentes puntos del país noticias sobre derrumbes de establecimientos escolares<sup>4</sup>. La urgencia de los temas (como ya es usual en el campo de la educación) volvió a desplazar a la calidad educativa como eje de reflexiones, debates y demandas ciudadanas. Desde la perspectiva del derecho a la educación, la situación en nuestro país se define precisamente por reunir –al mismo tiempo– cuestiones relacionadas con carencias básicas para el goce del derecho con temas que hacen al sentido mismo de la educación, y aparentemente siempre resulta más fácil disputar sobre los aspectos de infraestructura<sup>5</sup> o de gestión que acerca de los fines, los modos y las formas pedagógicas necesarias. En medio del tenso conflicto surgido en la cartera educativa, el

1 Paraguay.com, 30 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/investigan-cocido-de-oro-del-mec-142231>

2 Última Hora, 8 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.ultimohora.com/una-caida-que-golpea-el-corazon-del-gobierno-n989544.html>

3 ABC Color, 5 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/con-la-honorabilida-intacta-mehago-a-un-lado-1477210.html>

4 ABC Color, 28 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/ciudadano-digital/suspenden-clases-por-un-derrumbe-1474775.html>

5 En rigor, estos ‘aspectos de infraestructura’, corresponden a la dimensión de asequibilidad o disponibilidad del derecho a la educación. En su Observación General N° 13, párrafo 6, el Comité DESC, al referirse a disponibilidad, señala: “Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc”. Y estas obligaciones son de cumplimiento inmediato a fin de que el Estado pueda superar interferencias indeseables que dificultan el acceso a servicios educativos.

Fondo de Poblacion de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés) presentó el informe *Paraguay Joven. Informe sobre Juventud*, en el cual expuso con cifras preocupantes la situación de una dimensión básica del derecho a la educación: más de un millón de jóvenes y adolescentes se encuentran fuera del sistema educativo (UNFPA, 2015).

Por otro lado, una crónica periodística publicada en el mes de setiembre daba cuenta de la vida cotidiana de estudiantes y docentes en Concepción, en un marco donde conviven “criminales, narcos y militares”<sup>6</sup>. El hecho configura una situación particular en el contexto del derecho a la educación. En el informe correspondiente al año 2013 ya se había recomendado “desvincular a los establecimientos escolares de los procesos de militarización, definirlos y protegerlos como ‘espacios de paz’” (Corvalán, 2013). La persistencia del tema exige reconocer su existencia porque no solo se estaría afectando el derecho a la educación, sino una serie de derechos básicos de la infancia y adolescencia (juego, recreación, participación). Al mismo tiempo, dicha situación implica la necesidad de una afirmación inmediata y explícita de la plena vigencia de las obligaciones internacionales en derechos humanos del Estado paraguay y un compromiso con el fortalecimiento de la tutela en cuanto a derechos económicos, sociales y culturales. No es posible imaginar la realización del derecho a la educación sin la protección de derechos básicos de la población.

## MARCO JURÍDICO

Se destaca que “el núcleo esencial del derecho a la educación comprende, entre otros elementos, la disponibilidad, el acceso, la permanencia y la calidad en el sistema educativo” (Defensoría del Pueblo, 2003: 87).

El artículo 73 de la Constitución Nacional señala, en ese sentido, que “toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente, que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de su comunidad”. Por su parte, el artículo 74 expresa que “se garantizan el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades al acceso a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna”<sup>7</sup>.

El Código de la Niñez y la Adolescencia, en su artículo 21, inciso d, expresa que el sistema educativo garantizará al niño, niña y adolescente, en concordancia

6 Kultural, 18 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://kultural.com/docentes-que-resisten-como-es-ensenar-en-medio-de-la-violencia-en-el-norte-del-paraguay/>

7 El derecho a la educación es reconocido en instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos –tanto del sistema universal como interamericano–. Estos establecen obligaciones de respeto y garantía del mismo por parte del Estado. Pueden mencionarse, 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 (1989) (Artículos 28 y 29); Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Art.XII) y Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales Y Culturales “Protocolo De San Salvador” (art.13).

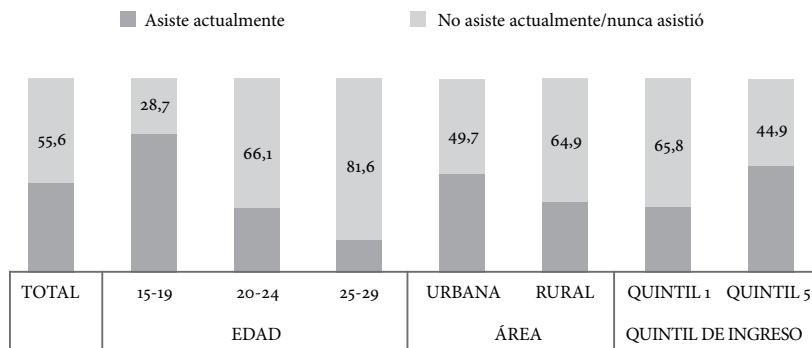
con lo dispuesto en la Ley General de Educación, “el acceso a escuelas públicas gratuitas cercanas a su residencia”.

Se reconoce que “tradicionalmente, el derecho a la educación ha sido entendido de manera restringida como derecho a acceder a la educación. No obstante, el derecho a la educación va mucho más allá de la matrícula, de la educación escolar, de completar o aprobar un determinado nivel y de obtener un certificado” (Torres, 2005: 74). Sin embargo, la existencia de dificultades a nivel del acceso a la educación señala la persistencia de un importante obstáculo que configura una violación del derecho a la educación y crea las condiciones para sumar otras violaciones. Al violarse el derecho al acceso al sistema educativo, se impide la democratización del aprendizaje en los términos enunciados en el artículo 74 de la Constitución Nacional. Y es clave remarcar que “democratizar el aprendizaje significa no sólo asegurar una educación de calidad, sino generar condiciones esenciales de vida que permitan liberar tiempo y energías para aprender tanto dentro como fuera de la escuela, en la familia y en la comunidad” (Torres, 2005).

### Más de un millón en busca de un sistema educativo

En el documento *Paraguay Joven. Informe sobre juventud*, al abordar el tema del acceso al sistema educativo, se exponen los siguientes datos: “El 55,6% de adolescentes y jóvenes entre 15 y 29 años no asiste actualmente a un establecimiento de enseñanza, lo que implica que más de un millón de adolescentes y jóvenes se hallan fuera del sistema educativo, con los riesgos que esto conlleva” (UNFPA, 2016). Particularmente en el caso de los adolescentes, la inasistencia es del orden del 28,7%. El siguiente gráfico describe el problema:

### Distribución porcentual de la población de 15 a 29 años según asistencia actual a una institución de enseñanza por grupo de edades, área de residencia y quintiles de ingreso, Año 2013.

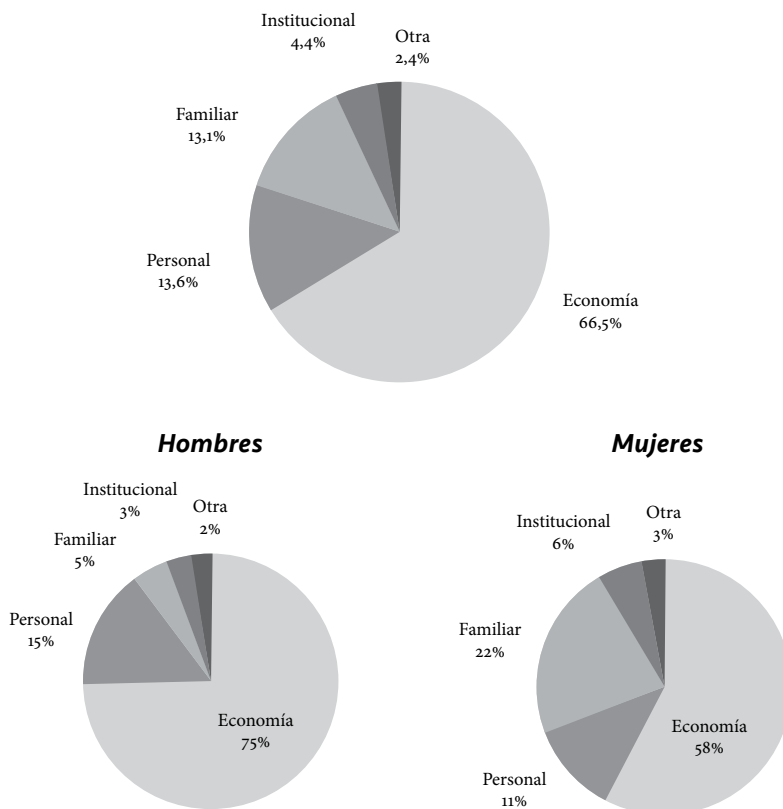


Fuente: *Paraguay Joven. Informe sobre Juventud*. Fondo de Población de las Naciones Unidas. Asunción, 2016.

Las marcadas diferencias de asistencia entre el sector rural y urbano (una brecha de 15,2 puntos porcentuales) se relacionan igualmente con las brechas de pobreza entre ambos sectores: “La tendencia sigue mostrando que la pobreza se concentra mayormente en la zona rural, especialmente la pobreza extrema” (Ídem).

Esto se manifiesta también en las razones de inasistencia escolar: “adolescentes y jóvenes no permanecen en el sistema educativo principalmente por razones económicas; en las mujeres –además– cobran relevancia los motivos familiares” (Ídem). El siguiente gráfico describe la situación:

***Distribución porcentual de la población de 15 a 29 años según razones para dejar de estudiar actualmente, Año 2013***



Fuente: Paraguay Joven. Informe sobre Juventud. Fondo de Población de las Naciones Unidas. Asunción, 2016.

En el gráfico puede observarse el peso significativo de lo económico (que incluye la necesidad de trabajar, el no contar con recursos en el hogar y el costo de materiales) entre las razones para dejar de estudiar.

Respecto a “los motivos familiares” (con porcentajes más altos en las mujeres), debe señalarse que “se asocian fuertemente a la construcción de roles de género en el hogar, porque el 82% de quienes señalaron esta causa son mujeres, lo cual muestra la plena vigencia de estereotipos de género en la división sexual del trabajo doméstico, en perjuicio de las mujeres” (Ídem). Se destaca también, en este sentido, que “una parte importante de adolescentes y jóvenes que figuran en la categoría de los que ‘no estudian ni trabajan’, realizan labores del hogar, especialmente las mujeres y en zonas rurales” (Ídem).

Igualmente debe llamar la atención que entre las razones personales para dejar de estudiar aparezcan el “no desear estudiar” o “considerar que la escolaridad alcanzada es suficiente”. Ambos “podrían estar relacionados a la percepción de la falta de pertinencia de la educación en la consecución de logros en diversos ámbitos de la experiencia social” (Ídem). De hecho, una de las conclusiones del estudio destaca que “el sector educativo formal no retiene a adolescentes y jóvenes, y muestra carencias en la calidad educativa” (Ídem).

Los datos muestran que la cuestión del acceso al sistema educativo no configura solo un problema a ser resuelto únicamente desde el sector educativo. Una “justicia educativa (iguales oportunidades de educación y aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos) solo puede ir de la mano de justicia económica (satisfacción de las necesidades básicas de toda la población, entre ellas la propia educación)” (Torres, 2005).

## **Derecho a la educación entre el fuego cruzado**

Arroyito es actualmente un distrito del departamento de Concepción y en la zona existe un modelo de producción alternativo, pero también se encuentra en el medio del fuego cruzado entre el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) y la presencia de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC). De hecho, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) caracteriza al territorio que incluye Concepción y San Pedro “como un área de afectaciones generalizadas de la libertad de sus habitantes” (MNP, 2016). En la zona intervienen diferentes grupos armados: las fuerzas estatales conformadas por los grupos constitutivos de la fuerza pública (Policía Nacional y Fuerzas Armadas) y la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad); los grupos armados extraestatales compuestos por el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), la Agrupación Campesina Armada (ACA) y distintos grupos ligados al narcotráfico. Se cita igualmente entre estos grupos armados extraestatales a los que se encuentran al servicio de agroproductores y ganaderos. Los cruces, intersecciones, complementariedades, confrontaciones entre todos estos grupos, generan un contexto particularmente complejo, pero

que definitivamente resulta la contracara de las condiciones requeridas para el disfrute del derecho a la educación, entre otras cosas.

Una crónica periodística describe algunos hechos asociados a dicho contexto: “En 2015, en una cancha de fútbol a 500 metros de la escuela Maricevich, miembros de la FTC interrumpieron un partido a balazos, supuestamente persiguiendo a integrantes de un grupo armado. «Aquí hay niños que dejaron de venir a la escuela por eso. Tienen miedo porque tienen que pasar por ese lugar», cuenta Neder Gómez”, vicedirector de la escuela. “Luego del último atentado contra los ocho militares, se dio una situación similar. Otro docente de Arroyito, Francisco Adorno, contaba en una entrevista televisiva, en el Programa Algo Anda Mal: «Antes los niños veían un avión y corrían de alegría. Ahora ven uno y corren de miedo»<sup>8</sup>. Una tanqueta con militares armados se estaciona frente a la escuela Maricevich desde entonces. «Nosotros queremos tanques de agua, no de guerra», dice Francisco Jara, concejal de Horqueta”<sup>9</sup>.

El informe del MNP también rescata un hecho ocurrido en la ciudad de San Pedro, en el contexto del movimiento “UNA no te calles”: “Los estudiantes denunciaron que estando en tiempo de manifestación por las reivindicaciones que planteaban, las fuerzas de tareas conjuntas ocuparon calles usadas de acceso a la Universidad y realizaban un control documental que molestaba y retrasaba a la gente; todo ocurría con apoyo de tanques y armas que parecían de guerra, por su porte” (MNP, 2016).

Asimismo, en Yaguareté Forest, “un grupo de docentes y estudiantes fueron detenidos en el camino, sin motivo, por aproximadamente 30 minutos. Estas personas se dirigían en moto hacia un punto de encuentro desde el que decidieron hacer una protesta con estudiantes y docentes de otros distritos. Fueron inquiridos por los policías en el sentido de que aclaren que con qué permiso contaban para tal movilización ciudadana” (Ídem).

Resulta evidente que la militarización del territorio posee un carácter constituyente porque redefine las relaciones comunitarias y de la vida cotidiana en clave de guerra, donde el primado de la seguridad, que se traduce en la exasperación de controles en rutas, calles, potenciación de trabajos de inteligencia que multiplica las sospechas y la desconfianza en la población, instala como natural la gestión en términos militares de las amenazas. Esto produce dos consecuencias: a) ciertas categorías de seres humanos, por ser sospechosas de connivencia con el enemigo, son despojadas de las garantías jurídicas constitucionalmente establecidas, y b) se crea un estado de acusación virtual y real de los grupos humanos considerados peligrosos (Dal Lago, 2014) .

8 @enriquedavalos, 11 de septiembre de 2016. Disponible en: <https://twitter.com/enriquedavalos/status/775155790097293312>

9 Kurtural (18/09/2016). Disponible en: <http://kurtural.com/docentes-que-resisten-como-es-ensenar-en-medio-de-la-violencia-en-el-norte-del-paraguay/>



Esta función constituyente de los procesos de militarización configura un contexto definido por el MNP como de “afectaciones generalizadas de la libertad de sus habitantes” y debe señalarse que el derecho a la educación resulta especialmente sensible a la situación de disfrute de los demás derechos. Un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) difundido en el 2009, ante el registro de un proceso acelerado y desproporcionado aumento de los niveles de pobreza, ya señalaba que “los jóvenes han crecido y se han socializado en un contexto en el cual la inseguridad ya era un problema. Se trata de la primera generación de jóvenes para los que la inseguridad como amenaza aleatoria sobre cada uno en cualquier lado, es un dato que hay que aprender a gestionar cotidianamente” (PNUD, 2009). Destacaba el informe que “casi 80% de los adolescentes experimentan al menos una privación” (Ídem) y si a este panorama se le agrega hoy, en los casos de Concepción y San Pedro, la presencia constante de una trama de grupos armados que se disputan el control de población y territorio, se tiene un problema cuyos rasgos en términos de derivaciones a nivel personal, comunitario, social y cultural se desconocen actualmente, debido a la invisibilización de los mismos a nivel de las políticas sociales implementadas, del abordaje de los medios masivos de comunicación y, en especial, de las ofertas educativas oficiales. Particularmente en el caso de niños, niñas y adolescentes, un estudio realizado en Colombia muestra, entre otras consecuencias, que la capacidad de vinculación y las habilidades sociales son probablemente las que más resultan afectadas en las poblaciones sometidas a intensos procesos de militarización.

Si en el informe del 2013 una de las recomendaciones planteaba la necesidad de proteger las escuelas de las derivaciones de los procesos de militarización en términos de definir las como “espacios de paz”, actualmente dicha recomendación resulta débil ante la situación planteada por la persistencia de los grupos armados que despliegan una serie de modalidades de relación con la población afectando derechos básicos.

## RECOMENDACIONES

Las dos situaciones expuestas –más de un millón de adolescentes y jóvenes fuera del sistema educativo y los territorios afectados por procesos de militarización– plantean la urgencia de la afirmación estatal con la tutela de los derechos políticos, sociales, económicos y culturales, por tanto son claves determinadas acciones en dicha línea:

- Reiterar la necesidad de implementar el Plan Nacional de Derechos Humanos de conformidad con las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos de la ONU y el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos.
- Adecuar las estrategias y política de seguridad gubernamental a la luz de los criterios del derecho internacional de los derechos humanos.

- Considerar el perfil de la exclusión educativa con el propósito de adoptar todas las medidas necesarias para alcanzar la inclusión completa lo más pronto posible.
- Implementar, de manera particular en los territorios actualmente militarizados, Planes de Desarrollo que tengan un eje transversal de derechos humanos. Las obligaciones internacionales del Estado en derechos humanos comprometen a todas sus instancias a incorporar los derechos humanos en todas las estrategias, políticas y acciones, y requieren del concurso de todas las ramas del poder público.

## BIBLIOGRAFÍA

- Dal Lago, Alessandro (2014). "La guerra-mundo", en Fernando Quesada (coord.) (2014) *Paz para la paz. Prolegómenos a una filosofía contemporánea sobre la guerra*. Barcelona: Horsori editorial.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (2016). *Paraguay joven: Informe sobre juventud*. Asunción: UNFPA.
- Góngora Mera, Manuel (2003) *El derecho a la educación en la Constitución, la Jurisprudencia y los instrumentos internacionales*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2014). *Impacto del conflicto armado en el estado de niños, niñas y adolescentes*. Bogotá: ICBF, OIM, UNICEF.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2016). *Desamparo y abuso del Estado en el área de actuación de la Fuerza de Tareas Conjuntas*. Asunción: MNP.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano: informe sobre desarrollo humano para Mercosur 2009-2010*. Buenos Aires: PNUD.
- Torres, Rosa María (2005). *Tesis para el cambio educativo: Justicia educativa y justicia económica*. Madrid: Fe y Alegría/Entreculturas.



# POCOS AVANCES EN IMPLEMENTACIÓN DE LEY DE LENGUAS ANTE UNA DIVERSIDAD LINGÜÍSTICA BAJO AMENAZA

# MARANDU DERÉCHO ÑE'Ë REHEGUA

DERECHOS LINGÜÍSTICOS



Hace 24 años, la Asamblea Nacional Constituyente oficializó la lengua guaraní junto con el castellano como lengua oficial de la República. Desde hace seis años Paraguay cuenta con la Ley N° 4.251/10 de Lenguas, que reglamenta los artículos 77 y 140 de la Carta Magna de 1992. En el 2016 también se cumplen cinco años de la conformación de la Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL) y cuatro de la Academia de la Lengua Guaraní (ALG). Pese a muchos y significativos avances en el campo de la legislación lingüística, poco se ha avanzado en la concreción de los derechos lingüísticos. En los últimos dos años, inclusive, ha habido retrocesos importantes con relación a las conquistas en materia de derechos lingüísticos en Paraguay.

En este informe se analizará el grado de cumplimiento de las normativas nacionales e internacionales en materia de derechos lingüísticos y se plantearán propuestas de acción para garantizar estos derechos.

Ojapo 24 ary Amandaje Guasu ombosako'ivakue Léi Guasu ojapyhy hague guarani Paraguái ñe'ë teéramo, castellano yke rehe. Poteĩ ro'y ojapo Paraguái oguerekoha Léi N° 4.251/10 Ñe'ënguéra rehegua, ohakã'í'óva Léi Guasu 1992-me guare artículo 77 ha 140. Ko 2016-me ojapo po ary ojeguerojera hague Paraguái Ñe'ënguéra Sãmbyhyha (PÑS) ha irundy ojeguereko hague Guarani Ñe'ë Rerekuapavẽ (GÑR). Jepévéramo heta tembiapoukapy ñe'ë rehegua ojuhupyty ko tetãme, sa'í oñemoañete derecho ñe'ë rehegua. Mokõi ary ohasaramovévape, ikatu voi oje'e, tuicha ojeguervi hague ñe'ënguéra ko'ë pyahurã ñembohapé Paraguái.

Ko marandu ojepyahávape oñehesa'ýjóta moõ mevépa oñemoañete leikuéra ñe'ë rehegua oñembovaléva Paraguái ha ambue tetãme, ha oñembogupýta tembiaporã oñemboguatukuára oñemombarete haña umi derecho.

**Miguel Ángel Verón**

FUNDACIÓN VVY MARÃE'Y

## INTRODUCCIÓN

En Paraguay, por largos años del período independiente se ha desconocido la diversidad lingüística. Ya en los primeros años de la independencia, específicamente el 15 de febrero de 1812, la Junta Superior Gubernativa, a través del documento “Instrucción para Maestros de Primeras Letras”, había establecido la necesidad de eliminar el guaraní de las escuelas, al tiempo de prescribir que las enseñanzas se impartirán solamente en castellano. En esos años de la vida independiente, el guaraní era el idioma único del país, hablado por la totalidad de la población, y el castellano utilizado por un bajísimo porcentaje. Pese a ser la lengua absolutamente minoritaria, el Estado paraguayo asumió como lengua de trabajo el idioma de los conquistadores expulsados del poder y soslayó el guaraní, idioma único de esos tiempos. En la actualidad la situación no ha variado sustancialmente y la negación de la lengua guaraní y de las demás lenguas de los pueblos indígenas que pueblan nuestro territorio ha sido la constante en la legislación paraguaya.

En 1967 por primera vez, gracias a la presión de sus hablantes, el guaraní fue reconocido en la Carta Magna como lengua nacional, pero no como oficial. Tuviron que pasar 25 años para que la Asamblea Nacional Constituyente de 1992 reconociera esta lengua propia del país como idioma oficial, junto con el castellano. La concreción de la oficialidad establecida en la Constitución, empero, ha quedado supeditada a la aprobación de una normativa, que finalmente fue la Ley N° 4251/10 de Lenguas, norma que establece las modalidades de utilización de las lenguas oficiales, como también los derechos lingüísticos, individuales, comunitarios y colectivos, al tiempo de crear las instituciones responsables de su aplicación.

Las lenguas son herramientas de comunicación que construimos los seres humanos para nuestra convivencia. Sin ellas no habríamos llegado al grado de desarrollo social, político y económico a que hemos llegado. Pero el ayvu, lenguaje humano, no es solo elemento de comunicación; el mismo constituye el límite que nos separa de los otros seres que habitan la tierra. A través de las lenguas, parafraseando a Claude Hagège(2001), ponemos nuestro universo en palabras; ellas representan la visión del mundo de sus hablantes. Cada lengua caliza culturas, modos de vida, visiones y valores diferenciadores de cada grupo humano que la habla. De esto se desprende la importancia del lenguaje. Manteniendo la diversidad lingüística se mantiene la diversidad de visiones, de formas de ser y estar en el mundo.

## MARCO JURÍDICO

La Constitución Nacional de 1992 (art.140) declara al Paraguay como un país pluricultural y bilingüe reconociendo como idiomas oficiales el castellano y el guaraní. Añade que “la ley establecerá las modalidades de utilización de uno

y otro”. Asimismo, reconoce que “las lenguas indígenas, así como las de otras minorías, forman parte del patrimonio cultural de la Nación”.

Garantiza, a más de ello (art. 77), la enseñanza en la lengua materna oficial del educando, por lo que las comunidades indígenas que no son guaraní parlantes quedan excluidas de este derecho consignéndose que se podrá elegir uno de los dos idiomas oficiales.

En tanto, la Ley N° 28/92 modifica el artículo 1° de la Ley N° 68/90, y declara obligatoria la inclusión de los idiomas nacionales, el español y el guaraní, en el Currículum Educativo tanto en los niveles primarios, secundario y universitario. En el artículo 2° establece que se implementarán programas para su uso correcto y se fomentará su difusión y prestigio.

Entre las medidas ya mencionadas, la Ley N° 1.264/98 General de Educación (art. 31) contempla “programas de prevención de dificultades del aprendizaje, así como sistemas de evaluación para la detección precoz de condiciones intelectuales superiores, inferiores y deficiencias sensoriales para tomar medidas oportunas y adecuadas a cada caso”.

La Ley N° 3231/07 creó la Dirección General de Educación Escolar Indígena dentro del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Desde esta dirección se planifica y desarrolla la educación indígena, y dentro de ella se aborda la implementación de la enseñanza en las lenguas indígenas y de las dos lenguas oficiales en las escuelas de las comunidades indígenas. La misma establece que las escuelas indígenas tendrán un currículum elaborado de acuerdo con las especificidades étnicas y culturales de cada pueblo.

Además, esta ley creó dos instancias muy importantes en las cuales participan los representantes de los pueblos indígenas: el Consejo Nacional de Educación Indígena, que es una instancia de coordinación del Sistema de Educación Indígena Nacional, y las Áreas de Educación Escolar Indígena, que se constituyen en instancias de participación de los diferentes pueblos indígenas acerca de los procesos escolares en sus respectivas zonas geográficas.

La Ley N° 4.251/10 de Lenguas es la más importante normativa lingüística del Paraguay, que establece la obligación del Estado de funcionar en sus dos lenguas oficiales: el guaraní y el castellano. En su artículo 3° 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.

Esta ley reconoce tres tipos de derechos relativos a las lenguas: derechos lingüísticos individuales, derechos lingüísticos colectivos nacionales y derechos lingüísticos colectivos comunitarios.

### **Normativas y recomendaciones de organismos internacionales**

Paraguay ha ratificado importantes instrumentos internacionales que establecen marcos en el campo de las lenguas. Entre estos el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que ha sido adoptada en el 2007 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y hace relación a los pueblos indígenas del mundo. Garantiza los derechos colectivos e individuales de dichos pueblos, especialmente sus derechos a tierras, territorios, bienes, recursos vitales, cultura, lenguas, educación salud, etc.

Asimismo, el Comité Internacional contra toda forma de Discriminación Racial (CERD), recomendó al Estado Paraguayo que como Estado parte “implemente sin dilación la Ley de Lenguas N° 4.251/10, fijando un plan de concreción y un presupuesto adecuado, en especial a lo relativo al uso de ambas lenguas oficiales en condiciones equitativas, incluyendo en las áreas de la educación y la formación profesional y en la administración de la justicia” (CERD, 2016). También recomendó que Paraguay “tome en consideración la opinión N° 1 (2009) del mecanismo de expertos/as sobre el derecho de los pueblos indígenas a la educación en sus esfuerzos para cultivar y fortalecer las lenguas indígenas y de otras minorías” (Ídem).

### **SITUACIÓN DEL DERECHO**

Las leyes lingüísticas paraguayas son claras y establecen las garantías necesarias para que las personas hablantes vivan en sus propias lenguas. Con respecto a la lengua guaraní, la Ley de Lenguas inclusive establece acciones positivas hacia ella. De esta manera se pretende, a través de la legislación, prestar mayor atención a esta lengua históricamente minorizada y devolver a sus hablantes los derechos conculcados por décadas y siglos. El inicio impetuoso y esperanzador de aplicación de esta normativa ha sido frenado desde el Poder Ejecutivo hace dos años. Resulta predecible que las mismas políticas se irán aplicando durante todo este periodo de gobierno. En diciembre de 2015 venció el “periodo de gracia” de cinco años desde la aprobación de la ley para que el Estado garantice que la totalidad de su funcionamiento institucional se desenvuelva en ambas lenguas, una meta a la que no se ha llegado.

En la actualidad, a nivel planetario las lenguas están amenazadas. Las instituciones que trabajan en su defensa y promoción (UNESCO, 2010) afirman que,

de las 6.000 lenguas habladas en la actualidad, 4.000 están amenazadas y que podrían desaparecer en los próximos 50 años si las sociedades y los Estados no toman acciones decididas para salvarlas. Para garantizar la vitalidad futura de las lenguas no solo hacen falta normativas lingüísticas, sino fundamentalmente voluntad, presupuestos y creatividad de las personas que dirigen las instituciones oficiales encargadas de la aplicación de las políticas establecidas para la salvaguarda de las mismas. Asimismo, es necesaria la participación activa de la sociedad para defender su lengua.

La diversidad es una condición necesaria para la vida. La biodiversidad es la regla en la naturaleza; mantener vivos a los diferentes seres que en ella habitan es una condición necesaria para el equilibrio de la naturaleza. Lamentablemente las acciones humanas han devenido negativas al ecosistema. La irresponsabilidad humana ha eliminado millones de especies animales y vegetales de la faz de la tierra. Debido a estas acciones ecocidas, hoy en día la naturaleza está sufriendo profundos desequilibrios que afectan y ponen en peligro la vida humana y la de los demás seres vivos. El cambio climático, el efecto invernadero, las lluvias ácidas y otros comportamientos ambientales que nos afectan negativamente en las últimas décadas son resultados de las irresponsabilidades humanas.

El mismo desequilibrio producido en el ecosistema se está reproduciendo en el campo cultural y lingüístico. El modelo de globalización mercantilista impuesto desde las altas esferas económicas es adverso para todas las diversidades, entre ellas a la lingüística. Las lenguas amenazadas de extinción deben ser cuidadas y cultivadas para asegurar su vitalidad. Garantizando a sus personas usuarias el derecho de vivir en ellas se asegura la vitalidad de las mismas, al tiempo de ser una obligación del Estado y un derecho de sus hablantes. Esto también representa garantías para mantener el ecosistema lingüístico. La historia lingüística demuestra que no existen experiencias en que una persona o sociedad haya abandonado sus lenguas y sus culturas por propia voluntad. Los pueblos pierden sus lenguas por varios factores, entre ellos la presión de una lengua más fuerte<sup>1</sup> y por la inacción de los Estados para garantizarles el derecho de vivir en ellas. Una sociedad que puede vivir en su lengua jamás la abandonará, siempre se mantendrá leal a ella. La diversidad lingüística es una necesidad, es una forma de hacer frente a los embates de esta globalización absolutista y mercantilista, es una condición necesaria para la vida, es una forma de mantener la diversidad amenazada. El plurilingüismo también es condición para una relación intercultural y democrática, es una riqueza que debe ser mantenida y fortalecida. Defendiendo la diversidad lingüística se defiende la vida.

A nivel mundial y a nivel local existe un proceso acelerado de uniformización cultural y lingüística; las diez lenguas más habladas del mundo<sup>2</sup> se imponen a

1 La "lengua fuerte" es un concepto que alude a factores extralingüísticos como el mayor poderío político, económico y bélico de un grupo de hablantes. En la historia han existido varias "lenguas fuertes" que dejaron de serlo como consecuencia de la caída y emergencia de nuevos poderes hegemónicos.

2 Los diez idiomas más hablados del mundo clasificadas por millones de hablantes son el chino, español, inglés, árabe, hindi, bengalí, portugués, ruso, japonés y alemán



las más débiles. En Paraguay silenciosamente se desarrolla un proceso acelerado de empobrecimiento de la visión del mundo catalizada por la lengua guaraní. No solamente esta lengua se está empobreciendo en su corpus y perdiendo hablantes. Lo más grave es que las distintas formas de vida vehiculizadas por ella van desapareciendo, y esto es probablemente lo más grave. En Paraguay por ejemplo, hasta hace unas décadas era “el país de la palabra”. La palabra tenía valor, comprometer la palabra era comprometer la vida. “Ameẽma ichupe che ñeẽ” (le empeñé la palabra) era suficiente; la palabra era más importante que toneladas de papeles sellados y firmados. Esa filosofía de la palabra viene de los guaraníes.

Así también vienen de la cultura guaraní y son catalizadas por la lengua, las relaciones sociales solidarias, en las cuales el ser humano se ubica encima de las mercancías, donde el ser humano se constituye en el centro motor de toda acción, en contraposición de la sociedad positivista envolvente que se nos impone y que se caracteriza por el individualismo exacerbado, por la competencia y por anteponer el capital, el dinero y las riquezas al ser humano. Estas y otras formas de ver y estar en el mundo catalizadas por la lengua guaraní y demás lenguas indígenas se debilitan y van desapareciendo por el abandono en que viven las lenguas en Paraguay.

Es por estas razones que afirmamos que defender lenguas es defender la diversidad, defender la vida, defender la democracia, defender el libre pensamiento, defender al género humano. Al desaparecer una lengua –en palabras de Claude Hagège– se empobrece la mente humana (Hagège, 2001).

## **La diversidad lingüística paraguaya y la obligación del Estado**

El vergel lingüístico paraguayo está compuesto por un ecosistema muy rico y colorido, aunque históricamente negado. Además de las dos lenguas oficiales, el guaraní y el castellano, los 19 pueblos indígenas mantienen sus lenguas y sus culturas. Así también, varios colectivos de inmigrantes conservan sus *ethos* propios. La Ley de Lenguas también reconoce la lengua de señas y garantiza su respeto. El Estado tiene la obligación de cuidar esa diversidad de manera que la misma sea mantenida y fortalecida.

Las lenguas indígenas de Paraguay han recibido atenciones importantes en las últimas décadas y años. La Ley de Lenguas establece que la Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL) deberá atender primeramente las lenguas que están en peligro de extinción. Entre estas lenguas originarias el *guaná* y el *manjui* son las más amenazadas. La primera llegó a tener tan solo cuatro hablantes, las cuatro eran abuelas; pero en el 2013 la SPL inició con sus hablantes, el pueblo *Guaná*, un proceso de revitalización de la lengua. Después de tres años, los trabajos están teniendo los resultados esperados. La población joven está reaprendiendo su lengua con la ayuda de las mencionadas abuelas.

La SPL también inició un proyecto de revitalización de la lengua manjui en el 2015 con el acompañamiento de sus hablantes. La experiencia también está arrojando resultados importantes. Por su parte, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), a través de la Dirección General de Educación Escolar Indígena (DGEEI), está tratando el asunto lingüístico en las escuelas indígenas, con la participación de las comunidades. Es de subrayar que la mayoría de los 19 pueblos indígenas están recibiendo alfabetización en sus lenguas propias y luego en las lenguas oficiales del Estado paraguayo. Lamentablemente estos esfuerzos por la revitalización y fortalecimiento de las lenguas indígenas no son acompañados por políticas más amplias para la recuperación de los territorios arrebatados a estas naciones, ya que para estos pueblos sin tekoha, territorio, no hay teko, cultura, y sin teko no se puede mantener el ayvu, la lengua. La planificación lingüística es una planificación social y, por tanto, no puede abordar solamente el desarrollo de las lenguas, sino crear las condiciones socioeconómicas necesarias para vivir dignamente en un territorio y desarrollar las lenguas, de manera que sus hablantes puedan utilizarlas en los ámbitos de uso necesarios.

La situación de la lengua guaraní es la más preocupante en Paraguay. A pesar de ser la lengua mayoritaria, a pesar de que el 20% de la población solo se comunica en ella, pese a las normativas que establecen las acciones para su normalización y normativización, la misma sigue soslayada de las funciones del Estado. Más de 80% de la población que la habla no tiene el derecho de acceder a informaciones oficiales en su lengua; como por ejemplo documentos personales, como la cédula de identidad que no se expiden en su lengua; leyes, decretos, señalizaciones de tránsito, informaciones oficiales en general no son emitidos en la misma. El sistema educativo sigue dando las espaldas al guaraní; las escuelas, los colegios, las universidades siguen sin percatarse de que el país es bilingüe. El Ministerio de Educación y Cultura, las coordinaciones departamentales y las supervisiones siguen funcionando única y exclusivamente en castellano. Es más, la ideología castellanista y antiguaraní se mantiene casi intacta; proyectos desarrollados para cambiar la racionalidad de la comunidad educativa hacia las lenguas oficiales desarrollados en los primeros años de la reforma educativa han sido abandonados. Es inconcebible que en un país donde se desarrolla una educación bilingüe todas las instituciones encargadas de la misma funcionen formalmente solo en una de las lenguas. En estas condiciones la educación bilingüe es una farsa y el supuesto bilingüismo de mantenimiento seguirá siendo de transición.

Las políticas de desvalorización y estigmatización de la lengua guaraní han creado profundos conflictos en sus hablantes, es decir, en más del 80% de la población paraguaya. La ideología unilingüista y racista impuesta por las élites ha construido una actitud ambivalente de las personas usuarias de esta lengua; por una parte, aman su lengua, desean mantenerse leales a ella, pero, por otro lado, tienen vergüenza en asumirla, dado que la misma generalmente es motivo de discriminación y estigmatización, cuando debería ser de identidad y de orgullo. La negación del guaraní ha causado profundo mutismo en la pobla-

ción. La mordaza impuesta desde el Estado a las personas guaraníhablantes por largas décadas y siglos ha lacerado la autoestima de la población, hecho que incide negativamente en la democracia y libertad paraguayas, como también en el buen vivir.

## La Secretaría de Políticas Lingüísticas

Esta institución ha avanzado poco en el logro de su misión en estos cinco años. Dos son los principales problemas por los que atraviesa: el bajísimo presupuesto y la pobre gestión de sus autoridades. En cuanto al presupuesto, en el primer año de vida institucional, el año 2011, se le había asignado cuatro mil millones de guaraníes, aproximadamente. El segundo año el mismo ha sido duplicado y llegó a cerca de ocho mil millones. Este presupuesto seguía siendo muy escaso para el desarrollo de la misión institucional. Pero apenas producido el golpe parlamentario de junio 2012, dicho presupuesto fue recortado y reducido a cuatro mil quinientos millones de guaraníes aproximadamente. Este monto, con menor o mayor variación, sigue vigente hasta el presente año. El actual gobierno no ha tenido la más mínima voluntad para devolver a la institución el presupuesto que se le había arrebatado; las actuales autoridades de la SPL tampoco han tenido la capacidad para buscar los mecanismos de recuperación del mismo, a pesar de la insistencia de algunos directivos en su interior en los primeros años de gestión.

La escasez de recursos humanos en la parte técnica es otra de las limitaciones con que tropieza la SPL. En la misma trabajan un poco más de medio centenar de personas; 9 son directores y directoras y 43 funcionarios y funcionarias, de los cuales solamente 14 trabajan en la parte técnica. Desde hace más de un año, siete funcionarios están con sumarios administrativos y separados de la entidad (no van a trabajar), pero siguen percibiendo su sueldo. Dos años atrás, la SPL contaba con 60 funcionarios/as. Esta entidad va disminuyendo inexplicablemente el número de personas que trabajan. Muchos de sus funcionarios y funcionarias han dejado la institución y renunciado al rubro al que accedieron por concurso público; algunas personas han renunciado a la institución por diferencias con la actual administración.

La Ley de Lenguas obliga a la SPL contar con planes y proyectos para el cumplimiento de sus objetivos. Al inicio de la gestión del presente gobierno, la institución inició la elaboración de un Plan Nacional de Lenguas. Durante el 2014 se elaboró el borrador de dicho plan y se realizaron la socialización y la consulta a nivel nacional. Dicha herramienta, inexplicablemente, no sido culminada ni aprobada por las autoridades correspondientes.

Con respecto a las lenguas indígenas, como ya se ha dicho en este informe, hay avances significativos, a pesar de no ser suficientes. Es con relación a la lengua guaraní que se ha avanzado poco o nada en los últimos años. En el campo de la

educación, se sigue violando el derecho de los niños y las niñas guaraní hablantes de recibir alfabetización en su lengua, así como garantizan la Constitución Nacional y las leyes. Venimos advirtiendo desde hace varios años sobre la violación de los derechos de los discentes guaraní hablantes en todo el país, al imponérselos una alfabetización en lengua castellana. En las escuelas se aplicaba un test de competencia lingüística para determinar cuál de las lenguas oficiales era la más predominante entre los alumnos y adoptar una de las modalidades de educación: Guaraní hablante (GG) e Hispano hablante (HH). La aplicación de este instrumento ha sido suspendida en los últimos años, según testimonio recogidos de los directores de centros educativos.

Desde el MEC se exige a las y los directores de escuelas que en la estadística institucional se complete en el casillero correspondiente con la HH. Si algún director o directora marca la GG, son exigidos a cambiar dicho documento. Hemos denunciado en anteriores informes y ofrecido testimonios de directores/as de centros educativos que han aplicado los mencionados test y que los mismos arrojaron como resultado que la mayoría de sus alumnos y alumnas venían a la escuela con la lengua guaraní. Cuando desde las direcciones presentaron los resultados a las supervisiones, hubo reacciones airadas de las supervisoras que les exigieron que cambiaran el informe y plasmaran en el documento que la mayoría de los discentes son castellano hablantes. Estos hechos se presentaron en los distritos de Capiatá y San Antonio, en el departamento Central. Si los resultados mencionados se presentaron en este departamento, en los departamentos del interior los casos previsiblemente son más numerosos, pues el monolingüismo guaraní de los alumnos y alumnas es la regla. Hemos corroborado que en las escuelas del interior del país, inclusive a aquellos monolingües absolutos en guaraní, se les está imponiendo la modalidad hispanohablante. El MEC tiene que explicar esta grosera violación de la Constitución Nacional y demás leyes nacionales, como también de los derechos lingüísticos.

La lengua guaraní no ha llegado aún a la educación superior así como establecen las leyes. En varias universidades hasta ahora se prohíbe presentar tesis y tesis en esta lengua. La señorita Sintya Valdez Ayala, egresada de la carrera de Sociología de la Escuela de Ciencias Sociales y Políticas dependiente de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción, preparó en guaraní la tesina para la culminación de la carrera. Los responsables académicos de esta casa de estudios rechazaron la investigación y la obligaron a traducirla al castellano si quería defenderla. La mencionada alumna es guaraní hablante, escribe tanto en guaraní como en castellano, pero la universidad le prohibió vivir su lengua. Este tipo de hechos se presentan en casi todas las casas de altos estudios, inclusive en aquellas que enseñan lenguas. Son pocos los estudiantes que optan por presentar trabajos prácticos y tesis en la lengua guaraní; el Estado debería apoyar e incentivar este tipo de iniciativas. Lamentablemente el hecho referido se presentó en la Universidad Nacional de Asunción. Esto indica que la propia universidad pública se sigue resistiendo a la

democratización lingüística y al fortalecimiento de la identidad nacional, como también a respetar la Constitución Nacional y las leyes.

La lengua guaraní no solamente necesita la normalización del uso; también necesita desarrollo de su corpus. Este trabajo queda en manos de la Academia de la Lengua Guaraní (ALG). Este cuerpo colegiado está trabajando y cumpliendo de acuerdo a sus posibilidades su finalidad institucional desde el momento de su conformación en el año 2012, pero aún no cuenta con presupuesto como establece la Ley de Lenguas. Para el presente año, la institución solicitó un monto superior a los dos mil millones de guaraníes (G. 2.000.000.000) para cumplir mínimamente sus funciones, pero el monto aprobado fue de ciento setenta y cinco millones (G. 175.000.000). Este monto sufrió dos recortes, y finalmente la suma a ser desembolsada en el último mes del año será de cincuenta y ocho millones quinientos mil guaraníes (G. 58.500.000).

Al no contar con ayudas del Estado, la Academia no podrá cumplir con todos sus fines, como ser la elaboración del diccionario general de la lengua, de la gramática y las investigaciones necesarias para el desarrollo del corpus de esta lengua, que representarán muchas inversiones, dado que se necesitará contratar especialistas internacionales, por ejemplo en elaboración de diccionarios. Por otra parte, la Academia hasta el momento no cuenta con una oficina ni con personal rentado. En estas condiciones difícilmente podrá cumplir con las funciones que le ha establecido la Ley de Lenguas. La falta de mayor modernización y desarrollo terminológico constituyen limitantes para la normalización del uso de esta lengua.

## CONCLUSIONES

El grado cumplimiento del Estado de las normativas que garantizan los derechos lingüísticos es muy bajo en Paraguay. La aplicación de la Ley de Lenguas en lo que respecta a la normalización del uso lengua guaraní en el Estado y en todas las instituciones públicas es mínimo y se enfrenta con serios tropiezos. Esta normativa es el resultado de varios años de militancia de personas e instituciones que promueven y defienden la lengua guaraní y los derechos lingüísticos. Lamentablemente las instituciones responsables de su aplicación no están respondiendo a las funciones asignadas.

La falta de operatividad de la SPL queda patente tan solo mencionando algunas de sus actuaciones, como por ejemplo que siendo tan nueva y contando con escasos recursos humanos mande afuera con goce de sueldo a siete funcionarios por más de un año. Además, el constante recorte presupuestario a los órganos encargados de aplicar la Ley de Lenguas representa un retroceso gravísimo para las lenguas y la democracia paraguayas. Es imposible que con tan limitados recursos humanos se pueda posibilitar los fines de la institución y garantizar los derechos lingüísticos por siglos conculcados. El presupuesto y

la actual administración de la SPL no responden a la necesidad de protección y promoción de las lenguas que se hablan en el Paraguay, aunque algunos resultados de proyectos desarrollados por esta institución con los pueblos indígenas son auspiciosos.

Es preciso que la SPL se abra a la sociedad. La Ley de Lenguas es una conquista de varias individualidades e instituciones de la sociedad civil. Estas han sido desconocidas en los últimos dos años. La eliminación de la junta consultiva, que estaba conformada por instituciones que promueven, enseñan y difunden las lenguas del Paraguay como interlocutoras y coadyuvantes de la SPL, demuestra la escasa voluntad de la actual administración de avanzar en la construcción de una sociedad pluricultural y plurilingüe.

## RECOMENDACIONES

- Unir sinergias para que las instituciones y los actores responsables de las políticas lingüísticas paraguayas rectifiquen rumbos y creen las condiciones para que se implemente sin dilación la Ley de Lenguas N° 4251/10.
- Dar cumplimiento a los principios de la Convención Internacional contra toda forma de Discriminación Racial (CERD) para poner fin a las brechas existentes entre los hispano hablantes y los hablantes de las distintas lenguas indígenas que existen en el Paraguay.
- Articular mecanismos para la culminación y aprobación, vía Decreto, del Plan Nacional de Lenguas, cuya consulta y socialización han sido realizadas en el 2014 y 2015.
- Elaborar planes específicos para la revitalización de las lenguas indígenas y para el desarrollo de la normalización y normativización de la lengua guaraní.
- Vertebrar los mecanismos necesarios para dotar de presupuesto, sede y recursos humanos a la Academia de la Lengua Guaraní para que pueda cumplir su misión.
- Realizar una revisión amplia y participativa de la Reforma Educativa Bilingüe iniciada en 1994, de la cual tomen parte los distintos estamentos de la sociedad civil y del Estado, a fin de reformarla y reincorporar la utilización de las dos lenguas oficiales como lengua enseñada y de enseñanza.
- Acelerar el proceso de normalización del uso escrito de la lengua guaraní en los tres Poderes del Estado y en todas las instituciones públicas de manera de tener disponibles los servicios del Estado en las dos lenguas oficiales del país, así como establece la Ley de Lenguas.

- Seguir los trabajos de revitalización de las lenguas indígenas desarrollados por la SPL.
- Garantizar a los guaraní hablantes y a los pueblos indígenas en general el derecho a la tierra y a territorios, pues la expulsión del campo a la ciudad representa una doble segregación a los hablantes de la lengua guaraní y otras lenguas indígenas.
- Aprobar la ley “Julio Fretes” contra toda forma de discriminación para que la ciudadanía disponga de un mecanismo de denuncia para casos como el de la tesis en guaraní que fue rechazada.

## BIBLIOGRAFÍA

Hagège, Claude (2000). *No a la muerte de las lenguas*. Barcelona: Paidós Ibérica.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2016). *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto a sexto del Paraguay*. CERD/C/PRY/CO/4-6 Disponible en <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiC-AqhKb7yhsot1NGNOqcjXRa5zz%2fZ38nrGcjRaQmXe%2bYcltFjjHrbrNQZxPYxy19RW9AqY11QoGpW7W4nJPlqq7VSMnd%2f6CjTyvuLmAdreYnERdnWjfeYt>

UNESCO (2010) *Atlas de las lenguas del mundo en peligro*. Versión interactiva disponible en <http://www.unesco.org/languages-atlas/es/atlasmap.html>

# EL CRECIMIENTO POBLACIONAL DE LA CAPITAL Y EL DEPARTAMENTO CENTRAL COMO EXPRESIÓN DE LA DESORGANIZACIÓN TERRITORIAL, INEXISTENCIA E INEFICIENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS

DERECHO A LA VIVIENDA Y DERECHO A LA CIUDAD



En el Paraguay se observa un fenómeno de crecimiento de los asentamientos urbanos informales, como causa de la inexistencia de políticas públicas de habitabilidad y de inserción a la ciudad de la población que en las últimas décadas fue migrando a los distritos cercanos a la capital. El artículo se centra territorialmente en los asentamientos urbanos del departamento Central. Las condiciones de vida demuestran la violación permanente por parte del Estado paraguayo hacia territorios que son invisibles y de los que no se cuenta con ninguna información.



## MARCO JURÍDICO

El marco jurídico relacionado al derecho a la vivienda permanece invariable en lo sustancial en relación con los informes de años anteriores. Cabe resaltar que el derecho a la vivienda es un derecho de rango constitucional<sup>1</sup> y que también se encuentra amparado en diversos instrumentos internacionales de carácter vinculante para nuestro Estado<sup>2</sup>. Sin embargo, la manera en que es descrito el derecho en varios de estos instrumentos es escueta. En ocasiones, incluso, solo nombrando el mismo, por lo que necesariamente debe relacionarse con otros para dimensionar su alcance.

Resulta, por tanto, esencial el esfuerzo dado en ese sentido por órganos de Naciones Unidas<sup>3</sup> y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), actuando sobre todo a través de su jurisprudencia en materia de reparación de derechos en ocasiones de desalojos forzosos ordenando la restitución de viviendas<sup>4</sup>. Estos, aplicando el obligatorio control de convencionalidad “herramienta que permite a los Estados concretar la obligación de garantía de los derechos humanos en el ámbito interno, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales, con la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y su jurisprudencia” resultan de aplicación obligatoria para nuestro país.

En este sentido, es inevitable en este 2016 hablar de los desalojos forzosos<sup>5</sup> y de la gran presencia mediática del órgano de aplicación sobre el tema, la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat). Los instrumentos que mayor luz traerán al tema resultan ser las observaciones N° 4 del Comité DESC, que menciona los elementos esenciales para que una vivienda sea considerada

- 1 Constitución de la República del Paraguay, artículo 100: “Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna. El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de viviendas de interés social, especialmente las destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamientos adecuados”.
- 2 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11.1; Protocolo de San Salvador, art. 11; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 17; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art.11. También en Declaraciones como la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25.1; sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, varios artículos; y en instrumentos de protección a poblaciones específicas, como el último citado y, además, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; sobre los Derechos del Niño; sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer; varios convenios de la Organización Internacional del Trabajo, entre otros.
- 3 Mecanismos convencionales como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), sobre todo referente a sus Observaciones 4 y 7, exhortando en esta última “de conformidad con su Observación General No.4, sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada, a tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo la construcción de unidades habitacionales, para solucionar el problema de la escasez de viviendas que afecta principalmente a las zonas rurales, a las familias con bajos ingresos y a otras personas y grupos marginalizados. El Comité solicita al Estado parte que en su próximo informe presente información detallada y actualizada, incluyendo datos estadísticos desagregados e indicadores que permitan apreciar los avances logrados en esta área”; asimismo mecanismos no convencionales tales como el Relator Especial sobre la Vivienda Adecuada.
- 4 Casos de pueblos indígenas sobre la propiedad comunitaria y planes habitacionales; también con relación a dichos planes en casos de masacres, como la de Plan de Sánchez contra Guatemala, Ituango contra Colombia, entre otros casos.
- 5 La recurrencia de los desalojos forzosos es uno de los temas del año del presente informe, remitirse al artículo respectivo para ampliar la información y análisis sobre estos.

adecuada: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios materiales e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) accesibilidad; f) lugar y, g) adecuación cultural; y la Observación General N° 7 del mismo órgano sobre desalojos forzados, en la cual se mencionan las necesarias medidas de conservación, rehabilitación, la violación que se produce frecuentemente a otros derechos humanos y las que se realizan violatoriamente en nombre del desarrollo. Estas observaciones son de esencial lectura y aplicación para las autoridades actuales.

En nuestro contexto actual y nuestra dinámica poblacional de crecimiento urbano, resulta esencial hablar del derecho a la ciudad, cuyo contenido la comunidad internacional, sobre todo los foros sociales<sup>6</sup>, han empezado a desarrollar. Estos mencionan 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 social. A más de ello indican el carácter interdependiente que tiene en relación con todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos<sup>7</sup>. También hace referencia al tema el punto 11 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos por Naciones Unidas (ODS)<sup>8</sup>, señalando como meta “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (Naciones Unidas, 2016).

Sin embargo, en Paraguay aún se está bastante alejado del concepto y de prácticas concretas de garantía de derechos. Por el contrario, la apremiante realidad material provoca reacciones inversas a las mandadas por un Estado social de derecho.

## **La expoliación de la tierra en el Paraguay y la génesis de los asentamientos urbanos en el departamento Central**

Stella Mary García y Tomás Palau (1997) advertían ya a finales de los noventa el éxodo masivo de la población campesina hacia Gran Asunción en busca de trabajo, que de manera generalizada, al no existir políticas efectivas, tanto del sector público como del privado, para generar empleos e insertar a dicha población a la ciudad, obligaban a buscar el bienestar propio con los pocos recursos que tenían.

6 Como ejemplos no exhaustivos se encuentran el Foro Social de las Américas de Quito (julio de 2004), el Foro Mundial Urbano de Barcelona (octubre de 2004), y el Foro Social Mundial de Porto Alegre (enero de 2005).

7 “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad”.

8 La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un plan de acción mundial en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. Busca fortalecer la paz universal y la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas, para avanzar así hacia el desarrollo sostenible. Se compone de 17 Objetivos y 169 metas de carácter universal que abarcan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: social, económica y ambiental.

La mayor concentración en las ciudades, fundamentalmente en el departamento Central, no ha sido acompañada por la industrialización, y al no ser suficiente la oferta de empleos en el sector del comercio y el servicio, crece la informalidad, y con ella la desocupación y la marginalidad (García y Palau, 1997).

La migración del campo a la ciudad “se da por la falta de trabajo que enfrentan los jóvenes, hecho que se contrapone con el argumento de que el modelo productivo de la soja genera empleos. Ante esta problemática, los jóvenes migran a las ciudades, donde a su vez nuevamente se enfrentan a la falta de puestos de trabajo” (Palau, 2011).

En una publicación del Equipo Arquidiocesano de Pastoral Social del Paraguay (1986) expresa que “la mayoría de las personas que vive en estas áreas [de los bañados de Asunción], si no la totalidad, es de escasos o muy escasos recursos económicos. De ello se podría deducir que el principal motivo por el cual estas personas permanecen en estas zonas inundables sería el económico” (EAPS, 1986).

Imas (1993) analiza las condiciones de vida de los bañados de Asunción, y señala como una de las causas de la existencia de los mismos al desarraigo de la población rural.

En el caso del campesinado, la situación de desarraigo, proviene básicamente de la creciente parcelización de la tierra en las áreas de minifundio, la expansión de la economía de mercado y la exposición a las pautas de comportamientos y valores típicos de las ciudades. Tales factores actúan sobre el grupo social y presionan sobre el mismo convirtiéndose en mecanismos de expulsión (Imas, 1993).

García y Palau dan cuenta del fenómeno de los asentamientos. Para el año 1991 señala que existían 43 asentamientos en 9 de los 17 departamentos del Paraguay. Estos 43 asentamientos estaban compuestos por 10.975 familias distribuidas en 173.000 hectáreas y se ubicaban en ese entonces en zonas eminentemente rurales.

Según informaciones proveídas por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos del Paraguay (DGEEC) se observa a nivel nacional –en los 17 departamentos y en la capital– un total de 65.595 viviendas en asentamientos, siendo el total de viviendas en el país correspondiente a la fecha de la información unos 1.611.309 hogares (DGEEC, 2011). De esta manera, el 4,1% de las viviendas a nivel nacional se encontraban en asentamientos.

Los asentamientos humanos informales e inclusive la densificación de las zonas tradicionales de poblamiento, se han realizado sin orientaciones urbanísticas, económicas, sociales ni ambientales. De hecho, la expansión desorganizada y débilmente planificada no permitió el surgimiento de modelos urbanos sostenibles (Vázquez, 2013).

El departamento Central es el más pequeño de los 17 departamentos del Paraguay, pero el más poblado por ser colindante a la capital. En esta área vive aproximadamente el 35% de la población paraguaya y que en los últimos 25 años tuvo un alto y sostenido crecimiento poblacional.

Según datos de la DGEEC, correspondientes al pre censo realizado en el 2011<sup>9</sup>, existen aproximadamente 196 asentamientos en el departamento Central, con un total de 20.324 viviendas. Se calcula que el promedio de cada familia que se constituye en una vivienda de los asentamientos está compuesta por aproximadamente 5 integrantes, por lo que se encontrarían viviendo en el departamento Central aproximadamente entre 100.000 personas, lo que representa el 6% de la población de dicho departamento.

Según una publicación del diario ABC Color del año 2011, en el departamento Central existían 542 asentamientos ubicados en 19 distritos, con 54.000 familias, lo que representaría según la publicación aproximadamente 220.000 personas. Por otra parte, la ONG Techo de Paraguay recientemente publicó los resultados del relevamiento de datos realizados durante el año 2015, en el que se precisa que existen 405 asentamientos en 10 distritos del departamento Central, con 31.997 viviendas, de las cuales 8.530 son precarias.

Existen muchas diferencias entre los datos de la DGEEC, del diario ABC Color y de Techo, siendo la primera una fuente oficial del Estado paraguayo, la segunda correspondiéndose, según la publicación, a informaciones proveídas por comisiones vecinales de los distintos distritos del departamento Central, y la tercera perteneciente a una ONG que tiene actuación dentro del departamento Central.

9 Ofrecidas a la organización Enfoque Territorial en el marco de la investigación "Primera Encuesta de exclusión social del departamento Central del Paraguay", financiada por el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnologías (CONACYT). Es importante señalar que desde la DGEEC no contaban con dicha información y que la misma se procesó con datos del "Pre censo Nacional de Población y Viviendas 2011".

**Tabla N° 1. Datos comparativos de asentamientos del departamento Central, según fuentes de información**

Distrito	Cantidad de asentamientos		
	DGEEC 2011	ABC 2011	TECHO 2015
Areguá	17	17	-
Capiatá	9	30	37
Fernando de la Mora	1	19	12
Guarambaré	4	7	-
Itá	10	10	-
Itauguá	12	11	-
J. A. Saldívar	11	9	-
Lambaré	4	30	33
Limpio	30	35	48
Luque	17	78	88
Mariano Roque Alonso	11	12	24
Nueva Italia	3	3	-
Ñemby	8	85	53
San Antonio	10	80	55
San Lorenzo	8	20	17
Villa Elisa	4	52	38
Villeta	9	7	-
Ypacaraí	-	2	-
Ypané	28	35	-
<b>Total</b>	<b>196</b>	<b>542</b>	<b>405</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la DGEEC, 2011; del Diario ABC Color, 2011; y de TECHO, 2015.

## La inexistencia de políticas públicas de inserción social y a la vivienda en el Paraguay

Según la Senavitat (s/f) el déficit habitacional existente en Paraguay es de 1.300.000 viviendas aproximadamente (432.758 en estado crítico)<sup>10</sup>. La realidad y la existencia de los asentamientos son móviles, principalmente debido a que consisten en ocupaciones de terrenos públicos o privados, por lo que pueden ser desalojados según órdenes judiciales, litigios judiciales y/o por acciones políticas.

10 El déficit habitacional para el 2015 es de 165.579 viviendas de tipo cuantitativo (demanda de "nuevas viviendas") y de 1.159.055 viviendas de carácter cualitativo (demanda de "ampliación" y/o de "mejoramiento").

Tanto la Secretaría Técnica de Planificación como la DGEEC no manejan información certera acerca de la cantidad de asentamientos que existen a la fecha, ya que es una temática que desde el gobierno no se abarca.

En la práctica esto significa que son territorios invisibilizados, por lo que la población no accede a servicios públicos ni a políticas públicas destinadas para personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad (como ser el programa de transferencia condicionada Tekoporã, la pensión de adultos mayores en situación de pobreza o la construcción de viviendas).

Los asentamientos existen y se forman como alternativa de posesión de tierra en vista de la falta de políticas públicas de acceso a la vivienda acorde a la realidad nacional. Entonces, ¿cuál es la acción y cuál es la respuesta del Estado con relación a vivir en la ciudad? Ninguna.

¿Cuál es la acción y cuál es la respuesta del Estado con relación a la vivienda digna? En los últimos años se hizo notoria la figura pública y política de la Ministra de la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat), Soledad Núñez, a la que se atribuye haber puesto orden en una de las instituciones históricamente deficitarias<sup>11</sup>. Sin embargo, nada más ajeno a la realidad<sup>12</sup>, ya que de enero a julio de 2016 la Senavitat concluyó solamente 347 viviendas<sup>13</sup>.

Para octubre de 2016, la Senavitat se encontraba con 167 obras en ejecución en 17 departamentos, equivalentes a 9.937 viviendas; 1 obra en licitación en 1 departamento equivalente a 105 viviendas; y 111 obras paralizadas equivalentes a 3.810 viviendas<sup>14</sup>. Frente al déficit habitacional calculado por la Senavitat actualmente se alcanza al 3% de la demanda de viviendas en estado crítico, y al 1% del total de las viviendas con déficit.

En lo que respecta al departamento Central, la oferta de construcción de viviendas alcanza a 1.418 viviendas. Si solamente se considera la fuente oficial de la DGEEC correspondiente al Pre Censo de 2011, que informa que son 20.000 las viviendas de los asentamientos del departamento Central, signadas por características de precariedad y de déficit, la acción de la Senavitat en caso que direccionara su intervención solamente en los asentamientos (hecho que no ocurre así) en este sentido alcanzaría al 7% de la demanda.

11 En informes anteriores (cf. Ríos y Gill, 2012, 2013) se señala que la Senavitat, si bien es la encargada de brindar soluciones a la demanda de vivienda de clase baja y media baja, no es la única institución que responde a la demanda y obligación de brindar vivienda digna, sino también el Instituto Paraguayo del Indígena (Indi), el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), el sistema financiero, el sistema crediticio, entre otros.

12 Esto viene siendo parte de la estrategia de marketing de Horacio Cartes, que se encuentra en abierta campaña de reelección, en la que se fuerza la realidad, si es necesario, con tal de pregonar que con este gobierno "se empezó a hacer bien las cosas".

13 E'a (12/09/16), disponible en: <http://ea.com.py/v2/ministra-soledad-nunez-esconde-que-heredo-7-000-viviendas-en-ejecucion/>

14 Cf. Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (2016). Mapa de Viviendas, disponible en: <http://www.senavitat.gov.py/mapaviviendas/>

**Tabla Nº 2. Construcción de viviendas en ejecución de la Senavitat a octubre de 2016, en contraste con la cantidad de viviendas en asentamientos, por distritos del departamento Central**

Distritos del departamento Central	Construcción de viviendas en ejecución de la Senavitat**		Viviendas en asentamientos*
	Proyectos	Viviendas	
Areguá	3	175	935
Capiatá	3	173	1.280
Fernando de la Mora	0	0	59
Guarambaré	1	80	779
Itá	2	68	1.156
Itauguá	1	39	848
J. A. Saldívar	4	190	984
Lambaré	1	29	332
Limpio	5	190	2.069
Luque	3	177	2.074
Ñemby	1	88	1.377
San Antonio	1	12	2.288
San Lorenzo	1	37	763
Villa Elisa	3	30	281
Ypacaraí	2	69	0
Ypané	2	61	2.572
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>1.418</b>	<b>20.324</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DGEEC y de Senavitat extraído de <http://www.senavitat.gov.py/mapaviviendas/>

Por tanto, la política pública para garantizar los derechos a la vivienda y a la ciudad es inexistente o insuficiente en la práctica. Esto hace que la estrategia operada por los y las ciudadanos siga siendo la de buscar un pequeño espacio en el que se puedan asentar hasta que el mismo Estado se encargue de desalojarlos por ser “ilegal”.

## La real política pública y violenta respuesta estatal

### **Las precarias condiciones de vida en los asentamientos del departamento Central**

El 0,37% de las viviendas a nivel nacional se encuentran ocupadas (DGEEC, 2015), mientras que en el departamento Central, según la información proveída por la DGEEC del pre censo de 2011, el 4,5% de las viviendas se encuentran en dicha situación, es decir 13 veces mayor que la media nacional.

Enfoque Territorial frente a esta situación y en vista a que el estudio de los asentamientos no se encuentra explorado, se planteó preguntas básicas y fundamentales, que guiaron a una investigación que se encuentra en fase de cierre. Surgieron dudas sobre ¿quiénes viven ahí?, ¿cuántas personas viven en los asentamientos?, ¿hace cuánto viven ahí? y ¿cómo viven en los asentamientos? Los datos que sirven para el análisis del presente artículo se corresponden con el total de los asentamientos que se encuentran en el departamento Central, según la fuente oficial correspondiente a la DGECC.

Al ser consultados acerca de ¿dónde vivía antes de vivir aquí?, el 36% respondió que allí mismo. El resto de las personas llegaron en su mayoría, en el 68% de los casos, de otros territorios del departamento Central; 11% de la Capital; 4% de Cordillera; 3% de Caaguazú; 3% de San Pedro; 2% de Presidente Hayes; 2% de Paraguarí; 2% de Argentina; 2% de Guairá; 2% de Concepción; y en menores proporciones de los otros departamentos.

Solamente el 4% manifestó vivir en los asentamientos hace menos de 1 año, el 30% vivía allí hace 2 a 5 años, y el 51% hace 6 a 10 años. Esto da cuenta de que las personas que viven en los asentamientos lo hacen principalmente desde mediados de la década pasada (2000).

Al momento de abordar la pregunta de ¿su vivienda sufre alguna de estas situaciones?, se observó que el 34% de las viviendas tienen deficiencias graves en la construcción (en ruina, techos, pared, piso, con material no adecuado para la vivencia como cartón, hule); 48% insalubridad (humedades, suciedades y olores); en el 52% existen barreras arquitectónicas graves para personas con discapacidad física en la misma; el 29% se encuentra en entorno muy degradado (gueto, insalubre, falta de agua, suciedad); el 26% se encuentra en territorio inundable; y el 32% es de difícil acceso. Para el 51% de las personas que viven en los asentamientos es una carga pesada los gastos de su vivienda. El 27% de las familias no consigue alimento para cubrir 3 comidas diarias. El 25% respondió pasar o haber pasado hambre en los últimos años. El 51% de las viviendas tienen el servicio de agua potable de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (Essap) o del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Senasa); 3% accede al agua de pozos artesianos y 1% de aguateros.

Respecto al estado de los barrios, el 6% de los asentamientos se encuentran en zonas marginales (donde se producen y desarrollan determinadas funciones al margen de lo legal y socialmente aceptado y de población ligada a ello, el descenso de los precios de los inmuebles y otras formas de degradación), y 51% se encuentran en zonas deterioradas (barrios bajos, deteriorada por la ausencia de mantenimiento o renovación de infraestructuras). La calidad del camino de acceso al asentamiento solamente en 3% es muy bueno, 25% es bueno, 49% es regular y 22% malo.



El indicador más duro que demuestra que la realidad de los asentamientos no existe en la agenda pública del Estado paraguayo es el hecho de que solamente 0,5% de las personas reciben ingresos del programa Tekoporã y que solamente 0,8% recibe la pensión de adultos mayores.

### ***Casos de desalojos forzosos en asentamientos de Central***

Para continuar el análisis, y sin pretender agotar el mismo, se toman 4 casos de desalojos de la ciudad de San Lorenzo ocurridos en el 2016, por considerarlos emblemáticos en relación con la motivación, abordaje y forma de proceder del Estado, así como a la situación real en la que deben desenvolverse miles de personas que se ven violentadas en el derecho analizado. Estos son los casos de los asentamientos Capilla del Monte y Paraíso, ocurridos el 13 de enero, y los de Boca de King Kong y Triunfo, en fecha 1 de junio. En todos los casos se registró un uso desproporcionado de la fuerza y una violencia estatal característica de la pretensión de concretar la expulsión de las personas, antes que de conservar, rehabilitar y reparar un derecho humano. De esta forma el Estado agudiza la situación de vulnerabilidad de estas personas con una política de extrema discriminación, volviendo más precaria la situación de los asentamientos y viviendas ya de por sí deficitarias, quedando así muy distante también de poder garantizar la tenencia de la tierra, que en este contexto resulta una condición indispensable para garantizar el derecho a la vivienda.

Los hechos ocurridos en enero de 2016 registraron un operativo violento, con atropellos y detenciones: el del abogado de los asentamientos, Raúl Marín, el de su pareja que había acudido para acompañarlo, Vidalia Chávez, el del psicólogo comunitario Rodrigo Rojas y el de una vecina del lugar Rosalina Ruiz, quien, ante la crueldad de la expulsión de niños y niñas, acudió solidariamente en ayuda de una vecina quien solicitó su colaboración para cuidar al bebé de meses, de la pronto a ser desalojada, entre tanto, se desmontaba la casa<sup>15</sup>.

En tanto, las situaciones registradas en junio tuvieron un procedimiento diferente. Ya meses antes, efectivos de la Policía Nacional realizaban acciones de hostigamiento y amedrentamiento al punto que el 1 de abril la misma policía tiró gases lacrimógenos sobre la población, mayoritariamente conformada por niños y niñas. Ante la protesta de las y los pobladores, la Policía procedió a disparar con balines de goma. Los vecinos y vecinas del lugar, con indignación, procedieron a defender a las personas ocupantes, siendo también tildados por la policía de “invasores” y amenazados consecuentemente. A causa de esto, los padres y madres, temiendo por la seguridad de los niños y niñas, dejaron de mandarlos a la escuela.

15 Las mujeres fueron liberadas la noche de ese mismo día luego de permanecer incomunicadas durante todo el día. Los profesionales se encuentran procesados y en el caso de Raúl Marín, con prisión domiciliaria.

A esto hay que sumar acciones extorsivas de pedido de dinero a cambio de suspender los amedrentamientos y el corte de la provisión de agua potable. Incluso, en una ocasión, la agresión policial recayó sobre una mujer embarazada, donde los pobladores contaron que fue arrastrada por el terreno, haciéndola pasar bajo la alambrada, para luego esposarla a una moto por una hora y apuntando con armas ante la impotente mirada de sus vecinos. Los hechos fueron denunciados sin respuesta alguna. Estos relatos fueron recogidos por dos comisionadas del Mecanismo de Prevención de la Tortura que acudieron al lugar el 7 de abril y realizaron recomendaciones a la Policía Nacional, al Ministerio del Interior y al Ministerio Público. Finalmente, el desalojo se concretó el 1 de junio.

Cabe destacar que la “investigación” sobre estos asentamientos se encuentra plasmada en un ilegal “informe de inteligencia” que no contempló control jurisdiccional. El informe fue realizado por la Policía Nacional bajo conocimiento del Ministerio del Interior. El informe fue remitido por el entonces, Ministro José de Vargas, al Fiscal General del Estado, mediante comunicación fechada el 24 de diciembre de 2015, remitida el 28 del mismo mes y año (Causa N° 11.789 de 2015). Aun cuando la conclusión del informe haya sido la denuncia penal y el desalojo, en el mismo se reconoce la violación de derechos de los ocupantes. Incluso, menciona expresamente: “La crisis social generalizada y las recientes movilizaciones podrían darse como efecto multiplicador en el país. Ante esta situación y la falta de respuestas del Gobierno a los sectores más carenciados, como el caso de los Sin Techos, las organizaciones sociales, con adoctrinamiento conflictivo, aprovecharían esta situación para posicionarse y ganar rédito político”. Resulta elocuente este breve párrafo. Por un lado se reconoce en un documento oficial la falta de respuestas del Estado a los sectores “más carenciados” y revela, por otro lado, la falta de priorización en la construcción de estas respuestas.

Cabe destacar que estos desalojos se dieron y dan sin orden judicial, valiéndose de un protocolo elaborado por el Poder Ejecutivo, el cual busca aparentar un procedimiento fiscal que en la práctica es la expulsión. El desalojo es una acción civil que amerita un juicio con la correspondiente oportunidad de defensa judicial. Esto no ocurre en este protocolo, que busca forzar y desvirtuar la naturaleza jurídica del desalojo<sup>16</sup>.

Actualmente, todas las familias fueron desalojadas y echadas a la calle. Sus viviendas precarias y aquello que no pudieron retirar en el término de 30 minutos, tiempo que otorgó la policía, fue quemado. En ningún momento se dio intervención a la Senavitat. Hasta la fecha no hay una sola autoridad estatal que se haya acercado a estas mujeres, hombres, niños, niñas, adolescentes, adultos y adultas mayores, personas con discapacidad, a fin de determinar las condiciones de las personas que fueran desalojadas, sus derechos insatisfechos, o cómo resolvieron su “problema habitacional”.

<sup>16</sup> Cabe destacar que la fiscalía se cuida mucho de no utilizar esa palabra, entre tanto el informe policial no se molesta en ocultar.

## RECOMENDACIONES

- Generación de información sociodemográfica de las viviendas en los asentamientos del país y del déficit real presentado.
- Elaborar planes específicos de atención a aquellos departamentos que se encuentran presentando mayor demanda habitacional.
- Inclusión de programas sociales y monetarios para dicha población, y atención prioritaria a aquella que por su ausencia total de ingresos no puede ser beneficiada por los programas económicos vigentes.
- Adopción y aplicación de los estándares señalados por la Observación 4 de Naciones Unidas para la construcción de viviendas dignas.
- Priorizar estrategias destinadas a la población más carenciada, a través de la otorgación de tierras y viviendas populares, al mismo tiempo que desalentar la especulación y el monopolio de las tierras urbanas, peri y sub urbanas como ser los bañados y los asentamientos.
- Eliminar el Plan de acción conjunta para casos de hechos punibles de invasión de inmueble ajeno por ilegal y reemplazarlo por políticas que tengan como centro a la vida, vivienda y dignidad humana.
- Provisión de servicios básicos a los asentamientos.
- Titulación individual o colectiva de tierras para las personas que se encuentran en los asentamientos.
- Sanear el catastro nacional.
- Abrir sumarios administrativos contra personal de la Comisaría 54 por hechos punibles contra las personas de los asentamientos cuyos casos fueron relatados.
- Asegurar que las personas desalojadas por orden judicial tengan un lugar en donde asentarse hasta tanto se resuelva la solicitud presentada por los pobladores a tener acceso a una vivienda digna.
- Realizar un seguimiento a los hechos punibles denunciados en la causa 51/2016.

## BIBLIOGRAFÍA

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2015). *Control de Convencionalidad*. Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 7. San José: Costa Rica; disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/controlconvencionalidad8>.
- Dirección General de Estadística, *Encuestas y Censos (2011) Encuesta Permanente de Hogares 2011*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Dirección General de Estadística, *Encuestas y Censos (2015) Encuesta Permanente de Hogares 2015*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Equipo arquidiocesano de pastoral social (1986). *Lucha y tierra urbana en Asunción: el derecho de los pobres a la tierra y la vivienda*. Asunción; disponible en [http://www.portalguarani.com/957\\_ricardo\\_canese/20658\\_lucha\\_y\\_tierra\\_urbana\\_en\\_asuncion\\_edicion\\_al\\_cuidado\\_de\\_ricardo\\_canese\\_antonino\\_paez\\_y\\_carlos\\_villagra\\_marsal\\_.html](http://www.portalguarani.com/957_ricardo_canese/20658_lucha_y_tierra_urbana_en_asuncion_edicion_al_cuidado_de_ricardo_canese_antonino_paez_y_carlos_villagra_marsal_.html).
- García, Stella Mary y Tomás Palau (1997) "Migrantes", en Codehupy (1997). *Derechos Humanos en Paraguay 1997*. Asunción: Codehupy.
- Imas, Victor (Comp.) (1993). *La problemática de los asentamientos espontáneos de las zonas inundables de Asunción*. Asunción: BASE-ECTA.
- Techo (2015) *Relevamiento de asentamientos precarios. Área Metropolitana de Asunción*. Disponible en: <https://www.mapadeasentamientos.org.py/>.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2016). Informe de Intervención N° 51/2016. Asentamiento El Triunfo, San Lorenzo.
- Naciones Unidas (2016) *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Santiago: ONU. Disponible en: <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>.
- Palau, Tomás (2011). "El marco expulsivo de la migración paraguaya. Migración interna y migración externa" en G. Halpern (Comp.) *Migrantes. Perspectivas (críticas) en torno a los procesos migratorios del Paraguay*. Asunción: Ápe Paraguay.
- Ríos, Silvio y Gill, Emma (2012) "Necesidad de políticas de Estado que protejan a sectores vulnerables. Marco legal vigente y situación general del derecho al hábitat y la vivienda", en Codehupy (2012) *Derechos humanos en Paraguay 2012*. Asunción: Codehupy.
- Ríos, Silvio y Gill, Emma (2013) "Crecientes demandas y desafíos para la política nacional de vivienda", en Codehupy (2012) *Derechos humanos en Paraguay 2013*. Asunción: Codehupy.
- Vázquez, Fabricio (2013) "Ciudades intermedias y sustentabilidad urbana en Paraguay" en *El desafío del desarrollo sustentable en América Latina*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Senavitat (s/f) *Plan Nacional de Hábitat y Vivienda del Paraguay*. Disponible en: <http://www.senavitat.gov.py/blog/publicaciones/plan-nacional-de-habitat-y-vivienda-planhavi/>.
- Techo (2016). *Relevamiento de asentamientos precarios. Área Metropolitana de Asunción 2015*. Disponible en: <https://www.mapadeasentamientos.org.py/>



# SEMBRANDO INEQUIDADES Y MAYOR DEPENDENCIA EXTERNA

REFORMA AGRARIA



En el último año, ha seguido el avance excluyente de los agronegocios sobre territorios campesinos, con el apoyo cómplice del Estado paraguayo. Las políticas agrarias del gobierno tienden a legalizar la tenencia irregular de tierras, principalmente de parte de empresarios agroexportadores y terratenientes. El aumento del desplazamiento a las ciudades de la población campesina ha socavado la base productiva de alimentos, con lo cual se acentúa la dependencia de la producción extranjera y la vulnerabilidad alimentaria del país. La contrarreforma agraria terrateniente avanza a contramano de la Constitución Nacional, de los intereses del campesinado y de la población nacional.

**Abel Areco, Luis Rojas e Inés Franceschelli**

BASE DE INVESTIGACIONES SOCIALES - BASE IS

## INTRODUCCIÓN

El avance agresivo de la producción de monocultivos y del negocio ganadero, con amplios beneficios fiscales y apoyo estatal, ha forzado a la población campesina a abandonar parte de sus territorios. El empleo de paquetes tecnológicos inviabiliza la producción campesina, cuyos productos no están preparados para soportar el efecto de los agrotóxicos empleados en la agricultura empresarial, perdiéndose el uso de semillas nativas históricamente adaptadas para dar paso a semillas transgénicas no producidas en el país.

Los hechos observados en el periodo evidencian que las políticas públicas y la forma de aplicación de las leyes favorecen a quienes tienen mayor poder económico, y perjudican mayormente a la población más pobre y marginada. Además de la falta de control estatal para hacer cumplir las medidas de protección en cuanto al empleo de sustancias químicas de uso agrícola, es preciso suponer la existencia de una estrategia explícita para presionar a las comunidades campesinas de modo a obligarlas a vender o entregar sus tierras. Cuando las comunidades se levantan contra estos atropellos, las fuerzas fiscales y policiales son implacables al acudir en auxilio de los infractores, actuando con violencia y sometiendo a procesos penales a las personas campesinas víctimas de los delitos ambientales, que ya se han cobrado varias vidas humanas, aumentando la criminalización y judicialización de campesinas y campesinos.

## MARCO JURÍDICO

Hace 24 años, la Asamblea Nacional Constituyente estableció los objetivos y las bases de la reforma agraria para el bienestar rural, quedando éstos plasmados en los artículos 114 y 115 de la Constitución Nacional, en tanto el art. 116, estipula eliminar progresivamente los latifundios improductivos.

La ley N°1.863/02 del Estatuto Agrario es la ley que viene a reglamentar los artículos de la Constitución Nacional arriba señalados. Los diez años transcurridos desde la promulgación de la Constitución, evidencia la falta de interés político por un tema tan importante como la reforma agraria y el bienestar rural. Este estatuto define de manera imprecisa a los latifundios, dificultando mucho más la realización de expropiaciones de tierras para la reforma agraria.

Según el art. 19 del Estatuto Agrario, las tierras destinadas a la Colonización y la Reforma Agraria son las siguientes:

- a) los inmuebles rurales que integran el patrimonio del Organismo de Aplicación;
- b) las tierras del dominio privado adquiridas en forma directa por el Organismo de Aplicación;

- c) las tierras expropiadas bajo los términos de la presente ley;
- d) las tierras afectadas por la Ley N° 622/60, De Colonizaciones y Urbanizaciones de Hecho;
- e) las tierras afectadas por la Ley N° 662/60, De Parcelación Proporcional de Propiedades Mayores;
- f) las tierras recibidas en donación; y,
- g) los inmuebles rurales reivindicados por el Estado de fracciones que pertenecieron a su patrimonio y que fueron apropiados ilegalmente por particulares.

Se considera que, únicamente los incisos b, c y g son los mecanismos que en la situación actual pueden posibilitar la redistribución de la tierra en Paraguay: compra, expropiación y recuperación.

Por otro lado, el artículo 2, inciso b del Estatuto Agrario, señala que el Desarrollo Rural, como producto de la reforma agraria, requiere asimismo “promover el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra garantizando su arraigo a través del acceso al título de propiedad, al crédito y al apoyo técnico oportuno” (CDE, 2012).

En el año 2004 se cambió la denominación del ente agrario encargado de la política de distribución de tierra y del bienestar rural en el país. De Instituto de Bienestar Rural (IBR), por Ley N° 2.419/04, pasó a denominarse Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert). Así como en el año 1963 se había cambiado la denominación de “Reforma Agraria” por “Bienestar Rural”, en el 2004 se cambió la denominación de “Bienestar Rural” por “Desarrollo Rural”. Recién en el 2004 se actualizó la institución que se encargaría de la aplicación de la Reforma Agraria estipulada en la Constitución de 1992. Otros preceptos constitucionales siguen sin ser reglamentados hasta la actualidad, como la creación del Seguro Agrícola, estipulado en el art. 115 de la Constitución.

En el 2012, se sancionó la Ley N° 4.682/12 “Que sanciona la comisión de hechos punibles contra bienes patrimoniales destinados a la política agraria del Estado”. Esta ley tiene como propósito evitar la venta de derecheras o lotes de los sujetos de la Reforma Agraria en los asentamientos oficiales del Indert, estipulando pena carcelaria tanto para quienes vendan, documenten (escribanos/as) o compren las derecheras.

Es importante mencionar que las ventas de derecheras en los asentamientos se dan por muchos motivos y, tal vez, la penalización no sea la solución. Es bien sabido que los sujetos de la Reforma Agraria en la mayoría de los casos venden sus derecheras no a modo de especular con la tierra, sino por la presión que ejercen empresas agrícolas de diversas formas para que abandonen sus tierras. Una de ellas es la oferta de compra, otra la reubicación en zonas urbanas y si no resultan esas vías, recurren hasta a la fumigación de sus cultivos y animales



para forzar la venta o el abandono de las fincas; muchos optan por vender su derecha en vez de abandonar sin recibir nada a cambio.

Estudios recientes realizados (Areco y Palau, 2015) demuestran que paralelamente a los conflictos generados por la disputa en torno a tierras, también van aumentando los conflictos por las fumigaciones realizadas en violación de las leyes ambientales de monocultivos extensivos de grandes y medianos productores. Los conflictos que se generan por estas fumigaciones se dan por la violación o incumplimiento de la disposición de la Ley N° 3742/09 “De Control de Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola”, de parte de los productores, mayormente sojeros, que trabajan en forma mecanizada. Esta ley reglamenta las formas y procedimientos en que se deben manejar y aplicar los productos agrotóxicos, como las barreras vivas de protección y la prohibición de fumigar cerca de escuelas, caminos vecinales, iglesias y otros lugares de concurrencia pública.

Los conflictos se agudizan porque las comunidades campesinas salen a protestar contra las violaciones de la ley señalada y de otras disposiciones legales, contra lo cual atenta la práctica mencionada. A esta situación hay que agregar la ineficacia institucional para controlar y sancionar a los que incumplen las normas, y la intervención fiscal-policial en los lugares de conflictos, por la represión y judicialización de quienes protestan contra las fumigaciones ilegales.

Por otro lado, se considera importante para la aplicación de la Reforma Agraria la Ley N° 2.969/06 “Que regula la aplicación de los recursos provenientes de la coparticipación de royalties, compensaciones y otros, por parte de las gobernaciones y municipalidades”, que en su artículo 2 dispone que “Los recursos destinados al desarrollo productivo deberán destinarse al fomento de la agricultura minifundiaría, al fortalecimiento de las pequeñas empresas y al desarrollo de programas de capacitación productiva de familias de escasos recursos, y en ningún caso será menor del 20% (veinte por ciento) del monto global de las transferencias”.

## **AVANCES Y RETROCESOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **Política de acceso a la Tierra**

El Indert viene implementando con el apoyo y asesoramiento de la Unión de Gremios de la Producción (UGP) el Sistema de Información de Recursos de la Tierra (SIRT), que es un programa para la actualización del registro agrario de las 1.018 colonias del ente en la Región Oriental. Los trabajos previos y los primeros relevamientos de campo encontraron un caos jurídico de décadas, innumerables irregularidades en la titulación y tenencia de los lotes, donde están involucrados funcionarios, propietarios, escribanos y abogados. Sin embargo, el SIRT se está utilizando para blanquear esos títulos ilegalmente adquiridos.

Cuando encuentran un título finiquitado inscripto en el Registro de la Propiedad, aunque sea de origen falso o irregular, esos títulos ya no son reclamados por el Indert. Esto fue lo señalado por las autoridades del programa, beneficiando a los sojeros y ganaderos, muchos de ellos brasileños, que usurparon tierras de familias campesinas recibidas en el marco de la reforma agraria. Las recuperaciones de tierras tan publicitadas por el gobierno, como en la Colonia Santa Lucía de Itakyry, son marginales con relación a las miles de hectáreas de tierras malhabidas frente a las cuales no se hace prácticamente nada para recuperarlas. En contrapartida, han habido innumerables desalojos de comunidades campesinas e indígenas en el último año, algunas de las cuales se describen en el apartado de casos<sup>1</sup>.

### **Sembrando Oportunidades y endeudamiento campesino**

El gobierno de Horacio Cartes en materia agropecuaria se ha enfocado primordialmente en fortalecer y expandir el modelo agroexportador, sustentado en la ganadería y los agronegocios para exportación. Consecuentemente, las políticas públicas han priorizado la liberación de nuevas variedades de semillas transgénicas, la permisividad y el descontrol en fumigaciones con agrotóxicos y con la deforestación, la protección de propiedades irregulares de terratenientes al no impulsar procesos de recuperación de tierras malhabidas o mensuras judiciales. Las políticas públicas enfocadas al campesinado han sido el programa Sembrando Oportunidades y la recuperación de lotes mecanizados en unas pocas colonias del Indert.

Sembrando Oportunidades es el programa emblemático del gobierno de Cartes para enfrentar la pobreza en el país, y está coordinado por la Secretaría Técnica de Planificación (STP). El programa busca mecanizar la agricultura campesina, con rubros de mercado, como la soja, chíá, sésamo y maíz. El enfoque del programa es errado para lo que necesita la agricultura campesina, y su alcance muy limitado. Sostenemos que el enfoque es equivocado porque, por un lado, es asistencialista y, por el otro, solo busca dar respuestas de mercado a unidades económicas como las campesinas que son más complejas, que tienen una cultura distinta, que en gran medida no es mercantil, pues se orienta a la reproducción familiar y, por tanto, a la diversificación y la producción de rubros de autoconsumo, y la conservación de parte de la finca sin explotarla comercialmente. Además el programa no aborda el problema del acceso a la tierra, que es esencial para la población campesina.

De modo análogo y en supuesta coordinación con programas como Sembrando Oportunidades se desarrolla el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODERS) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), con financia-

1 Asimismo, para ampliar el análisis jurídico y político e información sobre estos hechos, véase en este informe el artículo sobre desalojo forzoso, elegido como uno de los dos temas del año por su gravedad y recurrencia.

miento del Banco Mundial que implicó un préstamo inicial de más 37 millones de dólares, ampliado desde fines del 2014 a una cartera de 100 millones de dólares más<sup>2</sup>. El PRODERS es un programa de transferencias financieras no reembolsables a comunidades indígenas y campesinas, hechas a través de planes comunitarios de desarrollo e inversión. Su enfoque ha sido errático y variante, oscilando entre el apoyo a la agricultura campesina y los intentos de incentivo de cadenas de valor, por ejemplo, con la subvención de cultivos de mandioca para venta a agroindustrias de almidón, lo cual ha fracasado con la caída de los precios de dicho producto. De acuerdo al diseño del proyecto, las comunidades deben cumplir con una extensa burocracia – en términos de requisitos<sup>3</sup> – de modo a recibir y administrar, en teoría, sus propios fondos, lo cual en la práctica muchas veces implica desconocer organizaciones y formas de organizarse preexistentes y derivan en una dependencia práctica en técnicos y técnicas externos. Asimismo, se ha remarcado la extremada lentitud en el proceso de desembolsos<sup>4</sup> así como ha trascendido la posibilidad de que existan arreglos con proveedores de insumos para beneficiar a ciertos actores políticos.

A causa de las equivocadas políticas hacia los pequeños agricultores, la producción de alimentos para el consumo en el mercado local es cada vez menor, aumentando la dependencia hacia productos extranjeros. La importación de alimentos es cada vez mayor, lo cual se refleja en los altos precios de dichos productos y sus bruscas oscilaciones. El nuevo rumbo acelera la migración campesina y consecuentemente disminuye la base productiva de alimentos diversificados para la población nacional. Las largas y multitudinarias movilizaciones campesinas de abril del presente año, exigiendo la condonación de deudas, es un claro indicador del nivel de deterioro de la pequeña agricultura. La falta de apoyo integral los lleva a endeudarse con entidades públicas y privadas, incluso en varias ocasiones tratando de mejorar su situación productiva, pero al faltar el complemento técnico, el acceso al mercado y precios mínimos de referencia, las buenas intenciones del campesinado se convierten en un vía crucis de endeudamiento creciente. La condición hipotecaria o prendaria de los créditos termina despojándoles de sus pequeñas parcelas o sus instrumentos de trabajo, obligándoles a migrar en busca de oportunidades que difícilmente encontrarán. El acuerdo conseguido con el gobierno que contempla refinanciación, quita de intereses y un pequeño subsidio, no soluciona nada de fondo y solo posterga en el tiempo una nueva emergencia de la crisis campesina.

## Ordenanzas Municipales

- 2 Dicha ampliación se aprobó con la Ley N° 5239/14. Cf. Biblioteca y Archivo Central Congreso Nacional (s/f). Disponible en: <http://www.bacn.gov.py/NDYxOA&ley-n-5239>
- 3 Ministerio de Agricultura y Ganadería (s/f). Disponible: <http://www.mag.gov.py/index-b-nuevo.php?pag=servicio-proders.html>
- 4 Sólo 29 de los 137 millones de dólares se han entregado a las comunidades campesinas e indígenas en 9 años del proyecto – 2009 a 2016 – de acuerdo a datos oficiales, Cf. MAG (2016). *Informes de Avances octubre 2016 PRODERS*. Disponible en: <http://www.mag.gov.py/Informe%20avances%20Octubre%202016%20PRODERS.pdf>

Desde el 2004, las organizaciones sociales y campesinas vienen planteando propuestas de implementar normas a nivel local, con propósitos claros de frenar o de protegerse del modelo productivo que hoy promueve el gobierno. Las propuestas consisten en resoluciones y ordenanzas municipales, que promocionen y protejan la Agricultura Campesina. Estas propuestas varían de acuerdo a las situaciones que se dan en los distintos distritos donde se plantearon, y plantean medidas como: la zonificación de la producción orgánica o agroecológica, la declaración de interés distrital la Agricultura Familiar Campesina, la prohibición de la utilización de semillas transgénicas, la prohibición de fumigación, la protección de causas hídricas, la reforestación, entre otras.

Actualmente se encuentran ordenanzas vigentes de este tipo en los distritos de La Pastora (Caaguazú), San Pedro del Ycuamandyyú (San Pedro), Horqueta (Concepción) y Villa Oliva (Ñeembucú). En estas ordenanzas se plantea como un problema social, ambiental y económico la agricultura mecanizada con utilización de agroquímicos, y se propone la producción orgánica y agroecológica como alternativa de desarrollo sustentable, como así también la implementación de tecnología apropiada para este tipo de producción.

## Impuesto Inmobiliario

En octubre de 2015 el Poder Ejecutivo decretaba la Ley N° 5.513/15, modificando el régimen tributario y la Ley Orgánica Municipal. Esta modificación reducía los impuestos de inmuebles rurales, dando beneficios a quienes conservan parcelas de montes, por ejemplo, y esas mermas iban a ser suplidas con reajustes a los inmuebles urbanos. Esta medida generó importantes resistencias, que en 2016 se tradujeron en conflictos. Las primeras denuncias fueron de intendentes chaqueños, quienes explicaban que en sus distritos no hay zonas urbanas importantes y que la reducción que beneficia a latifundistas impactaba fuertemente en los presupuestos municipales. Inclusive denunciaban que “el decreto es fruto de una negociación entre la Asociación Rural del Paraguay (ARP), que tiene latifundistas entre sus socios, asesores del presidente Horacio Cartes y el Servicio de Catastro”<sup>5</sup>. Al cumplirse un año de la modificación legislativa, la propia Dirección de Catastro divulga que la morosidad de los propietarios alcanza el 87%<sup>6</sup>, demostrando que los propietarios de tierra no están dispuestos a formalizar sus actividades y cumplir con los bajos impuestos existentes en el ámbito rural.

## CASOS

5 ABC Color, 25 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/alegan-que-beneficia-a-latifundistas-1511971.html>

6 ABC Color, 10 de octubre de 2016. Disponible: <http://www.abc.com.py/nacionales/morosidad-al-impuesto-inmobiliario-llega-al-87-1526602.html>

**Guahory:** El 15 de setiembre del 2016, unas 200 familias fueron desalojadas de una colonia del Indert, denominada Guahory, ubicada en el distrito de Tembiporá, departamento de Caaguazú. Con una orden de detención (no de desalojo), el fiscal Alfrío González acompañado por 1.300 efectivos policiales con patrulleras y un helicóptero de la Entidad Binacional Yacypretá (EBY), colonos brasileños con tractores y filmadoras, procedieron a desalojar a las familias campesinas de sus tierras, derrumbando las casas y destruyendo los cultivos de autoconsumo, quemando sus pertenencias, robando sus animales. El conflicto es por unas 1.200 hectáreas sobre las cuales los brasiguayos alegan tener títulos de propiedad. La comunidad campesina, por su parte, sostiene que los títulos de los brasiguayos son falsos o fueron adjudicados de manera irregular. El caso está judicializado en el ámbito civil, pero eso no se tuvo en cuenta al proceder para el desalojo. El jefe policial que dirigió el operativo fue premiado con un ascenso días después del desalojo. Los colonos brasileños afirmaron a los medios de prensa que entregaron 200.000 dólares a la policía para que se lleve adelante el desalojo<sup>7</sup>. Un grupo de los campesinos y campesinas que sufrieron el desalojo, se trasladaron a Asunción para instalarse en inmediaciones del Indert, a modo de exigir solución a sus problemas. Dos meses después, siguen sin respuesta positiva a sus reclamos.

**San Juan (Puente Kyha):** El 17 de agosto del 2016, alrededor de 100 personas, fueron desalojadas de la Colonia San Juan de Puente Kyha. 200 policías acompañados por el fiscal Israel González de Salto de Guairá, con orden de arresto, procedieron a desalojar a la comunidad campesina. La comunidad desalojada es de la Federación Nacional Campesina (FNC) y está luchando desde hace 7 años por la recuperación de lotes en esta colonia. Varios de los lotes destinados para la Reforma Agraria hoy día están siendo utilizados por personas que no son beneficiarias del Estatuto Agrario, principalmente brasiguayos, para la plantación de soja. Según se lee en la página web del Indert<sup>8</sup>, su presidente, Justo Cárdenas, acordó con los líderes de la FNC avanzar y acelerar la recuperación de los lotes que están siendo usurpados por no sujetos de la Reforma Agraria. La colonia San Juan de Puente Kyha tiene una dimensión de 8.600 hectáreas.

**Sauce:** El 30 de setiembre del 2016, 15 familias indígenas avá-guaraní fueron desalojadas de su comunidad denominada Sauce, del distrito de Minga Porã, departamento de Alto Paraná. Una comitiva integrada por policías, agente fiscal y funcionarios del Instituto Paraguayo del Indígena (Indi) se constituyó en el lugar y procedió a desalojar a las familias. El inmueble es reivindicado por el Sr. Germán Hutz, quien es el suegro de la hermana del vicepresidente Juan Afara. Al menos 36 comunidades del pueblo avá-guaraní al que pertenecen in-

7 ABC Color, 19 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/denuncian-pago-de-usd-200-mil-a-la-policia-para-desalojo-en-guahory-151130>

8 ABC Color, 27 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.indert.gov.py/index.php/noticias/presidente-de-indert-acordo-con-campesinos-avanzar-hacia-la-recuperacion-de-tierras>

tegrantes de Sauce fueron desplazadas forzosamente por la construcción de la hidroeléctrica Itaipú y la inundación de sus territorios, en la década del setenta.

**Marina Kue:** El 11 de julio del 2016, después de un Juicio Oral y Público que duró prácticamente un año, el Tribunal de Sentencia de Salto del Guairá, integrado por los jueces Ramón Trinidad Zelaya, Benito Ramón González y Samuel Silveiro, dio su veredicto sobre el Caso Curuguay. El Tribunal impuso altas condenas a las campesinas y campesinos procesados, como ya se presumía desde antes del juicio por integrantes de las organizaciones campesinas y sociales.

El Tribunal condenó a Rubén Villalba y a Luis Olmedo Paredes por homicidio doloso agravado, tentado y consumado; invasión de inmueble y asociación criminal. El primero recibió una condena a treinta años de prisión, más cinco años de medidas de seguridad, y el segundo, veinte años de prisión. Néstor Castro y Arnaldo Quintana fueron también condenados a dieciocho años de prisión por la comisión de los hechos punibles de homicidio doloso agravado, tentado, asociación criminal e invasión de inmueble. Mientras que Lucía Agüero, María Fani Olmedo y Dolores López Peralta fueron condenadas a seis años por los delitos de homicidio doloso en grado de complicidad, asociación criminal e invasión de inmueble en calidad de autoras. Por su parte, Felipe Benítez Balmori, Juan Carlos Tillería, Alcides Ramón Ramírez y Adalberto Castro Benítez recibieron una condena de cuatro años de cárcel<sup>9</sup>. Un joven de 15 años también fue condenado en un proceso abreviado por invasión de inmueble y asociación criminal habiendo recibido medidas alternativas a la prisión. En tanto, el 17 de noviembre de 2016 en un proceso especial fue sobreseída la joven Raquel, quien al momento de los hechos era menor de edad. El proceso fue declarado nulo a raíz de que no se le practicó un estudio psicológico, un requisito obligatorio en el proceso penal adolescente<sup>10</sup>. Fueron sobreseídos Miguel Ángel Correa, Marcelo Trinidad y Juan Alfredo Caballero tras comprobarse que fueron detenidos arbitrariamente sin tener relación con los hechos.

En Curuguay, el 15 de junio del 2012, en una confusa intervención fiscal y policial, perdieron la vida seis policías y once campesinos. Doce campesinos fueron condenados y unas cuarenta personas se encuentran procesadas y en calidad de prófugos de la justicia. Este caso se constituye en el antecedente donde se aplican las condenas más altas a los labriegos por disputar un pedazo de tierra. La condena ya se consideraba cantada incluso antes de la realización del juicio, por el componente político y el aberrante antecedente jurídico de la tierra en conflicto, Marina Kue.

**Ko'ê Pyahu:** El 30 junio del 2016, 130 familias fueron desalojadas de un inmueble donde estaban asentadas desde hace varios años. El lugar donde ocurrió el

9 Ultima Hora, 11 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/tribunal-aplica-fuerte-condena-campesinos-tener-evidencias-contundentes-n1006869.html>

10 Codehupy, 17 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.codehupy.org.py/noticias/ver-noticia/117/1>

desalojo se denomina Koè Pyahu y está ubicado en el distrito de Pastoreo, departamento de Caaguazú. El desalojo fue realizado por orden del juez Ubaldo Aquino, exabogado de la empresa solicitante del desalojo, Sommerfield Sociedad Civil (propiedad de menonitas). Unos 1.300 policías armados de los distintos grupos especializados, se constituyeron en el lugar con helicópteros, blindados y ambulancias para realizar el desalojo, según las familias desalojadas. Según miembros de la Comisión Vecinal, el problema consistía en una supuesta superposición de títulos, pues las familias desalojadas estaban ocupando un inmueble adquirido por el propio Indert de un propietario privado, y que resultaba ser supuestamente de la empresa Sommerfield Sociedad Civil. Esta empresa promovió la acción de desalojo ante el juez mencionado y logró la intervención de la fuerza pública para el desalojo, sin que el Indert hiciera absolutamente nada para impedir la acción. El desalojo fue violento, con destrucción de cultivos y casas de las familias campesinas. En la actualidad, las familias desalojadas están aguardando una respuesta por parte del Indert en relación a dichas tierras, bajo una carpa ubicada al costado del inmueble de donde fueron expulsados.

## RECOMENDACIONES

- Impulsar un proceso de saneamiento del Indert, castigando a los responsables de los innumerables casos de corrupción y negociados hechos con tierras públicas.
- Recuperar las tierras que se encuentran en posesión de no sujetos de la reforma agraria, para destinarlas a la población campesina.
- Esclarecer la situación legal de las tierras antes de impulsar desalojos contra comunidades campesinas.
- Promover la soberanía alimentaria, a partir del fortalecimiento de la producción de alimentos de consumo local y nacional en los asentamientos campesinos.
- Hacer cumplir las leyes ambientales que regulan el uso de productos químicos de uso agrícola, sancionando a quienes las incumplen
- Sumariar y sancionar a agentes fiscales y jueces que realizan o autorizan desalojos sin un proceso previo en que las partes sean convocadas para discutir quién tiene mejor derecho sobre las tierras.
- Invertir en infraestructura rural para que las comunidades campesinas tengan acceso a los servicios básicos, mercados y precios justos.

- Promover planes de procesamiento e industrialización de la materia prima nacional.
- Promover ordenanzas municipales que promocionen y protejan la Agricultura Campesina.
- Corregir el impuesto inmobiliario rural, aumentando el valor fiscal de la tierra, exonerando de dicho impuesto a las fincas menores a veinte hectáreas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Areco, Abel y Palau, Marielle (2015) *Judicialización y violencia contra la lucha campesina Casos de criminalización en el período 2013-2015*. Asunción: Base Is.
- Centro de Documentación y Estudios (2012) *Propuestas de mujeres líderes para una reforma agraria integral con igualdad de género*. Asunción: CDE.
- Franceschelli, Inés (2016) *Bajo el manto de la modernidad, se oculta mejor el histórico despojo*, Informe Especial N° 1. Asunción: Base Is
- Franceschelli, Inés (2015) "La propiedad" vs. "la sociedad" en: Codehupy (2015) *Derechos Humanos en Paraguay 2015*. Codehupy: Asunción pp.245-263





CAPÍTULO 3

DERECHO A LA LIBERTAD





# ASÍ SE LOS “TRATA”: INDÍGENAS, NIÑOS Y NIÑAS EN TRABAJOS FORZOSOS Y CRIADAZGO

PROHIBICIÓN DE LA ESCLAVITUD Y LA TRATA DE PERSONAS



La trata de personas en el Paraguay es un delito que persiste y que en algunos casos se ha diversificado, identificándose en el presente año al menos un caso de trata con fines de explotación laboral de un colectivo de personas. La trata con fines de explotación sexual de mujeres, incluyendo de niñas y adolescentes, sigue siendo la principal forma de trata en el país, afectando principalmente a adolescentes y mujeres jóvenes. El “criadazgo” persiste como práctica poniendo en estado de vulnerabilidad a cientos de niñas, niños y adolescentes en el país. Este estado de vulnerabilidad es una condición propicia para la explotación laboral en forma de servidumbre y de maltratos y abusos. Este año incluso se constató la muerte de una adolescente por los maltratos.

**Lourdes Barboza y Roberto H. Stark**

CENTRO DE ESTUDIOS EN DERECHOS DE LA NIÑEZ, LA ADOLESCENCIA,  
LOS DERECHOS HUMANOS Y LA JUVENTUD (CENIJU)

## INTRODUCCIÓN

El año 2016 no presentó avances significativos en la lucha y la prevención de la trata de personas. El Estado paraguayo sigue sin implementar las obligaciones que son fundamentales para una buena atención a las personas víctimas de trata y para prevenir la comisión de este crimen.

## MARCO JURÍDICO

La Constitución Nacional (art. 9) garantiza la libertad y la seguridad de todas las personas; prohibiendo expresamente toda forma de esclavitud, la trata de personas y la servidumbre (art. 10).

En términos de marcos legales internacionales, el Paraguay ha ratificado en el año 2004 por medio de la Ley N° 2396/04 el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo), de las Naciones Unidas.

También ha firmado en marzo del año 2001 el Convenio N° 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) “Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación”, que entró en vigor en el año 2000 tras alcanzar la cantidad necesaria de ratificaciones de parte de los Estados. En su artículo 3, las definiciones de las “peores formas de trabajo infantil” incluyen, entre otras, “todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo”.

En el ámbito de leyes nacionales, desde el año 2012 se cuenta con la “Ley Integral contra la Trata de Personas” N° 4.788/12. En este marco jurídico tipifica el delito de la trata internacional y el interno. Amplía la protección a las víctimas señalada en los marcos normativos internacionales al determinar el tipo penal base de la trata de personas por la sola acción del tratante sin la condición de que el mismo recurra a los medios comisivos o recursos de la trata. También se establecen las responsabilidades del Estado en la atención de las víctimas, creando un Programa Nacional de atención.

El Protocolo de Palermo define a la Trata de personas como:

- el traslado, la acogida, o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pago o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá como mínimo la explotación de la prostitución ajena u otras formas

de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o extracción de órganos.

- El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación que se tenga intención de realizar, descrita en el apartado anterior del presente artículo, no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado.
- La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de niños con fines de explotación se considerarán trata de personas incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios mencionados en el apartado A.
- Por niño se entenderá toda persona menor de 18 años.

### **Acciones y omisiones del Estado frente a la Trata de personas**

Desde el 2004, año en el cual se ratificó el Protocolo de Palermo, se han dado avances continuos en términos de establecimientos de marcos jurídicos de protección a víctimas de trata y persecución del crimen. Actualmente se puede decir que el país cuenta con un marco jurídico suficiente para perseguir ese crimen y proteger a las víctimas primarias y secundarias del mismo.

Existe una Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas en el Paraguay. Esta instancia fue creada anteriormente a la Ley de Trata por el Decreto N° 5.093 del año 2005 del Poder Ejecutivo y elevada posteriormente de rango con la promulgación de la ley. Sin embargo, en dicha creación no se incluyó taxativamente la integración y participación de representantes de la sociedad civil en la mesa. No obstante, fueron importantes los aportes realizados por las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para la creación material y el funcionamiento de la Mesa, aun antes de su creación legal, incluyendo el impulso de la redacción de la Ley Integral. La Mesa está incluida en el artículo 44 de la Ley Integral contra la Trata de Personas N° 4788/12. Esta instancia reúne a distintos organismos en una sola instancia de coordinación.

Existe una política nacional para la prevención y combate a la trata de personas 2010 – 2019 (Ceniju et al., 2010), obligación generada también por la ley mencionada en su artículo 48. La referida Ley N° 4788/12 también crea, en su artículo 49, el Programa Nacional de Prevención, Combate y Atención a Víctimas de Trata. A su vez, en el artículo 50 crea el Fondo Nacional de inversión y atención a víctimas de la trata, que será gestionado por el Programa Nacional mencionado arriba.

De todas estas obligaciones del Estado impuestas por la Ley N° 4788/12 en el año 2012, solo se ha cumplido la creación de la Mesa Interinstitucional y el diseño de la Política de lucha contra la trata. Estas instancias ya habían sido instaladas y aprobadas antes de la promulgación de la ley por instrumentos

de menor rango, como decretos y resoluciones, y que fueron jerarquizados con la entrada en vigencia de la ley integral. Hasta la fecha no se cuenta con el Programa Nacional de Prevención y Combate a la trata ni con el fondo contemplado en la ley.

La instalación del Programa Nacional de Prevención y Combate a la Trata se ha topado con la resistencia del Ministerio de la Mujer, que considera que excede su competencia legal a raíz de que la trata también afecta a los varones. Sin embargo, por una disposición transitoria se ha designado a esta cartera como autoridad de aplicación de la norma hasta tanto se determine la institución competente.

Es un grave déficit el no contar con las herramientas de atención a las víctimas, particularmente en los casos de niñas, niños y adolescentes, como así también a las personas que han quedado embarazadas o tenían hijos o hijas a su cuidado. Esta carencia afecta en especial a las víctimas de trata interna, que quedan expuestas al riesgo de no contar con recursos institucionales que garanticen su protección ante tratantes geográficamente tan cercanos.

La continuidad del albergue para niñas y adolescentes víctimas de trata, Rosa Virginia, gestionado por la Congregación de las Hermanas del Buen Pastor con apoyo financiero de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA), se encuentra cumpliendo esta función. Hasta octubre del presente año este servicio se prestó a 21 niñas y adolescentes. Sin embargo, se debe avanzar aumentando la cobertura de los servicios del Estado en otros puntos del país.

Sigue siendo un déficit de coordinación y gestión el no contar con un sistema de información que ayude a dar seguimiento y dimensionar la trata como crimen en el país, discriminándolo por sus fines así como por el género y edad de las víctimas rescatadas. Esto es fundamental para poder identificar perfiles de víctimas, zonas de riesgo o de mayor actividad de los tratantes, *modus operandi*, puntos de salida del país, etc. Sin estos datos no se puede realizar una intervención preventiva eficaz.

Las campañas del Estado para informar y prevenir sobre la trata han sido muy esporádicas y de un alcance muy limitado, consistiendo básicamente en cartelera estática solo en ciertos puntos de salida del país y centros de gestión de documentos. Se debe avanzar en campañas más creativas en los lugares donde se han denunciado mayores casos de trata. Tampoco existen campañas importantes e integrales para la prevención de la trata interna.

Se deben profundizar las capacitaciones a los agentes de justicia, jueces, fiscales y policías para identificar más rápidamente los casos de trata y actuar en consecuencia, según los mecanismos establecidos. Particularmente se deben focalizar estos trabajos de capacitación y monitoreo en los departamentos del país donde más casos de captación se han observado.

## La dinámica y característica de la trata en Paraguay

Paraguay está caracterizado principalmente como país de origen de la trata, siendo el principal objeto de la trata la explotación sexual, y las mujeres las principales víctimas del delito (OIM y Ministerio Público, 2014). Los principales destinos de la trata internacional con fines de explotación sexual son Argentina, España, Chile, Bolivia y últimamente se ha sumado Turquía. La trata interna también está mayoritariamente dominada por la que tiene por fin la explotación sexual. Este año se constató al menos un caso de trata interna con fines de explotación laboral, caso que afectó a unos 35 indígenas del pueblo Aché, el cual se detalla más adelante.

Un elemento que debe ser considerado con mayor seriedad es la existencia de la práctica del “criadazgo”. Esta aún permanece como una forma habitual de “crianza” de las niñas, niños y adolescentes provenientes de familias empobrecidas –generalmente rurales– por parte de familias más pudientes –generalmente urbanas– ofreciendo cama y comida a cambio de trabajo y disfrazando lo que en realidad constituye el trabajo esclavo de niñas, niños y adolescentes. Esta práctica presentada de este modo constituye la trata interna con fines de explotación laboral y podría estar relacionada a otras modalidades de trata interna de niñas, niños y adolescentes. El criadazgo está incluido en la lista de las peores formas de trabajo infantil en el Convenio 182 de la OIT, pero no existe un castigo por practicarlo. Paraguay ha recibido una recomendación específica en este sentido por medio del Examen Periódico Universal (EPU)<sup>1</sup> de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el año 2016. El Consejo de Derechos Humanos de la ONU recomendó “avanzar hacia la aprobación de una ley que prohíba el trabajo de niños menores de 14 años, así como las peores formas de trabajo infantil y el trabajo infantil doméstico”.<sup>2</sup>

En cuanto a la zonificación de la trata dentro del territorio nacional, si bien la dinámica de este crimen se extiende a cualquier punto del país, los departamentos de Caaguazú, Alto Paraná, San Pedro y Central siguen siendo los principales sitios de captación de las víctimas de Trata (OIM y Ministerio Público, 2014). Estas zonas de captación de trata son las mismas que han sido citadas en diferentes investigaciones de la sociedad civil desde el año 2005 en adelante y en una del propio Ministerio Público. Esto da cuenta de que a pesar de que se conocen las zonas de mayor actividad de los tratantes, no se han realizado suficientes intervenciones del Estado de manera preventiva.

1 El Examen Periódico Universal (EPU) es un mecanismo del Consejo de Derechos Humanos (CDH u HRC, por sus siglas en inglés) con el objeto de mejorar la situación de derechos humanos en cada uno de los 193 países miembros de la ONU.

2 Las recomendaciones recibidas por Paraguay en el EPU se pueden consultar en el Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (Simore). Disponible en: <http://www.mre.gov.py/mdhpy/Buscador>



## Recomendaciones del Sistema de Derechos Humanos de la ONU

Las recomendaciones del mecanismo EPU del año 2016 para el tema de la trata de personas fueron principalmente:

- Proporcionar recursos humanos y un presupuesto suficientes para aplicar sus políticas y programas nacionales de lucha contra la trata de personas;
- Ofrecer asistencia, programas de reintegración y formación profesional a las víctimas de la trata para permitir su reintegración en la sociedad;
- Incorporar la utilización de niños, niñas y adolescentes en el turismo sexual explícitamente como delito penal, a fin de armonizar la legislación interna con el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

## Una problemática compleja y con urgente necesidad de atención

### *Explotación laboral*

La existencia de la trata interna con fines de explotación laboral ya fue identificada en estudios e informes sobre trata de personas realizadas por varias ONG. Entre estos el trabajo “Dos estudios sobre la explotación sexual y trata de niñas, niños y adolescentes en el Paraguay” (Base Is y Grupo Luna Nueva, 2015) ya señalaba la posible existencia de explotación laboral con características de trata en establecimientos rurales.

En el mes de noviembre del presente año se detectó un caso de esta naturaleza. Un informe de prensa del Ministerio Público comunicó que 35 nativos de la parcialidad Aché fueron rescatados del establecimiento agropecuario Ruroka SA, en la localidad de la Patria, departamento de Boquerón. Las autoridades intervinientes señalaron que creían que estas personas estaban en situación de explotación laboral trabajando en la fabricación de carbón vegetal. Los 35 víctimas eran de la parcialidad Aché provenientes de Salto del Guairá y Curuguaty (departamento de Canindeyú) y del departamento de Caaguazú. Entre las víctimas se encontraban 7 personas menores de edad. Debido a problemas con el cultivo de sésamo fueron trasladados a este lugar inaccesible y quedaron atrapados allí desde agosto. La denuncia había sido presentada por la comunidad<sup>3</sup>.

3 Ministerio Público, 14 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.ministeriopublico.gov.py/chaco-fiscalia-rescata-a-35-indigenas-ache-victimas-de-presunta-explotacion-laboral-n3216>

La comitiva fiscal que procedió al rescate constató que las víctimas vivían en situación inhumana. Cabe resaltar que tanto en la publicación del Ministerio Público como en otras fuentes<sup>4</sup> no se especificó si había mujeres y/o niñas entre el grupo de 35 personas, entre estas los siete menores de edad. La investigación está en curso actualmente.

Este es el primer caso de trata interna con fines de explotación laboral de esta magnitud en que han intervenido las autoridades. En este caso nuevamente se dan ciertos aspectos comunes a otros casos de trata como la localidad de origen de muchas de las víctimas, el departamento de Caaguazú. Las poblaciones indígenas del Paraguay son particularmente vulnerables, por lo que es necesario prestar atención a este caso, a fin de generar acciones preventivas.

### ***El “criadazgo”***

En cuanto a la situación de las niñas, niños y adolescentes afectados por la práctica del “criadazgo”, nuevamente en este año se ha dado un caso de maltrato con derivación fatal. Una adolescente de 14 años, Carolina Marín, tomada como “criadita” por la familia de Ramona Melgarejo y Tomás E. Ferreira, fue maltratada brutalmente a golpes por parte de Ferreira, causando la muerte de la adolescente. Este asesinato causó profunda indignación en toda la ciudadanía, que incluso realizó movilizaciones pidiendo justicia. El suceso ocurrió en la localidad de Vaquería, departamento de Caaguazú.

Este trágico evento muestra el peligro que supone esta práctica para la vida, la integridad, la salud y el bienestar de los niños, niñas y adolescentes de todo el país. El caso de Carolina Marín ha expuesto la desprotección de niños, niñas y adolescentes en estado de vulnerabilidad y cómo el Estado no toma estas situaciones con la seriedad necesaria. Carolina Marín estaba en un hogar debido a que su padre fue denunciado por maltrato, fue preso y la madre no estaba en condiciones de cuidar a ella y a sus hermanas/os. Los responsables de este hogar –Mborayhu de la ciudad de Caaguazú– entregaron a Carolina y a sus hermanos a diferentes casas para su “cuidado” sin ningún tipo de estudio previo ni seguimiento. Este caso ha demostrado la falta de control por parte del Estado a los procedimientos de hogares para la entrega de niños y niñas a familias para su supuesto cuidado... Otros hermanos y hermanas de Carolina, luego de su muerte, denunciaron también maltrato físico y explotación laboral en las casas en donde fueron entregados, según informes de la SNNA. Si bien el hecho no está investigado como un caso de trata, sino de homicidio, es un caso de “criadazgo”. Esto implica una condición de vulnerabilidad de gran impacto en niños, niñas y adolescentes, que los expone a ser víctimas de trata, abusos, explotación, maltratos y hasta de asesinato.

4 Radio 970 AM, 14 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.radio970am.com.py/articulo/15631/rescatan-a-35-indigenas-que-vivan-en-situacin-de-esclavitud-744>

### **Explotación sexual**

En agosto del presente año se dio a conocer un operativo por el cual se desmanteló, según la Fiscalía, una red de trata que operaba en Caaguazú y Alto Paraná. Las víctimas captadas en estos departamentos eran llevadas bajo engaños a España y Francia para ser explotadas en locales de prostitución. Este caso reúne prácticamente todas las características que tantas veces se han citado en estudios e informes denunciando el *modus operandi* de los y las tratantes en Paraguay. La principal acusada y sospechada como la cabeza de la red era una persona cercana a la familia de una de las víctimas, la comadre. La misma convenció a la familia de que llevaría a la joven a Francia para trabajar en un supermercado y facilitó los trámites para el viaje. Una vez en el lugar de destino, la víctima fue despojada de sus documentos y obligada a prostituirse. Al huir, una de las víctimas puso en alerta a las autoridades francesas. El caso está en proceso de investigación. Al ser desarticulada la red, cinco mujeres paraguayas fueron rescatadas tanto de Francia como de España.

## **CONCLUSIONES**

Los casos citados demuestran áreas específicas de mayor incidencia de los tratantes, como los departamentos de Caaguazú, San Pedro y Alto Paraná. Por esto es preciso redoblar los esfuerzos para dar a conocer los riesgos de caer en la trata de personas y alertar sobre los métodos de engaños utilizados como las promesas de empleo, tanto en los países de la región como en otros continentes.

Además de ello, una práctica tan naturalizada en el país, como el criadazgo, en que incluso las familias receptoras aparecen como prestadoras de un don o favor, demuestra la realidad y las consecuencias de una de las peores formas de explotación laboral y sexual infantil, que incluso puede tener como consecuencia la muerte de las personas víctimas de este régimen.

Hemos visto, a su vez, que los establecimientos rurales siguen siendo zonas liberadas del control estatal donde se practican diversas formas de explotación, principalmente la laboral, con lo cual queda demostrado que en nuestro país aún persisten diversas formas de esclavitud. Además de las poblaciones campesinas, las comunidades indígenas son especialmente vulnerables a esta forma de explotación, lo cual está condicionado por los mayores niveles de empobrecimiento en que viven.

## **RECOMENDACIONES**

- Instalar el Programa Nacional de Prevención y Combate a la Trata, para lo cual se requerirá su creación administrativa y asignación presupuestaria.

- Brindar autonomía al programa a fin de independizarlos del Ministerio de la Mujer.
- Gestionar el Fondo nacional de inversión y atención especializada a las víctimas de la trata a través de la redacción de un proyecto de reglamentación que sea aprobado a través de una ley. Esta tarea, conforme señala la propia ley, corresponde a la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate a la Trata de Personas en el Paraguay, presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE).
- Identificar los Programas de Atención Inmediata y Mediata para víctimas de trata existentes en el país, a fin de conocer a cabalidad los servicios especializados de atención previstos actualmente por el Estado paraguayo y la inversión realizada en los mismos.
- Adoptar, conforme a las numerosas y reiteradas recomendaciones de los mecanismos convencionales y extraconvencionales de la ONU y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, medidas inmediatas y efectivas para la erradicación del trabajo forzoso, y particularmente el trabajo forzoso que afecta a hombres, mujeres, niños, niñas y adolescentes indígenas en la zona del Chaco y en estancias y establecimiento ganaderos, velando por que las víctimas reciban una protección adecuada y los responsables sean debidamente enjuiciados y castigados.
- Prohibir y penalizar el “criadazgo” y difundir los riesgos que implica para prevenir su práctica.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barboza, Lourdes y María Teresa Martínez (2006) Manual de Intervención en la trata de personas. Asunción: Secretaría de la Mujer.
- Base Is y Grupo Luna Nueva (2015). *Dos estudios sobre la explotación sexual y trata de niñas, niños y adolescentes en el Paraguay*. Asunción: Base Is-Luna Nueva.
- Caputo, Luis (2013) *Situaciones de violencia y trata contra las mujeres jóvenes indígenas en Paraguay*. Asunción: Base Is.
- Ceniju et al. (2010). *La Trata de Personas en Paraguay y Propuesta de Política Nacional de Prevención y Combate a la Trata de Personas en Paraguay*. Disponible en: [http://herramientas.iniciativa2025alc.org/download/o8PYf\\_Propuesta\\_PoliCC81tica\\_Trata.pdf](http://herramientas.iniciativa2025alc.org/download/o8PYf_Propuesta_PoliCC81tica_Trata.pdf)
- Organización Internacional para las Migraciones y Ministerio Público (2014) *La Trata de Mujeres y Niñas con fines de explotación sexual en Paraguay 2010 - 2013*. Asunción: OIM-Ministerio Público.
- Organización Internacional del Trabajo (2006) *Trata de Seres Humanos y Trabajo Forzoso como forma de Explotacion , Guía sobre la Legislacion y su Aplicación*. Ginebra: OIT.



# **LAS CONDICIONES DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS CONSTITUYEN TRATO INHUMANO, CRUEL Y DEGRADANTE**

**DERECHO A UN TRATO HUMANO  
A PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD**



La población carcelaria, en lo que hace a personas privadas de libertad sin condena ha aumentado los últimos cinco años, pasando de 65% en 2010, llegando a la fecha al 77%, tanto de hombres y mujeres adultas, 9407 varones adultos y 582 mujeres adultas guarda relación directa con el uso abusivo de la prisión preventiva por parte de los jueces, cuando debería ser excepción tal como garantiza nuestra Constitución Nacional, esto constituye violación de los derechos humanos.

**Sonia Von Lepel Acosta**

EQUIPO JURÍDICO DE LA CODEHUPY

## INTRODUCCIÓN

La protección de las personas en todos sus aspectos, y particularmente el derecho de las personas privadas de la libertad a ser recluidas en establecimientos adecuados, están garantizados por la Constitución Nacional, que establece como excepción y no como norma general la prisión preventiva<sup>1</sup>. Asimismo, estas garantías están reforzadas por tratados internacionales suscriptos por el Estado paraguayo y en las normativas internas, siendo la última de las incorporaciones, el Código de Ejecución Penal.

La población privada de libertad sigue en aumento en los últimos cinco años, y en especial las personas sin condena que llegan a la fecha al 77%, tanto de hombres y mujeres, 9.407 corresponde a varones adultos y 582 mujeres adultas, y es grave en relación a los jóvenes privados de libertad, solo un 5% de total de 262 adolescentes privados de libertad por infracciones a la ley cuenta con una sentencia que guarda estrecha vinculación con el abuso de la prisión preventiva de los operadores de justicia.

Es doblemente preocupante la situación de los jóvenes privados de libertad, cuando las medidas, y en especial la de internación deben ser aplicadas a los mismos a la luz de lo que establece la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y la Niña (art.40)<sup>2</sup>, debe utilizarse como ultima ratio, y durante el periodo más breve posible, en lugares en donde sean tratados con humanidad y respeto, en donde se tenga en cuenta sus necesidades de acuerdo a su edad, (recreación, salud, alimentación sana, descanso), mantener el contacto con su familia y estar separado de adultos.

El Relator Especial de la ONU sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Sr. Dainius Pūras, en oportunidad de la visita país a Paraguay entre septiembre y octubre de 2015, señaló en sus observaciones preliminares que:

He visitado uno de estos centros educativos en Ciudad del Este y mi observación preliminar es que todos los esfuerzos realizados para mejorar la situación en estos centros están en peligro por el hecho de que la mayoría de estos adolescentes no deberían estar privados de libertad. Las medidas punitivas de este tipo son una forma de violencia institucional y sólo refuerzan el ciclo de injusticia, exclusión y desesperanza en la sociedad (Pūras)<sup>3</sup>.

1 Constitución Nacional, Artículo 19.- De la prisión preventiva

La prisión preventiva sólo será dictada cuando fuese indispensable en las diligencias del juicio. En ningún caso la misma se prolongará por un tiempo mayor al de la pena mínima establecida para igual delito, de acuerdo con la calificación del hecho, efectuada en el auto respectivo.

2 Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.

3 <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16566&LangID=5>

El panorama no es alentador cuando la máxima instancia judicial, la Corte Suprema de Justicia, toma decisiones como la de dictar un instructivo<sup>4</sup> destinados a los Jueces Penales de Garantías, en donde se restringen los criterios para la aplicación de medidas sustitutivas a la prisión preventiva, en los hechos calificado como hurto agravado, hurto especialmente grave, hurto agravado en banda, robo, robo agravado, robo con resultado de muerte o lesión grave, hurto seguido de violencia, con el argumento de que con dicha decisión e instructivo se podrá reducir el índice de inseguridad en país, lo cual es una falacia, simplemente dará como resultado que más personas sean privadas de libertad en condiciones inhumana, en abierta violación de los derechos humanos.

## MARCO NORMATIVO

La Constitución Nacional en su artículo 4 establece que: “el derecho a la vida es inherente a la persona humana. Se garantiza su protección, en general, desde la concepción. Queda abolida la pena de muerte. Toda persona será protegida por el Estado en su integridad física y psíquica, así como en su honor y en su reputación. La ley reglamentará la libertad de las personas para disponer de su propio cuerpo, sólo con fines científicos o médicos”.

En el artículo 6 refiere que: “la calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad. El Estado también fomentará la investigación sobre los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico social, con la preservación del ambiente y con la calidad de vida de los habitantes”.

En el artículo 21 establece que “las personas privadas de su libertad serán reclusas en establecimientos adecuados, evitando la promiscuidad de sexos. Los menores no serán reclusos con personas mayores de edad. La reclusión de personas detenidas se hará en lugares diferentes a los destinados para los que purgen condena”.

La Convención Americana de los Derechos Humanos (Ley N° 1/89); el Pacto Internacional De Derechos Civiles y Políticos (Ley N° 5/92); la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Ley N° 69/89); el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Ley N° 2.757/05), son tratados suscritos por el Estado paraguay, que contienen derechos y garantías de las personas privadas de libertad que el Estado paraguay debe garantizar.

A nivel interno la citada Ley N° 5.162/14 “Código de Ejecución Penal”, que entró en vigencia desde el 1 de abril del 2015, establece en su artículo 7 que: “En los

4 Última Hora, 21 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/corte-implementara-protocolo-que-evitara-libertad-asaltantes-n1041387.html>



establecimientos de custodia y reclusión, prevalecerá el respeto a la dignidad humana, a las garantías constitucionales y a los derechos humanos universalmente reconocidos. Se prohíbe toda forma de violencia psíquica, física o moral. Nadie será sometido a torturas ni a tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes<sup>5</sup>, norma concordante con el artículo 87, incisos 1, 2, 3, 4 y 5 del mismo código<sup>5</sup>.

## SITUACIÓN ACTUAL DEL PROBLEMA

La situación carcelaria a la fecha no ha variado con relación al informe 2015, sigue siendo una constante el hacinamiento<sup>6</sup> en las 16 penitenciarías del país, así como condiciones inhumanas de reclusión: falta de luz natural, instalaciones eléctricas precarias, sanitarios en pésimas condiciones, falta de agua caliente, alimentos de baja calidad, falta de espacio de esparcimiento, falta de atención médica, malos tratos y tortura.

Las mujeres privadas de libertad constituyen el 6,3% del total de personas privadas de libertad en el país, conforme al reporte del mes de septiembre del 2016 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP)<sup>7</sup>. Al ser menos la cantidad de mujeres privadas de libertad, las cárceles no están preparadas para las mismas y las condiciones de reclusión son más críticas comparadas con los varones. Las mujeres adultas y adolescentes privadas de libertad en general requieren, entre otras cosas, la provisión de artículos de higiene femenina que hacen al derecho sexual y reproductivo. Conforme siempre al citado informe, respecto a la situación de las madres que crían a sus hijos e hijas en situación de encierro, existen 34 niños y niñas que viven con sus madres y 17 mujeres se encuentran embarazadas en reclusión. Dichas mujeres tienen derecho a mantener ese vínculo con sus niños y niñas, a contar con los profesionales de salud que puedan atenderles, en especial a las embarazadas y aquellas que son víctimas de abuso sexual en las mismos centros penitenciarios.

Por otro lado, este año 10 mujeres privadas de libertad en la penitenciaría del Buen Pastor solicitaron el derecho a visita íntima con otras mujeres<sup>8</sup>. La solicitud fue rechazada por la directora del penal y por la misma Ministra de Justicia en ese momento, ignorando así el reglamento del 2012 que no especifica ni sexo ni género de la persona para la visita íntima. Ante la negativa del ente administrativo

5 Artículo 87.- Los internos gozarán siempre, de los siguientes derechos:

1. A que la administración penitenciaria respete su dignidad, sus derechos humanos fundamentales y todos aquellos que no estén directamente afectados por la ejecución de la pena;
2. A que la administración vele por sus vidas, su integridad psíquica, física y su salud;
3. A no ser sometidos a torturas o malos tratos, ni a ser objeto de un rigor innecesario en la aplicación de las normas;
4. A no recibir sanciones corporales ni medidas disciplinarias que supongan un trato inhumano o degradante;
5. A recibir un trato correcto y respetuoso de las autoridades, del personal penitenciario y de sus compañeros internos;

6 Abc Color, 11 de octubre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/especiales/fin-de-semana/casi-la-mitad-de-carceles-paraguayas-estan-superpobladas-626991.html>

7 MNP, 7 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-10-39/func-startdown/161/>

8 Ver más información en el artículo sobre derechos de las personas LGTBI en este mismo informe.

en la actualidad se petitionó ante el Juzgado de Ejecución tutela para una de ellas. Esta petición se encuentra en trámite pendiente de resolución judicial.

En el caso de la población adulta privada de libertad, existe un déficit de alojamiento para 6.643 personas. Según el informe de gestión del MNP (2015)<sup>9</sup> la superpoblación carcelaria llega al 186% como promedio general de todo el sistema penitenciario de la República. El 77% de esta población la conforman presos/as sin condena; el 23% restante es de presos/as condenados/as. Señala además que el Ministerio de Justicia (MJ) no tiene en cuenta la dotación de espacios adecuados para las habitaciones y los demás lugares necesarios que exige una reclusión digna según los estándares de DDHH vigentes a nivel internacional.

Conforme a datos del MJ, el número de personas privadas de libertad sin condena viene aumentando progresivamente desde el año 2010 (65%), 2011 (71%) 2012 (72%) 2013 (72%), 2014 (75%) y 2015 (77%)<sup>10</sup>; estos aumentos siderales guardan relación con el abuso<sup>11</sup> de la prisión preventiva por parte los jueces, quienes ordenan la prisión de los procesados, en la mayoría de las veces de manera infundada, excesiva e innecesaria y a sabiendas de las condiciones infrahumanas en que se encuentran las personas reclusas.

En el mes de mayo de 2016, como consecuencia de la superpoblación de reclusos, la falta de agentes penitenciarios suficientes para cubrir la cantidad de personas privadas de su libertad, y la deficiencia en infraestructura en cuanto a vallados y muros perimetrales, MJ ha declarado estado de emergencia penitenciaria<sup>12</sup> por 10 meses con el objetivo de contratar nuevos agentes por vía de excepción para reforzar la seguridad, la adquisición de instrumentos de seguridad, además de la ampliación presupuestaria para estructurar y poner en condiciones las cárceles.

Los diez meses solicitados son insuficientes para solucionar el problema complejo de hacinamiento, que no pasa por una desburocratización de ciertos trámites administrativos, pues implica que en primer lugar el Estado paraguayo debe reconocer que no puede seguir privando de libertad a personas para recluir las en condiciones infrahumanas. Al mismo tiempo, debe hacer énfasis en políticas penitenciarias que busquen realmente la reinserción de las personas privadas de libertad, y no limitarse a la construcción<sup>13</sup> de más cárceles, que simplemente solucionaría el problema de hacinamiento de manera temporal.

9 MNP, 7 de septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/about/informacion-publica/func-startdown/161/>

10 MJ (s/f). Disponible en: <http://www.ministeriodejusticia.gov.py/index.php/noticias/abuso-de-la-prision-preventiva-es-un-problema-comun-en-latinoamerica-que-atenta-contra-los-derechos-humanos-de-las-personas-priv>

11 Abc Color, 1 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/onu-exprea-preocupacion-por-el-abuso-de-prision-preventiva-1457610.html>

12 Agencia EFE, 30 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.efe.com/efe/america/cono-sur/el-ejecutivo-paraguayo-declara-la-situacion-de-emergencia-del-sistema-penitenciario/5000553-2973293>

13 Agencia de Información Paraguaya, 18 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.ip.gov.py/ip/?p=129412>

En cuanto a la reinserción social se destaca como aspecto positivo que el MJ lleve adelante varias iniciativas con el sector privado y otras instituciones estatales. En lo relativo al área del trabajo penitenciario, en convenio con la multinacional Fujikura (cableados y autopartes) se habilitó la primera cárcel industrial de mujeres del país, en la Penitenciaría de Mujeres de Ciudad del Este, Juana María de Lara. Además, a través del convenio con la Industrial Maderil S.A. (carpintería y muebles de cocina) se instaló una fábrica de productos derivados de madera en el penal industrial La Esperanza, que emplea a 30 internos.

También se ha habilitado el primer local de venta permanente de productos artesanales elaborados por las personas privadas de libertad en la Secretaría Nacional de Turismo (Senatur), así como el primer desfile de modelos luciendo prendas confeccionadas por las internas del Buen Pastor, capacitadas por la Cruz Roja Paraguaya y Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), bajo la organización denominada “Kufia Katupyry”.

## CONCLUSIÓN

Se puede concluir que 70% de la población de mujeres y varones adultos no deberían estar dentro del sistema penitenciario ínterin se tramite su proceso para determinarse su responsabilidad penal, pues la prisión preventiva conforme la Constitución Nacional es excepcional, y que el 95% de los jóvenes privados de libertad se encuentren sin condena ya constituye violencia institucional.

Que los datos estadísticos evidencia que esta situación va en aumento, lo que preocupa de sobremanera, pues evidencia que el Estado paraguayo no ha tomado ninguna acción para reducir la sobrepoblación carcelaria, pese a las reiteradas recomendaciones de los organismos internacionales, del Mecanismo Nacional de Tortura. La única acción concreta es la de destinar presupuestos para la construcción de centros penitenciarios, lo que simplemente será una solución temporal, hasta tanto se sobrepoble nuevamente, y la situación de encierro en estas condiciones seguirá siendo una violación de derechos humanos.

## RECOMENDACIONES

- Adoptar medidas para mejorar la situación del sistema penitenciario del país, de conformidad con las normas internacionales.
- Adoptar un plan de mejoras de la infraestructura de cárceles del país a fin de garantizar condiciones de vida dignas a las personas privadas de libertad.

- Garantizar un número suficiente de profesionales médicos, incluidos profesionales de la salud mental, a fin de asegurar una atención médica de calidad a las personas privadas de libertad.
- Proporcionar un alojamiento y tratamiento psiquiátrico adecuado a las personas privadas de libertad que requieran supervisión y tratamiento psiquiátrico.
- Utilizar el aislamiento como medida de último recurso, por el menor tiempo posible, bajo una supervisión estricta y con la posibilidad de control judicial.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2015). *Relator Especial de la ONU sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental Sr. Dainius Pūras. Visita País a Paraguay, 23 de setiembre al 6 de octubre de 2015. Observaciones preliminares*. Disponible en: <http://www.hchr.org.py/docs/informes/008%20Observaciones%20preliminares%20de%20la%20Visita%20del%20Relator%20de%20Salud%20a%20Paraguay%202015%20ESPA%C3%91OL.pdf>
- Leguizamón Morra, Dante Ariel (2015). “Alarmante crecimiento de la población penitenciaria y pocas acciones para revertir el fenómeno”, en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derecho Humanos en Paraguay 2015*. Asunción: Codehupy, pp. 299-315. Disponible en: [http://www.codehupy.org.py/upload/pdf\\_bibliotecas/DDHH%2014\\_web.pdf](http://www.codehupy.org.py/upload/pdf_bibliotecas/DDHH%2014_web.pdf)
- Martens, Juan (2014) “El aumento de la población penal refleja el endurecimiento de la política criminal” en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2014). *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derecho Humanos en Paraguay*. Asunción: Codehupy, pp 389-398. Disponible en: [http://www.codehupy.org.py/upload/pdf\\_bibliotecas/DDHH%2015\\_web.pdf](http://www.codehupy.org.py/upload/pdf_bibliotecas/DDHH%2015_web.pdf)
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2015). *El derecho a tener derechos. Realidades del encierro en Paraguay*. Asunción: MNP. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-09-46/Publicaciones/El-derecho-a-tener-derechos.-Realidades-del-encierro-en-el-Paraguay/>
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2015). *Informe Anual de Gestión 2015*. Asunción: MNP. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informe-anual-de-gestion/func-startdown/105/>
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2016). *Informes de monitoreo y seguimiento de las penitenciarias, de 30 de abril 2014 a 29 de septiembre de 2016*. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-monitoreo-y-seguimiento/penitenciarias/>



# TODAS LAS PERSONAS SOMOS SOSPECHOSAS

DETENCIONES ARBITRARIAS E ILEGALES



A las habituales prácticas de detenciones arbitrarias por parte de la Policía Nacional y otros organismos de seguridad, se han sumado órdenes de detención y actuaciones arbitrarias por parte de los agentes fiscales, avalados incluso en algunos casos por los mismos jueces. Asimismo, un alarmante proyecto de ley, que llegó a obtener media sanción, pretendía autorizar a la Policía Nacional a efectuar detenciones sin que medien flagrancia ni orden judicial.

**Guillermo Ferreiro Cristaldo**

ABOGADO

## INTRODUCCIÓN

La facultad de detener a las personas es tal vez uno de los poderes más invasivos que el Estado posee. El abuso de estas detenciones –para las cuales deben mediar condiciones expresamente establecidas en la ley– destruye el tenue sentido de autonomía y autodeterminación de la ciudadanía, ganadas a base de esfuerzos y dificultades, tras largas décadas de dictadura.

El presente artículo busca alertar sobre la preocupante convalidación por parte de los poderes Judicial y Legislativo de detenciones arbitrarias efectuadas por organismos de seguridad a cargo del Poder Ejecutivo.

## MARCO JURÍDICO

El Estado paraguayo está obligado a brindar protección a sus habitantes en su libertad y seguridad, así como a no practicar detenciones arbitrarias (arts. 9 al 12 de la Constitución Nacional). Igualmente, el artículo 133 de la Constitución reconoce a toda persona en trance inminente de ser privada ilegítimamente de su libertad la garantía constitucional del *habeas corpus*, regulada por la Ley N° 1500/99.

Todas estas disposiciones constitucionales recogen normativas internacionales del sistema universal y del sistema interamericano, que integran el orden positivo nacional, al haber sido ratificadas por el Estado.

Así, en el sistema universal de protección, se cuenta con instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos (art.9), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – PIDCP (art.9), la Convención de Derechos del Niño y la Niña (art. 37), y el conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.

De igual manera, el sistema interamericano de protección de derechos humanos establece normas relativas a la prohibición de detenciones arbitrarias en la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (art. 25), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 7) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (art. 4).

En el marco interno y siguiendo el orden de prelación, finalmente se encuentran las disposiciones del Código Procesal Penal (arts. 239, 240, 242 y 245). En este sentido, tratándose de derechos y garantías fundamentales de todas las personas, las normas precedentes, al establecer el marco legal dentro del cual se puede privar de libertad a las mismas, las causales que ameritan la privación de libertad deben ser interpretadas con carácter restrictivo. Toda detención realizada fuera del marco de las normas citadas deben ser calificadas como arbitrarias.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### Casos

Si bien a lo largo de 2016 se han repetido los casos de detenciones por parte de integrantes de organismos de seguridad sin que se cumplan los requisitos legales necesarios para el efecto, como el caso de Richard Ramón Pereira Zárate, quien al entregarse, luego de una breve persecución por parte de un comisario y un suboficial, aparentemente por motivos personales, recibió un disparo de arma de fuego. El hecho ocurrió el domingo 14 de agosto de 2016 y como consecuencia quedó parapléjico<sup>1</sup>.

Otro caso emblemático es el de la niña de tres años de edad que perdió la vida a causa de disparos efectuados por agentes especiales de la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad) el 18 de julio de 2016, cuando intentaban detener el vehículo en que se desplazaba junto con familiares, disparando sin identificarse y con base en supuestos datos proporcionados por “un informante”<sup>2</sup>. En este caso el operativo contó con autorización judicial y control de un agente fiscal<sup>3</sup>. La orden judicial se concedió considerando como válido el pedido de la Senad y sin ningún otro elemento que sustente dicha autorización. De esta manera el accionar judicial quedó reducido a un simple trámite de índole burocrático, privándole de todo efecto garantizador de los derechos de los ciudadanos que pudieren verse afectados por el procedimiento policial.

Revelador del proceder extorsivo de algunos elementos de la Policía Nacional fue el caso de Tanya Villalba, quien fue detenida, sin orden judicial, cuando circulaba al mando de su automóvil para una “inspección” del vehículo, situación que fue aprovechada por los uniformados para plantarle drogas y solicitar dinero a cambio de no comunicar el supuesto hallazgo a la fiscalía<sup>4</sup>. La rápida reacción de la víctima, quien grabó el hecho con su teléfono celular, impidió que la y los agentes terminen con éxito la simulación del hecho punible. Cuando el escándalo explotó en los medios, la y los agentes manifestaron que les llamó la atención el modelo del automóvil de Villalba.

Ha continuado también la práctica de la Policía Nacional de demorar a ciudadanos y ciudadanas en “barreras” o retenes en los que se aplica el inconstitucional procedimiento basado en que el ciudadano y la ciudadana deben demostrar,

1 Última Hora, 18 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/gatillo-facil-to-redujeron-y-despues-dispararon-n1016867.html>

2 ABC Color, 20 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/730am/la-primer-manana-ulrico-zanotti-sobre-caso-senad-fue-un-mal-procedimiento-1491244.html>

3 La Nación, 21 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/2016/06/21/juez-amarilla-se-lava-las-manos-y-responsabiliza-al-fiscal-del-caso/>

4 Ñanduti, 13 de octubre de 2016. Disponible en: <http://nanduti.com.py/2016/10/13/tanya-villalba-revela-los-policias-le-plantaron-la-droga/>



pese a no existir motivo fundado de sospecha en su contra, su identidad, que no posee orden de captura, la propiedad del vehículo y que no lo conduce bajo efectos del alcohol (en los casos de conductores).

Este procedimiento ha sido severamente cuestionado por profesionales del derecho<sup>5</sup>. Sin embargo, se lleva a cabo con mucha frecuencia y es la base del sistema utilizado para demorar a personas sin causa razonable, muchas veces con consecuencias trágicas como los casos relatados precedentemente.

## El sistema judicial en la mira

Resulta preocupante que en 2016 se haya constatado un grave retroceso en lo referente a detenciones arbitrarias debido a la participación, previa o posterior, de representantes del Ministerio Público y del Poder Judicial, los cuales han avalado procedimientos arbitrarios.

Los órganos jurisdiccionales que deberían garantizar los derechos del individuo ante el accionar del Estado y poner límites a este, evitando excesos, se viene convirtiendo en el principal legitimador de las violaciones a la libertad de las personas.

El 13 de setiembre de 2016, luego de incidentes ocurridos en ocasión de una Asamblea Universitaria de la Universidad Nacional de Asunción, la fiscalía Viviana Patricia Rivas ordenó la detención de cuatro dirigentes estudiantiles sin contar con elementos mínimos de sospecha contra ellos y ellas<sup>6</sup>.

Paola María Pusineri Escobar, presidenta del Centro de Estudiantes de la Facultad de Medicina; Amalia Ríos Garay, representante estudiantil de Medicina; Fernando Federico Krug Olmedo, representante estudiantil de la Facultad de Filosofía, y Herbert Raúl Segovia Lohse, presidente del Centro de Estudiantes de la Facultad de Ingeniería, permanecieron detenidas/os en sede del Ministerio Público de la ciudad de San Lorenzo desde las 8:00 horas de la mañana del 14 de setiembre hasta las 13:00 horas del mismo día. Dicha detención ordenada por la agente fiscal obedeció a una denuncia por privación de libertad efectuada por Asambleístas de la Universidad Nacional de Asunción, los cuales no identificaron en su denuncia a las cuatro personas detenidas como responsables de la supuesta privación de libertad.

La agente fiscal basó el orden de detención en un informe de la Policía Nacional que, sin detallar hechos ni modos de averiguación, se limitaba a informar

5 AAM, 8 de agosto de 2013. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=8bCzftR-pA>

6 Paraguay.Com, 13 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/ordenan-captura-de-4-universitarios-150834>

que los cuatro estudiantes, dos mujeres y dos hombres, luego detenidos, eran responsables del hecho punible de privación de libertad.

Si bien la representante del Ministerio Público dispuso la puesta en libertad del grupo de cuatro estudiantes, igual continúan sometidos a proceso y la fiscalía no convoca a declarar a los policías firmantes del informe que los sindicaba como autores y autoras del hecho punible, pese a que fuera solicitado por las personas imputadas. La orden de detención no cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 240 del Código Procesal Penal (CPP), incisos 1 al 3.

Otro caso preocupante de intervención ilegal del Ministerio Público ocurrió el 14 de octubre de 2016 en el Rectorado de la UNA de la ciudad de San Lorenzo. Un grupo de estudiantes llegó ante la Mesa de Entrada del Rectorado a presentar una nota y solicitar informes respecto de otras notas presentadas con anterioridad y que no habían sido respondidas por el Rector.

Como respuesta al normal requerimiento por parte de las y los estudiantes, se hicieron presentes dos asistentes fiscales, acompañados del asesor jurídico del Rectorado, intentando “identificar” a los estudiantes. Como única explicación se les informó que el procedimiento se debía al carácter violento con que supuestamente actúa el estudiantado. Ante la insistencia de las y los estudiantes, –que, además de la negativa a colaborar con el extraño procedimiento, filmaron lo que acontecía– los asistentes fiscales tuvieron que admitir que no existía indicio de hecho punible alguno y se retiraron de lugar.

Pese a que el asesor jurídico fue quien formuló la denuncia que ocasionó la pronta intervención de la Fiscalía, sin que se estuviere cometiendo hecho punible alguno, el Ministerio Público no inició investigación por falsa denuncia. Tampoco inició investigación cuando el mismo asesor jurídico, Raúl Astigarra, en fecha 1 de noviembre de 2016, al retirarse de otra asamblea universitaria, abordó un vehículo desde el cual apuntó con un arma de fuego a las y los estudiantes en forma amenazante<sup>7</sup>.

Resulta alarmante que la Fiscalía actúe en violación de las normas procesales, avalando detenciones arbitrarias o directamente produciendo dichas detenciones. Por el contrario, cuando existen indicios reales de hechos punibles –como una fotografía donde se observa claramente que se apunta con un arma a estudiantes– no se inicia investigación alguna.

7 Paraguay.com, 1 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/con-arma-amenazan-a-estudiantes-153506>

## La Ley Pastor Coronel

A estos casos de intervención judicial y del Ministerio Público en detenciones ilegales, se sumó en el 2016 una iniciativa legislativa cuya intención era la aprobación en Cámara de Diputados de un proyecto de ley que autorizaba a la Policía Nacional a efectuar detenciones sin que medie orden judicial ni flagrancia<sup>8</sup>. Conforme a este proyecto de ley, los indicios resultantes de las averiguaciones policiales bastarían para que esta institución detenga a personas sin orden judicial. Por su notorio carácter represivo, el proyecto fue bautizado como “Ley Pastor Coronel”, en referencia a uno de los jefes de la represión de la dictadura de Alfredo Stroessner.

En el artículo 6 numeral 5 del texto del proyecto de “Ley Pastor Coronel” establecía como facultades de la Policía Nacional:

Aprehender a las personas sorprendidas en flagrante comisión de hechos punibles, en el momento de intentarlo, cometerlo, inmediatamente después de la comisión o cuando existan suficientes indicios de su participación en un hecho punible y se trate de casos en los que proceda la detención preventiva. Así como detener a las personas en cumplimiento a una disposición escrita emanada de un juez o de un fiscal y ejercer las demás facultades conferidas en el Código Procesal Penal, con sujeción a los principios básicos de actuación establecida en la Constitución Nacional y las Leyes.

El texto finalmente rechazado transgrede claras disposiciones de la Constitución Nacional, como el artículo 12, por lo que podría ser objetada por la vía de la acción de inconstitucionalidad. La Cámara de Diputados, a pesar de la fuerte campaña en contra, se ratificó ante el rechazo del Senado. Lo preocupante es que la Cámara de Diputados otorgó media sanción y, luego del rechazo del Senado, la Comisión de Legislación y Codificación de la Cámara de origen dictaminó la ratificación del texto arriba transcrito<sup>9</sup>.

Resulta de suma gravedad que las detenciones arbitrarias, normalmente cometidas por organismos de seguridad, hayan experimentado en el 2016 un cambio sustancial, siendo ordenadas por agentes fiscales e incluso se hayan perpetrado mediante órdenes judiciales dictadas en abierta violación de los deberes de la judicatura.

Iniciativas legislativas tendientes a brindar un marco de legalidad a la violación de derechos fundamentales constituyen una alteración al orden constitucional, a los más elementales principios de la República y el inicio del fin de los derechos del ciudadano y la ciudadana.

8 ABC Color, 20 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/editorial/una-ley-pastor-coronel-1520422.html>

9 ABC Color, 16 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/politica/comisiones-pediran-ratificarse-en-la-ley-pastor-coronel-1538104.html>

## CONCLUSIONES

En el informe del periodo pasado de la Codehupy (López y Leguizamón, 2015) ya se habían denunciado detenciones ilegales avaladas por el Ministerio Público, a lo que en 2016 se suma el Poder Legislativo con proyectos de ley contrarios a los preceptos constitucionales, que convertirían a toda persona en sospechosa, obligada a demostrar su inocencia y lo dejaría al arbitrio de la Policía, amparada en un marco legal propicio para el abuso.

Al sector campesino se ha sumado en el 2016 el movimiento universitario, cuyos principales exponentes soportan el acoso de distintos fiscales, los cuales actuando fuera de las facultades conferidas por el CPP han ordenado detenciones arbitrarias en algunos casos y, en otros, no han iniciado investigaciones cuando los indicios así lo ameritaban.

En ese sentido, las garantías contra detenciones arbitrarias desde la protección que irradian los distintos instrumentos significan una protección contra el capricho estatal, ante la intrusión del Estado en nombre de la aplicación de la ley y que tiene una tendencia a expandirse hacia el control social de grupos percibidos como marginados o contrarios a los intereses gubernamentales.

Estas detenciones arbitrarias y estos proyectos legislativos plantean dos peligros para la ciudadanía: en el primer caso una amenaza de intrusión indiscriminada y, en el segundo, la amenaza de intrusión discriminatoria. En el ámbito de la aplicación de la ley penal, tanto el sistema judicial como el legislativo –en el caso de la Cámara de Diputados–, se han omitido los peligros que implica el aumento discrecional de atribuciones a las fuerzas públicas: la de dar vía libre en la regulación normativa y en la práctica a la detención arbitraria.

## RECOMENDACIONES

- Capacitar al personal policial respecto de la legislación citada en el presente artículo, su alcance y casos en los que se justifica la detención sin orden judicial.
- Capacitar al personal policial en prácticas respetuosas y no lesivas de los derechos humanos.
- El Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados debe ejercer un control más riguroso sobre la actuación de fiscales y jueces en lo referente a detenciones, allanamientos e intervención ante indicios de hechos punibles en la vía pública.

- El Poder Legislativo debe establecer procedimientos más rigurosos al momento de modificar normas que afecten derechos fundamentales del ciudadano y de la ciudadana, tales como el de la libertad.

## **BIBLIOGRAFÍA**

López, Ximena y Dante Ariel Leguizamón Morra (2015) "Usuales prácticas de privación arbitraria de libertad" en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay *Yvyypóra Derecho Paraguáipe, Derechos Humanos en Paraguay 2015*. Asunción: Codehupy. pp. 317-328.

# **ATAQUES, AMENAZAS, CENSURA Y PERSECUCIÓN LABORAL: PRINCIPALES AFECTACIONES AL DERECHO A LA COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN**

DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN



Los ataques, las amenazas, la censura y la persecución laboral se han constituido en este 2016 en las principales violaciones del derecho a la comunicación e información en el Paraguay. Si bien el marco constitucional prohíbe la censura previa y garantiza la libertad de expresión de los y las periodistas que trabajan en situación de dependencia, las patronales han aplicado una intransigente política de despidos contra las y los comunicadores que han intentado realizar su labor con criterio independiente.

La creciente violencia y la concentración mediática, que se han profundizado con el gobierno de Horacio Cartes, han tenido como estrategia complementaria en el presente periodo el hostigamiento y el recrudecimiento de las purgas contra trabajadores y trabajadoras que han cumplido con su deber de informar sobre asuntos de interés público o tomado parte de reivindicaciones por mejoras en las condiciones laborales.

**Paulo César López**

SINDICATO DE PERIODISTAS DEL PARAGUAY (SPP)

## INTRODUCCIÓN

Los ataques, las amenazas y hostigamientos contra periodistas, registrándose incluso casos de intentos de homicidio, han sido el principal toque de alarma en el periodo que abarca este informe (noviembre 2015-2016). A esto se añaden las presiones al interior de los medios, con casos de censura y despidos arbitrarios. Las empresas han defendido estas medidas alegando razones de “reestructuración financiera” y el derecho que les asiste de organizar los planteles de empleados de acuerdo a su conveniencia y objetivos. Este punto de vista refleja un estadio de pensamiento que más bien se corresponde a los principios de la libertad de empresa más que la libertad de prensa, con lo cual asumen que el único titular de la libertad de expresión es el empresario.

Tal como hemos puesto de relieve en este mismo capítulo del informe del periodo pasado (López y Zárate, 2015), el derecho a la comunicación es un derecho colectivo cuya vulneración no afecta solo a un individuo emisor en particular, sino a la sociedad en su conjunto, que se ve privada del derecho de recibir información y opinión plural de una diversidad de fuentes. Los medios de comunicación son reconocidos como vías privilegiadas para el ejercicio de la libertad expresión –un derecho fundamental en una democracia, que ejerce especial influjo en la toma de decisiones en el ámbito de lo público– pero a la vez se han convertido en uno de los principales vehículos para restringirla. Poderosos grupos políticos y económicos pugnan por hacerse del control de los medios para direccionar la agenda oficial y las acciones del Estado hacia medidas que privilegian de manera indebida a determinados sectores. La “noticiabilidad” se presenta condicionada por criterios externos al campo periodístico (Bourdieu, 1997), con fuerzas que actúan contra cualquier criterio de igualdad ante la ley y desnaturalizando la función de los operadores y operadoras estatales como árbitros neutrales en la resolución de diferendos.

Desde el año 2015 el grupo empresarial vinculado al presidente Horacio Cartes ha protagonizado un proceso de acaparamiento sin parangón, acumulando en poco tiempo más de una decena de medios. En estos se ha aplicado una política explícita de “bajar línea” a favor de las medidas del gobierno y se han desarrollado vehementes campañas de descrédito contra la oposición política y organizaciones sociales. A la vez que el grupo Cartes ha fortalecido su rol como actor económico y ampliado su participación en diversos emprendimientos comerciales, desde el Poder Ejecutivo se han admitido los planes de correr por otro periodo de gobierno, actualmente vedado por la Constitución Nacional.

## MARCO JURÍDICO

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha caracterizado a los asesinatos, y otras formas conexas de violencia, como la forma más extrema de censura. La labor periodística solo puede realizarse libremente cuando

las personas que la ejercen “no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento” (Corte IDH, 2012). En tal sentido, sostiene que el ataque a un periodista implica a su vez “un atentado contra los principios de transparencia, rendición de cuentas, el derecho a tener opiniones y a participar de los debates públicos” (Ídem), prerrogativas fundamentales en una sociedad democrática.

Por otra parte, la amenaza es un hecho punible contra la libertad y está definida como una acción penal privada, por lo que el Ministerio Público no interviene ni investiga hasta que la misma no se haya consumado a través de algún tipo de ataque o incluso el asesinato. Las trabas para la recepción de las denuncias, los procesos judiciales engorrosos, las costas y la baja expectativa de pena –de hasta un año o multa– provoca que los casos de amenaza raramente lleguen a la justicia hasta tanto no se hayan ejecutado.

Sobre los derechos del trabajador y la trabajadora de prensa, la Constitución Nacional, en su artículo 29, reconoce a estos el derecho de difundir libremente información y opinión en los medios para los cuales trabajan, contemplando la posibilidad de que la dirección deje a salvo su responsabilidad haciendo constar su desacuerdo con determinadas opiniones que puedan colisionar con la posición editorial del medio.

En tanto, la Opinión Consultiva 5/85, emitida por la Corte IDH, señala que el ejercicio de la libertad de expresión, además de su reconocimiento formal, requiere “que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación (...) la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio u oligopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas (CIDH, 1985).

Por su parte, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) establece que no se puede restringir el derecho a la libertad de expresión por vías o medios indirectos, entre otros, como el abuso de los controles oficiales sobre las frecuencias radioeléctricas (OEA, 1969). Un ejemplo de control abusivo constituye la Ley N° 1479/2011, que inviabiliza el funcionamiento de las estaciones comunitarias imponiendo trámites irrealizables y limitando las vías de financiación. El acceso desigual a los medios y a las licencias, con una normativa que limita el uso del espectro radioeléctrico a las sociedades sin fines de lucro, vulnera la universalidad de los derechos a la comunicación e información.

Entre las medidas para promover la diversidad evitando la concentración indebida y el control gubernamental sobre los medios, los accesos a licencias deben distribuirse equitativamente en los tres tipos de comunicación audiovisual reconocidos sin que la disponibilidad de recursos económicos sea un criterio excluyente para el acceso a las mismas. La Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión de la Organización de Estados Americanos (OEA) pre-



cisa que la diversidad implica la existencia de distintos tipos de medios “(comunitarios, comerciales y de servicio público), de fuentes (propiedad de medios) y diversidad de contenido (producto de los medios)” (OEA, 2007). Estos deben tener un acceso proporcional a las licencias con un 33 por ciento cada uno.

Por último, la relatoría para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), luego de una visita realizada a nuestro país en 1999, había manifestado en el tercer informe sobre la situación de derechos humanos en el país, que el sistema de subastas de las licencias que contemplan criterios únicamente económicos para la concesión impide la igualdad de oportunidades para el acceso a las mismas de parte de todos los sectores de la sociedad, lo cual es incompatible con un sistema democrático y con el derecho a la libertad de expresión e información garantizado en la CADH (CIDH, 2001).

## SITUACIÓN DEL DERECHO

Los dos últimos periodos analizados en los informes anuales (Páez, 2014; López y Zárate, op. cit.) abordaron, respectivamente, la creciente violencia contra los periodistas, que se ha materializado en el asesinato de cinco comunicadores en el lapso que coincide con el mandato de este gobierno, y la creciente concentración de medios, agudizada con la irrupción en el mercado mediático del grupo empresarial del presidente Horacio Cartes. El lapso que va de noviembre de 2015 a noviembre de 2016 –además de las situaciones anteriormente descritas aún presentes en distintas proporciones–, está protagonizado por la persecución laboral como la principal forma de violación de la libertad de expresión y del derecho a la información. Del asesinato al acaparamiento de medios, se ha pasado a una etapa de “purgas” con despidos motivados por razones de conciencia y actividad gremial.

Los ataques contra la libertad de expresión han adquirido formas menos letales, sin perjuicio de que en las zonas del interior del país se siguen registrando amenazas y atentados, que en el periodo analizado no han costado vidas humanas. Un factor disuasivo a tener presente es la consecuencia generada con el asesinato del corresponsal de ABC Color en Canindeyú, Pablo Medina, y su asistente Antonia Almada. Además de las consecuencias judiciales, las movilizaciones y la indignación ciudadana, a las que se sumaron las vehementes condenas internacionales, demostraron que la sociedad no seguirá tolerando este tipo de hechos.

Si bien las principales fusiones de multimedios se registraron en el periodo pasado, este año la concentración, tanto vertical como horizontal (Gómez, 2000), siguió su curso. Las patronales han recrudecido la persecución al interior de los medios a través de la censura y los despidos, además de las amenazas e intimidaciones extrajudiciales para frenar publicaciones que comprometen a autoridades. A continuación pasamos a citar algunos de los hechos más resaltantes del periodo considerando la posibilidad de que pueda existir un subregistro.

## Ataques y agresiones

**2 de marzo de 2016.** El comunicador Eduardo González fue encontrado herido a la vera de la ruta Granero del Sur, departamento de Itapúa, con un golpe en la cabeza y en estado inconsciente. Según el informe policial, se habría tratado de un accidente de tránsito, una versión que suscitó dudas a raíz de que la motocicleta en que se desplazaba no presentaba daños ni signos de alguna colisión. Por ello las sospechas empezaron a apuntar hacia agentes policiales de la zona a los que González había denunciado en su programa en la radio El Trigal FM por supuesta complicidad en el robo de ganado<sup>1</sup>.

**4 de junio de 2016.** El periodista Alberto Espinoza sufrió una agresión frente al instituto de Artes y Oficios de Ciudad del Este de parte de un grupo de funcionarios de la Municipalidad, liderados por la exconcejala colorada Aida Molinas. De acuerdo a la denuncia, Espinoza estaba filmando cómo los funcionarios impedían el ingreso de ciudadanos críticos a la administración de la colorada Sandra McLeod y que pretendían denunciar ante el ministro de Educación, Enrique Riera, el mal estado de los alimentos que repartían las autoridades regionales para el almuerzo escolar<sup>2</sup>.

**28 de junio de 2016.** El director del diario Vanguardia de Ciudad del Este, Nelson Zapata, fue agredido con golpes de puño y patadas por una turba encabezada por la exconcejala Aida Molinas durante la cobertura de una protesta frente a la Junta Municipal de la capital del Alto Paraná<sup>3</sup>.

**29 de junio de 2016.** El camarógrafo de Unicanal Mario Fleitas Ayala fue agredido por un agente de la Fuerza de Operaciones Especiales de la Policía (FOPE) tras la finalización de la audiencia indagatoria al narcotraficante argentino Ibar Pérez Corradi. La violenta acción policial fue realizada para intentar impedir que el procesado brinde declaraciones a la prensa sobre el supuesto pago de un soborno a agentes de la Interpol para ser liberado en 2015<sup>4</sup>.

**6 de julio de 2016.** La periodista de Última Hora Diana González fue increpada e insultada por dos funcionarias del Senado, identificadas como Fanny Rebollo y Doris Franco, como presunta represalia sobre publicaciones referentes al manejo administrativo en el Legislativo<sup>5</sup>.

1 ABC Color, 3 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/periodista-fue-encontrado-con-un-golpe-en-la-cabeza-1458554.html>

2 ADN, 4 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.adndigital.com.py/incidentes-en-el-anfiteatro/>

3 Vanguardia, 30 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.vanguardia.com.py/2016/06/30/manifestantes-incurrieron-en-varios-hechos-punibles/>

4 Última Hora, 29 de junio de 2016. Disponible en: <http://m.ultimahora.com/policias-la-fope-agreden-camarografo-unicanal-n1003755.html>

5 Última Hora, 6 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/funcionarias-del-senado-agreden-periodista-n1005610.html>

**28 de julio de 2016.** Ever Portillo, fotógrafo de un diario regional, fue golpeado por un grupo de personas que se encontraban festejando el rechazo del pedido de intervención de la comuna de Ciudad del Este e intentaron despojarlo de su cámara<sup>6</sup>.

## Atentados

**1 de setiembre de 2016.** Mario Dante Delvalle, locutor de la radio San Luis de General Delgado, departamento de Itapúa, denunció un atentado a raíz de las denuncias que realiza en su programa sobre hechos de corrupción en la administración del intendente liberal Florentín Benítez. Relató que durante la noche dos personas a bordo de una motocicleta lo interceptaron y uno de ellos realizó tres disparos contra él, impactando uno de los proyectiles en la motocicleta en la que se desplazaba. Salió ileso del ataque. El hermano del intendente ya había intentado atropellarlo en una ocasión<sup>7</sup>.

**8 de setiembre de 2016.** José Espínola, director y propietario del diario La Jornada de Ciudad del Este, denunció que policías estarían involucrados en el ataque a tiros contra la sede del medio de prensa ocurrido en horario nocturno. El atentado se habría producido en represalia por publicaciones sobre un caso de secuestro y robo de 55.000 dólares en que estarían involucrados tres efectivos policiales. La sede del diario recibió unos 15 a 20 tiros desde un automóvil<sup>8</sup>.

**9 de setiembre de 2016.** La sede de la Radio Amambay, de Pedro Juan Caballero, fue atacado con artefactos explosivos, que dejó heridos a una periodista y a un invitado que estaba participando de la emisión en el momento en que se produjo el ataque. Previamente, en la vereda de la radio fue depositada una bolsa con un proyectil de similares características al usado para el asesinato del narco brasileño Jorge Rafaat con el mensaje de que “los próximos serán ustedes”. La radio es propiedad del presidente del Congreso, el liberal Roberto Acevedo. Además del hecho claramente irregular de que políticos sean beneficiados con la concesión de licencias de radio, los trabajadores de prensa quedan expuestos ante las disputas entre facciones rivales, que luchan por mantener el liderazgo regional, el control territorial e incluso los corredores del comercio ilegal en una zona fronteriza con intensa actividad del narcotráfico<sup>9</sup>.

6 Última Hora, 28 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/fotografo-golpeado-y-amenaza-diputado-n101267.html>

7 Observatorio de Libertad de Expresión, 3 de setiembre de 2016. <http://libertaddeexpresion.org/2016/09/03/intentan-asesinar-a-periodista-en-itapua/>

8 Observatorio de Libertad de Expresión, 9 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://libertaddeexpresion.org/2016/09/09/denuncian-que-policias-estarian-involucrados-en-atentado-contra-diario-en-ciudad-del-este/>

9 Observatorio de Libertad de Expresión, 10 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://libertaddeexpresion.org/2016/09/10/la-mafia-sigue-atacando-con-impunidad-a-la-prensa/>

## Amenazas y hostigamientos

Es preciso tomar con seriedad las amenazas, pues según estadísticas internacionales el 40 por ciento de los periodistas que sufrieron ataques recibieron previamente algún tipo de amenaza que posteriormente se concretó<sup>10</sup>.

**24 de febrero de 2016.** Figuras cercanas al presidente Cartes han sido involucradas en varios casos de amenazas y ataques contra trabajadores de prensa. Carlos Roa, director de la web La voz del Norte de San Pedro, denunció que recibió amenazas de muerte por sus publicaciones sobre supuestos hechos de estafa contra productores de tabaco de parte de las empresas de Cartes dedicadas a la fabricación de cigarrillos. El comunicador apuntó directamente al gerente de la Compañía Agrotabacalera del Paraguay, Federico Montanía, quien según señaló lo amenazó radialmente con el fin de acallar las denuncias. También recibió amenazas de muerte de parte de desconocidos<sup>11</sup>.

**27 de mayo de 2016.** El corresponsal de ABC Color en Villa Elisa, San Antonio y Ñemby, Higinio Ruiz Díaz, recibió una llamada telefónica de un hombre que no se identificó y que lo amenazó de muerte. “Anive re makanea ko témare o si no romoparáta bálape (ya no jodas con este tema porque de lo contrario te perforaremos a tiros)”, fueron las palabras del hombre<sup>12</sup>. En sus publicaciones denunciaba la intención de la empresa Concret-mix de seguir explotando la cantera del cerro de Ñemby a pesar del vencimiento del contrato, el ordeño de combustible en Villa Elisa y presuntas irregularidades cometidas por el intendente de San Antonio, Raúl Mendoza (PLRA), en el uso de los recursos del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide).

**7 de octubre de 2016.** El hostigamiento de larga data contra el corresponsal de Última Hora en Curuguaty, Elías Cabral, de parte del político colorado Julio Colmán se encuentra actualmente ante la justicia por las amenazas de muerte que recibió el comunicador y acusaciones agraviantes formuladas por el actual concejal de dicho distrito en represalia a publicaciones. Colmán emprendió una abierta campaña de ataques contra Cabral desde su radio a raíz de las investigaciones que involucran al político en supuestas malversaciones de recursos del Fonacide. Incluso dijo que no se hacía responsable por cualquier cosa que pueda ocurrirle a Cabral<sup>13</sup>.

**17 de octubre de 2016.** La corresponsal de ABC Color en San Lorenzo, Antonia Delvalle, comunicó al SPP que recibió una amenaza de un perfil falso de la red

10 La Jornada, 28 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2016/10/28/mundo/029n2mun>

11 E'a, 29 de febrero de 2016. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/periodista-denuncia-amenaza-de-muerte-de-parte-de-entorno-de-cartes/>

12 Ifex, 10 de junio de 2016. Disponible en: [https://www.ifex.org/paraguay/2016/06/10/ruiz\\_diaz\\_amenaza/es/](https://www.ifex.org/paraguay/2016/06/10/ruiz_diaz_amenaza/es/)

13 Observatorio de Libertad de Expresión, 7 de octubre de 2016. Disponible en: <http://libertaddeexpresion.org/2016/10/07/julio-colman-dice-que-a-platazo-limpio-ganara-juicio-a-periodista/>

social Facebook en que le advierten que la están siguiendo. En el mensaje también hacen referencia a su hija de 12 años. “CUIDALE A TANIA. LE ESPERA UNA DE 25 CM.! PREPARATE ANTONIA. Te estoy siguiendo (sic)”, dice el mensaje dejado desde un perfil falso identificado como Marko Zuckerberg. En los últimos tiempos realizó publicaciones sobre hechos de corrupción que involucran al intendente, Albino Ferrer.

## Despidos y suspensión de programas

**4 de diciembre de 2015.** José Chávez, redactor de la web de la radio Ñandutí, fue despedido por criticar en Twitter al diputado del Encuentro Nacional, Hugo Rubin, hijo del propietario del holding, Humberto Rubin. El tuit hacía referencia a la decisión del congresista de frenar en la Cámara Baja la integración de una comisión de amistad con el Gobierno de Irán<sup>14</sup>. El comunicador calificó de impresentable al legislador.

**29 de diciembre de 2015.** El entonces presidente de la Junta Municipal de Ciudad del Este, el colorado Juan Carlos Barreto, ordenó la suspensión de un programa de radio Parque, conducido por Pablo Benítez y César Díaz, a raíz de una entrevista realizada a su rival político Javier Zacarías Irún, quien lo acusó de haber desviado fondos cuando se desempeñó como intendente en el periodo 1996-1997. La estación pertenece a la familia de Barreto y este admitió que ordenó la suspensión del programa porque “mancillaron” a sus parientes<sup>15</sup>.

**5 de mayo de 2016.** Los periodistas Estela Núñez Acosta, Rodolfo López, Víctor Vázquez, Emilio Altamirano y Zunilda Villagra fueron despedidos del Canal 4 Telefuturo por razones injustificadas y en violación de los derechos de estabilidad laboral, pues dos de las personas afectadas contaban con antigüedad de 17 y 22 años. La empresa adujo “una reducción por problemas económicos”.

**6 de mayo de 2016.** La periodista Déborah Fiorio fue despedida de La Nación en presunta represalia por una acción judicial presentada contra la 970 AM, perteneciente al mismo grupo, a raíz de un despido injustificado<sup>16</sup>. Asimismo, en el diario Popular, propiedad del mismo grupo, también se registraron despidos luego de una serie de asambleas realizadas en reclamo de mejores condiciones laborales y un aumento salarial.

**30 de agosto de 2016.** Los periodistas de la 970 AM Desirée Esquivel y Rubén Montiel fueron despedidos a raíz de publicaciones realizadas en sus cuentas

14 E'a, 4 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/despiden-a-periodista-de-nanduti-por-criticar-a-diputado-rubin/>

15 Vanguardia, 30 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.vanguardia.com.py/v1/component/k2/item/39519-molesto-por-las-cr%C3%ADticas-barreto-levanta-programa-de-radio-parque>

16 E'a, 6 de mayo de 2016. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/periodistas-repudian-despidos-en-telefuturo-y-en-el-grupo-nacion/>

personales en las redes sociales en que criticaban al gobierno por los escándalos de las escuchas telefónicas contra una periodista que investigaba corrupción en las Fuerzas Armadas y los ataques de referentes del gobierno contra sectores de la oposición luego de un atentado del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) en que fallecieron ocho militares<sup>17</sup>.

**9 de setiembre de 2016.** Tras 14 años de ejercer labores en el diario ABC Color, el periodista Eduardo Quintana fue forzado a renunciar presionado por el clima de persecución, precarización laboral y hostigamiento de la patronal, que lo amenazó con que si no renunciaba ya no le darían ningún espacio en el diario y quedaría en el “freezer”. De hecho, ya lo habían relevado como responsable de la sección de Ciencia y Tecnología y anunciaron que ya no publicarían sus columnas de opinión<sup>18</sup>.

**13 de setiembre de 2016.** El periodista Enrique Vargas Peña presentó renuncia a la radio 970 AM ante su negativa a acatar las órdenes de “bajar línea” a favor del gobierno de Horacio Cartes. Vargas Peña fue posteriormente despedido del diario La Nación a raíz de una columna en que defendió el derecho de los periodistas de opinar libremente en los medios donde trabajan<sup>19</sup>. Vargas Peña también realizó fuertes denuncias contra el presidente, entre ellas la supuesta cobertura que realizaba el actual comandante de la Policía Nacional, Crispulo Sotelo, al tráfico de cigarrillos de la tabacalera de Horacio Cartes en Alto Paraná

**11 de noviembre de 2016.** El excorresponsal de ABC Color en Luque, Arnaldo Espínola, remitió una carta al SPP en que sostuvo que sufrió un despido arbitrario a raíz de una publicación sobre un predio público usufructuado por una empresa privada. La explicación que le dieron en el diario es que el artículo benefició políticamente al concejal colorado Carlos Echeverría, quien impulsó un proyecto en la Junta Municipal para recuperar el inmueble<sup>20</sup>.

**1 de octubre de 2010.** En directa vinculación con los escándalos por la salida abrupta de Enrique Vargas Peña y de integrante de su equipo, las periodistas Mariel Viera y Gisela Oelrichs fueron despedidas de manera injustificada de la radio 970 AM, que alegó razones de “reestructuración financiera”. La razón de fondo sería que las dos comunicadoras formaban parte del equipo periodístico de Vargas Peña<sup>21</sup>.

17 E'a, 1 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/repudian-persecucion-y-despidos-en-medios-del-grupo-cartes/>

18 Observatorio de Libertad de Expresión, 9 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://libertaddeexpresion.org/2016/09/09/propietarios-de-medios-principales-violadores-de-la-libertad-de-expresion/>

19 Observatorio de Libertad de Expresión, 13 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://libertaddeexpresion.org/2016/09/13/medios-del-grupo-cartes-violan-el-derecho-constitucional-a-la-libertad-de-expresion/>

20 Observatorio de Libertad de Expresión, 11 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://libertaddeexpresion.org/2016/11/11/excorresponsal-de-abc-color-denuncia-persecucion-y-despido-injustificado/>

21 Observatorio de Libertad de Expresión, 1 de octubre de 2016. Disponible en: <http://libertaddeexpresion.org/2016/10/01/siguen-los-despidos-en-la-970-am/>

## El sistema público de medios

**13 de noviembre de 2015.** El productor general de prensa de Radio Nacional, Alejandro Ortigoza, denunció que por presión de la exintendente de Asunción y entonces concejal colorada, Evanhy de Gallegos, fue despedido de su puesto en la estación pública. Ortigoza refirió que luego de las acusaciones de la familia Debernardi contra los candidatos que acompañaban en la campaña por los comicios municipales a Mario Ferreiro por supuestos vínculos con el secuestro de María Edith de Debernardi, realizó una entrevista al entonces aspirante y actual intendente para hacer su descargo sobre las acusaciones. Además de este roce con Gallegos, los directivos de la Sicom alegaron “hechos acumulados”<sup>22</sup>.

**30 de junio de 2016.** En una nota sin membrete ni fecha, los directivos de Radio Nacional, Alejandro González y Chony Calderón, comunicaron a los locutores Carmen Insaurralde y Héctor Velázquez que su programa Puerto Seguro pasaría a ser conducido por otras personas. El motivo habría sido el reclamo realizado al aire sobre la situación de un compañero con cáncer que, además de su bajo salario, no contaba con seguro médico.

Otra de las situaciones que se viven en el sistema público de medios son las precarias condiciones salariales en que deben desarrollar sus tareas los comunicadores y comunicadoras, principalmente en cuanto a salarios, ya que en varios casos la remuneración no llega siquiera al salario mínimo legal vigente, perpetrándose de esa manera una violación de la legislación laboral de parte del propio Estado, que debería encargarse de cumplir y hacer cumplir las leyes. Asimismo, el vaciamiento del sistema público de medios se manifiesta en el plano del contenido en la reducción en medios de propaganda para publicitar al gobierno, ejerciendo un rígido control sobre los funcionarios incluso en el uso de sus cuentas personales en las redes sociales<sup>23</sup>.

## El aparato censor

**26 de abril de 2016.** Los medios del presidente Cartes fueron los principales protagonistas de los hechos de censura. Precisamente el día en que se conmemoraba el Día del Periodista, integrantes del equipo de investigación del diario La Nación fueron informados de que la serie denominada Iglesia Oscura, que investigaba casos de pedofilia en la Iglesia, ya no sería publicada. Según las versiones, el propio nuncio Eliseo Ariotti intervino ante el presidente para solicitar el cese de las publicaciones a raíz del “ambiente de crispación” que se estaba generando al interior de la Iglesia<sup>24</sup>. Tras las movilizaciones de los gremios y el

22 E'a, 14 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/denuncian-despido-por-razones-politicas-en-radio-nacional/>

23 Última Hora, 8 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/spp-denuncia-precarizacion-laboral-radio-nacional-n998181.html>

24 E'a, 26 de abril de 2016. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/denuncian-censura-en-diario-la-nacion/>

escándalo generado con el episodio, que tuvo repercusiones en el exterior<sup>25</sup>, la publicación de la serie finalmente continuó.

## Acoso sexual y brecha salarial

Una problemática frecuente y silenciada de abuso de poder al interior de los medios es el acoso sexual a las mujeres, principalmente. Si bien se trata de una situación extendida, son pocas las denuncias que se realizan, las más de las veces por temor, vergüenza y la falta de confianza en el sistema, que resta crédito a las palabras de las mujeres y privilegia la versión de los empleadores o superiores jerárquicos.

**10 de diciembre de 2015.** El caso de Olga Valdez, la periodista que renunció al programa ‘Paraguay Deportivo’ tras ser acosada por su jefe, Daniel Ríos<sup>26</sup>, puso el tema en el debate público y ayudó a dimensionar la magnitud del problema. A esto se añade que la denunciante fue amenazada con una querrela por difamación. Intentamos comunicarnos con Valdez para conocer la situación actual del caso, pero al cierre de este informe no fue posible aún.

**9 de noviembre de 2016.** La periodista Noelia Díaz, de Unicanal, denunció en su cuenta de Facebook un acto de acoso de parte del defensor del Pueblo, Miguel Godoy. Díaz repudió que Godoy le haya tomado una fotografía sin su autorización<sup>27</sup>. Algunos de los derechos violentados fueron el de identidad, imagen, intimidad y privacidad, pues aunque se trate de una persona pública la difusión o registro de su imagen debe darse con su consentimiento “sin intromisiones ni injerencias por parte de terceros” (Nolan, 2014).

En cuanto a instrumentos para combatir el acoso laboral, el entonces Ministerio de Justicia y Trabajo emitió una resolución sobre violencia en el ámbito de trabajo con sus respectivas sanciones, incluyendo entre estas la violencia ejercida sobre la trabajadora o trabajador, que entre otras cosas contempla el “acoso sexual que, en forma directa, cause al trabajador un ambiente laboral de naturaleza hostil, intimidatoria, ofensiva y humillante. Se considerará que esta forma de violencia laboral reviste especial gravedad cuando la víctima se encuentre en una situación de particular vulnerabilidad”<sup>28</sup>. Un primer obstáculo para el correcto diligenciamiento de las investigaciones es que estas quedan en primer término a cargo del empleador, en muchas ocasiones responsable de las situaciones de acoso, y las sanciones para estos es una multa de 20 a 30 jornales mínimos y para los trabajadores el despido sin indemnización.

25 Clarín, 24 de mayo de 2016. Disponible en: [http://www.clarin.com/sociedad/Censuran-informe-argentinos-acusados-Paraguay\\_o\\_1565843487.html](http://www.clarin.com/sociedad/Censuran-informe-argentinos-acusados-Paraguay_o_1565843487.html)

26 Ñanduti, 11 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://nanduti.com.py/2015/12/11/periodista-renuncia-acoso-jefe/>

27 Observatorio de Libertad de Expresión, 9 de noviembre de 2016.

28 Resolución N° 472/11 del Ministerio de Justicia y Trabajo.



Desde el punto de los derechos laborales, consideramos que la resistencia y demora en aprobar la Ley contra toda forma de discriminación tiene un fuerte componente en mantener las brechas salariales entre varones y mujeres, pues la norma establece sanciones contra las empresas que paguen remuneraciones diferentes a varones y mujeres que realicen la misma tarea o, en otros casos, por motivos étnicos, religiosos, políticos, etc.<sup>29</sup>.

## La privacidad y la exposición pública

Sobre la interposición de demandas o medidas cautelares prohibiendo la difusión de determinadas informaciones que afectan a figuras públicas, la CIDH ha fijado en la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión algunos marcos al momento de abordar la protección de las leyes de privacidad para funcionarios del Estado, que por la naturaleza de su función están más expuestos al examen ciudadano, o personas que por iniciativa propia tomen parte de asuntos de interés público. Las posibles sanciones que llegado el caso puedan determinarse solo serán aplicables si “el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaban difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas” (OEA, 2000).

Cuando se trata de asuntos públicos que afectan la “honorabilidad” de operadores del Estado, como casos de corrupción o mal desempeño de funciones, estos deben abstenerse de utilizar de manera distorsionada el poder punitivo. A más de los casos puntuales, esto obstruye la circulación de información sobre asuntos de interés público y disuade de presentar denuncias contra actuaciones arbitrarias o violación de derechos (CIDH, 2015). Al tratarse de personas que por su función mantienen contacto regular con los órganos decisorios, tampoco existe igualdad en la condiciones de litigio. Las leyes de difamación y calumnia siguen operando en la práctica como las derogadas leyes de desacato.

**27 de mayo de 2016.** El corresponsal del diario La Nación en Pedro Juan Caballero, Emerson Dutra, recibió una intimación de parte de Miguel Ayala, jefe de Orden y Seguridad del departamento de Amambay, quien envió a una escribana ante el comunicador para que este se ratifique o rectifique de una publicación en que indica que el jefe policial recibió unos 30 millones de guaraníes a cambio de la liberación de un cargamento de drogas<sup>30</sup>.

**27 de junio de 2016.** En el distrito de Edelira, Itapúa, se registró un singular caso en que la Junta Municipal declaró persona no grata al periodista Fredy Chamorro, quien criticaba la gestión del intendente Nicasio Franco (PLRA) por presuntas

29 Codehupy, 18 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.codehupy.org.py/noticias/ver-noticia/96/1>

30 La Nación, 30 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/2016/05/30/spp-repudia-amenazas-al-periodista-emerson-dutra/>

irregularidades en el uso de los recursos de la comuna<sup>31</sup>. Previamente hubo intimaciones extrajudiciales para que se retracte o se ratifique de sus expresiones.

**9 de julio de 2016.** El diputado liberal Pastor Vera Bejarano denunció a Celia Candia, dirigente de la Colonia Barbero, departamento de San Pedro, exigiendo una indemnización de 150 millones de guaraníes por supuestamente haber afectado su “honorabilidad” al acusarlo de haber intentado rematar tierras de la reforma agraria cuando se desempeñaba como intendente de San Pedro del Ycuamandiyú<sup>32</sup>.

**5 de octubre de 2016.** El director municipal de Catastro de Coronel Oviedo, Juan Daniel Cáceres, denunció por difamación y calumnia al director de Oviedo Press, Cristian Bianciotto, por publicar denuncias de ciudadanos sobre supuestas maniobras irregulares para arrendar inmuebles públicos. También fue querrellado Agustín Diarte Sosa, responsable de la denuncia<sup>33</sup>.

## Ley de acceso a la información pública

La ley de acceso a la información pública fue presentada como un avance en materia de transparencia y combate a la corrupción de parte del gobierno, que habilitó una plataforma en internet para realizar consultas sobre salarios de funcionarios y otros asuntos de interés público. Sin embargo, a la hora de acceder a la información no han sido pocas las dificultades, con la proporción de información parcial e incluso no respondiendo a tiempo con las solicitudes, que en varios casos han quedado canceladas automáticamente por vencimiento de plazo<sup>34</sup>.

**2 de agosto de 2016.** El Tribunal de Sentencia del caso Curuguaty –integrado por Ramón Trinidad, Benito González y Samuel Silvero, rechazó una solicitud de las grabaciones del juicio presentado por el cineasta Osvaldo Ortiz Faiman. En representación del audiovisualista, Kattya González, de la Coordinadora de Abogados del Paraguay, presentó un amparo constitucional contra el tribunal por incumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública<sup>35</sup>. El pedido fue denegado.

**24 de octubre de 2016.** El periodista Jorge Villalba Digalo solicitó a la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat) datos sobre las supuestas 10.000 viviendas construidas durante el gobierno de Cartes. El pedido de informes se realizó como parte de una serie de notas publicadas por Villalba Digalo en el periódico digital E'a en que desmiente las cifras oficiales sobre la cantidad

31 ABC Color, 29 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-empresa/interior/la-junta-de-edelira-declara-persona-no-grata-a-periodista-1494125.html>

32 E'a, 9 de julio de 2016. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/diputado-exige-a-dirigente-campesina-g-150-millones-por-dano-a-su-honorabilidad/>

33 Oviedo Press, 5 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.oviedopress.com/director-municipal-de-catastro-querrela-a-periodista-de-oviedopress/>

34 Para más información consultar el capítulo de Derechos Digitales de Tedic en este mismo informe.

35 78o AM, 2 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.78oam.com.py/accionan-contra-corte-suprema-por-incumplir-ley-de-acceso-a-la-informacion/>

de viviendas iniciadas y terminadas en el presente periodo de gobierno. El pedido nunca fue respondido y la solicitud quedó cancelada automáticamente por vencimiento de plazo<sup>36</sup>.

**25 de noviembre de 2016.** Además de la denegación de solicitudes, las instituciones del Estado responden de manera genérica o evasivamente los pedidos realizados. El autor de este artículo remitió un pedido de informe al Ministerio de Hacienda con el fin de conocer los datos sobre los créditos fiscales devueltos a cada firma del sector agribusiness con el detalle de los montos que reciben en devolución de IVA en el marco de las políticas de incentivos para la exportación de productos primarios procesados. Sin embargo, Hacienda respondió con los montos totales sin especificación por empresa y manifestó no contar con datos discriminados sobre el aporte de impuesto a la renta de los primeros 500 contribuyentes sin contar la retención de IVA a los consumidores<sup>37</sup>.

## Espionaje

**25 de agosto de 2016.** El diario ABC Color informó que el sistema integrado de inteligencia del gobierno interceptó llamadas telefónicas de una periodista que investigaba hechos de corrupción en las Fuerzas Armadas que involucraban al general Gonzaga Garcete y a su esposa. La operación se habría realizado con el fin de descubrir a los responsables de las filtraciones a la prensa.

Esto constituye un atentado contra la libertad de expresión y contra las garantías del libre ejercicio del periodismo consagradas en la Constitución Nacional. Asimismo, vulnera garantías constitucionales como la inviolabilidad de las comunicaciones y el derecho a la intimidad. La situación reviste mayor gravedad aún si se considera que estas interceptaciones no solo se realizaron de manera ilegal, sino con la intención de identificar a las fuentes militares o “traidores” que facilitaron la información sobre las presuntas irregularidades a la prensa<sup>38</sup>.

## Acaparamiento de medios

La concentración de medios ha sido un tópico recurrente en los informes anteriores y la situación, en lugar de registrar avances en cuanto a democratización, ha empeorado. Las elecciones municipales de 2015 fueron el estreno del poder de fuego mediático del presidente, violando abiertamente la veda electoral publicando sondeos de boca de urna con referencias explícitas a los candidatos y dando una ventaja a las listas del oficialismo. Además de la violación del código

36 Observatorio de Libertad de Expresión, 24 de octubre de 2016. Disponible en: <http://libertaddeexpresion.org/2016/10/24/senavitat-no-cumple-con-ley-de-acceso-a-la-informacion-publica/>

37 Observatorio de Libertad de Expresión, 25 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://libertaddeexpresion.org/2016/11/25/hacienda-no-responde-en-forma-a-solicitud-de-acceso-a-informacion-publica/>

38 Observatorio de Libertad de Expresión, 6 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://libertaddeexpresion.org/2016/09/06/espionaje-otra-amenaza-contra-el-libre-ejercicio-del-periodismo/>

electoral, al final de la jornada se demostraría que los datos difundidos fueron en su mayoría falsos o equivocados, pues en Asunción y las localidades más importantes del país se registraron sendas victorias opositoras<sup>39</sup>.

**2 de diciembre de 2015.** Tras insistentes desmentidos, se confirmó la información de que Aldo Zuccolillo, propietario de ABC Color, concretaba la compra de radio Cardinal AM. De esta manera, el diario con más influencia del país suma la radio con mayor alcance, además de ABC versión digital y las emisiones de ABC TV y radio por internet<sup>40</sup>.

**30 de setiembre de 2016.** Abonando los crecientes rumores al respecto, el periodista Aníbal Gómez denunció en su cuenta de Twitter que el Grupo Cartes compró el Canal 13, sumando así otra estación al conglomerado de más de una docena de medios adquiridos hace poco más de un año. “@rpcpy ya es del GRUPO CARTES como siento por @SanTula uno de los periodistas de mejor performance y proyección, Libertad de Expresión QEPD”, tuiteó Gómez<sup>41</sup>.

Desde el Grupo Cartes han desmentido la operación, aunque han admitido el interés de adquirir un canal de TV. Desde el 2015 el grupo empresarial del presidente, actualmente dirigido por su hermana Sarah Cartes, inició un agresivo proceso de compra de medios con la adquisición del Grupo Nación de Comunicaciones (Crónica, La Nación y las radios 970 y Montecarlo). Posteriormente adquirió el Grupo Multimedia (El Popular, Hoy.com y Radio UNO). Asimismo, el grupo se hizo del diario ADN, Unicanal, radio online Laser Stream, el canal de entretenimiento Tropicalia, medios a los cuales se sumaría ahora el Canal 13. También se manejan versiones de que el verdadero comprador del Canal 13 es Antonio J. Vierci.

**24 de octubre de 2016.** La presidenta de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), Teresita Palacios, anunció el llamado a subasta de tres licencias para canales de aire del servicio de televisión digital terrestre (estaciones base y repetidoras). La modalidad del llamado es la subasta simultánea ascendente. Es decir, los participantes deben poner un precio y la oferta más alta será adjudicada. Si bien el presente llamado prohíbe la participación en esta subasta a operadores que ya sean licenciarios del servicio de televisión, el descontrol y la falta de una regulación democrática nos hace prever que el avance tecnológico del sistema digital, en lugar de promover la expresión plural, configurará un mapa de medios que profundizará la concentración y el poder de los oligopolios<sup>42</sup>, pues primará la capacidad de pago para las adjudicaciones.

39 E'a, 15 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/medios-de-cartes-violan-abiertamente-la-ley-electoral/>

40 ABC Color, 2 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/cardinal-ya-forma-parte-del-grupo-abc-color-1432115.html>

41 Observatorio de la Libertad de Expresión, 30 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://libertaddeexpresion.org/2016/09/30/periodista-denuncia-que-grupo-cartes-compro-canal-13/>

42 Observatorio de Libertad de Expresión, 24 de octubre de 2016. Disponible en: <http://libertaddeexpresion.org/>

## Avance normativo

### *Ley de protección a periodistas*

**16 de noviembre de 2016.** En una conferencia de prensa realizada en la Cámara de Diputados se realizó la presentación oficial e ingreso a mesa de entrada de la ley “De libertad de expresión y protección a periodistas, trabajadores de prensa y defensores de derechos humanos”, que estuvo a cargo de la diputada Olga Ferreira. La legisladora explicó que la iniciativa es resultado de la necesidad de creación de un mecanismo nacional que estará integrado por seis miembros titulares y tres suplentes que durarán cinco años en sus funciones y ningún poder del Estado podrá modificar ni alterar el mandato, la composición o facultades de este mecanismo.

En su exposición de motivos el texto señala que “el objetivo del proyecto normativo es garantizar la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de todas aquellas personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia del ejercicio del periodismo y del trabajo de prensa, respondiendo a la necesidad de proteger, con una base legal sólida, a personas físicas y organizaciones de dicho ámbito”<sup>43</sup>. La ley es resultado de los compromisos asumidos por el Estado paraguayo durante el Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, donde también asumió la responsabilidad de investigar los asesinatos de los 17 periodistas ocurridos desde 1991.

La ley crea un mecanismo de protección a periodistas en situación de riesgo, que como medida de urgencia tiene atribuciones para trasladar al comunicador o la comunicadora de la zona de riesgo. Para esto se dispone de un presupuesto con el fin de proveer los recursos necesarios para la subsistencia mientras persistan las situaciones de amenaza para la integridad física o la vida. Durante las audiencias y discusiones se ha criticado la falta de perspectiva de género, lo cual puede ser reparado en el tratamiento en comisiones. Pero cabe destacar que se trata de una medida de urgencia para sacar a las personas de las zonas de riesgo, que por falta de opciones deben seguir trabajando a sabiendas de que se encuentran en peligro.

## Casos internacionales

**30 de mayo de 2016.** La CIDH admitió la denuncia presentada por la familia de Santiago Leguizamón –periodista asesinado en 1991 en Pedro Juan Caballero–, por violación del derecho a la vida, a la libertad de expresión y a las garantías y protección judiciales. Este caso puede sentar precedente para el combate a la impunidad, pues aunque los autores morales y materiales fueron identificados, la justicia paraguaya no realizó acción alguna a fin de someter a juicio a los presuntos responsables.

[org/2016/10/24/sistema-de-subasta-de-licencias-atenta-contra-la-comunicacion-democratica/](http://org/2016/10/24/sistema-de-subasta-de-licencias-atenta-contra-la-comunicacion-democratica/)

43 Proyecto de ley “De libertad de expresión y protección a periodistas, trabajadores de prensa y defensores de derechos humanos”. Disponible en: <http://libertaddeexpresion.org/wp-content/uploads/2016/08/Pyto.-Ley-ProteccionC3%B3n-Periodistas-v.-6.pdf>

El organismo regional consideró que el caso cumple los requisitos para ser tratado, pues existen indicios de que se habrían cometido violaciones de los derechos humanos tanto de Leguizamón como de su familia, pues a más de 25 años el crimen permanece impune y no se ha concluido una investigación que haya esclarecido el asesinato. La CIDH estudiará a fondo el caso y la posible responsabilidad del Estado en el asesinato del periodista. Algunos de los autores materiales ya han fallecido y el sospechoso de la autoría moral es el capo brasileño Fahd Jamil, con quien Cartes admitió haber mantenido vínculos comerciales<sup>44</sup>.

Si se llega a determinar que el Estado cometió violaciones de derechos humanos, la CIDH debe realizar recomendaciones respecto a la aplicación de medidas de no impunidad, medidas reparatorias (ya sea indemnizaciones o reconocimiento público de responsabilidades), medidas de no repetición y políticas públicas de protección a los periodistas. En caso de que el Estado no cumpla con estas recomendaciones, la causa puede derivarse a la Corte IDH<sup>45</sup>.

## Persecución sindical

**28 de setiembre de 2016.** Por primera vez en más de 20 años, el diario La Nación impidió el ingreso de dirigentes sindicales que realizaron una visita a la redacción para escuchar los reclamos e inquietudes de los trabajadores. La misión sindical se realizó con el fin de dialogar con los periodistas sobre sus diversas exigencias. Sin embargo, en la recepción del diario comunicaron que los directivos dieron la orden de no permitir la entrada de dirigentes sindicales, en violación al Contrato Colectivo de Condiciones de Trabajo (CCCT), que en su artículo 12 establece que la empresa permitirá la realización de reuniones y asambleas dentro o fuera de la empresa en horario laboral. A pesar de la prohibición y bajo el grito de “dictadura nunca más”, un grupo de periodistas bajó hasta la recepción, donde finalmente se realizó la asamblea, pero con una menor convocatoria a raíz de que muchos trabajadores, por temor a represalias, permanecieron en sus escritorios<sup>46</sup>. En el diario ABC Color pretendieron tomar una medida similar prohibiendo las asambleas en las redacciones.

Los trabajadores y trabajadoras organizados en reiteradas ocasiones han gestionado ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) la realización de reuniones tripartitas para negociar con la patronal mejoras laborales. El pedido se presentó a raíz de que las negociaciones por empresa no han fructificado e incluso se desató una abierta persecución contra los delegados y delegadas sindicales que encabezaron el pedido de aumento de salarial. Algunos de los puntos exigidos es el reajuste salarial del 25%, que se cumpla la cláusula del CCCT sobre la obligación de la patronal de instalar guarderías

44 ABC Color, 7 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/cartes-reconoce-negocios-con-mafiosode-la-frontera-374319.html>

45 E'a, 30 de mayo de 2016. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/cidh-admite-causa-de-santiago-leguizamón/>

46 Observatorio de Libertad de Expresión, 28 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://libertaddeexpresion.org/2016/09/28/impiden-ingreso-de-directivos-del-spp-al-diario-la-nacion/>

en las redacciones con más de 50 trabajadores en planta, la inclusión de los corresponsales en el CCCT y cesar los despidos y persecuciones por razones de conciencia y actividad gremial.

En el interior del país, en especial las zonas de frontera, además del riesgo que supone el crimen organizado, las limitaciones para el ejercicio del oficio son las precarias condiciones laborales, sin seguro social ni vínculo contractual formal con los medios donde trabajan y en muchos casos percibiendo un salario de acuerdo a la publicidad que logren conseguir para el pago de los espacios<sup>47</sup>. En muchos casos los anunciantes están involucrados en hechos de contrabando y otras actividades ilícitas, lo cual limita la independencia de los y las periodistas.

Finalmente, un logro a destacar fue la comunicación realizada por la directora interina de la dirección de Trabajo, Catalina Ocampos Mendieta, quien convocó para el 30 de noviembre a los directivos del Sistema Nacional de Televisión (SNT) y a representantes del SPP y del Sindicato de Trabajadores de Radio y Televisión (Sintratel) para una reunión en las oficinas de la cartera de Estado con el fin de discutir mejoras laborales, pagos extras por generación de contenidos para los distintos canales que conforman el grupo y el cese de medidas arbitrarias como la limitación de tiempo para ir a los sanitarios. En principio el compromiso fue sentar a todas las patronales en una misma mesa, pero la debilidad del MTESS y su política patronista hace que las empresas no tomen con mucha seriedad sus convocatorias.

## CONCLUSIONES

La configuración del mapa de medios con unos pocos actores que dominan el mercado es una de las principales causas de las afectaciones al derecho a la comunicación e información, lo cual convierte en regla la arbitrariedad y abusos de posición dominante. La restringida oferta comunicativa no solo retacea flujo y calidad de información, sino que compromete la independencia de las y los periodistas, que ante un mercado laboral cada vez más restringido tienen menos libertad para cumplir con su deber de informar y son más pasibles a las presiones.

Es preciso subrayar que estas vulneraciones socaban no solo el derecho a la libertad de expresión de las y los periodistas, sino también el derecho a la información de toda la sociedad. La omisión de contenidos priva a la ciudadanía de recibir información y opinión plural, que reflejen una multiplicidad de puntos de vista y no solo la mirada de un determinado medio, condicionado por múltiples factores como la publicidad, el mercado, la economía, el comercio y la política. La información es un bien público de decisiva importancia al momento de tomar decisiones tanto en el ámbito de la vida pública como privada. Por último, si la libertad de expresión es un derecho de toda la ciudadanía, para los periodistas y los medios no solo constituye un derecho, sino un deber y una obligación: el deber y la obligación de informar.

47 Observatorio de Libertad de Expresión, 27 de octubre de 2016. Disponible en: <http://libertaddeexpresion.org/2016/10/27/pedro-juan-caballero-autocensura-y-precariadad-laboral-atentan-contra-libertad-de-expresion/>

## RECOMENDACIONES

- Aprobar la ley de libertad de expresión y protección a periodistas, trabajadores/as de prensa y defensores/as de derechos humanos.
- Elaborar una ley que prohíba y sancione la censura en los medios de comunicación, que aunque se trate de empresas privadas brindan un servicio público.
- Derogar la Ley N° 4.179/11 que atenta contra la universalidad del derecho a la comunicación e información.
- Reservar un 33% de las licencias de radio y televisión para la comunicación comunitaria y permitir que reciban publicidad sin fines de lucro para poder operar.
- Destinar presupuesto para la comunicación comunitaria y sin fines de lucro de un porcentaje de los impuestos recaudados por los medios de comunicación y/o donaciones.
- Garantizar la independencia de los medios públicos y evitar la injerencia gubernamental y partidaria.
- Cumplir con las leyes labores, especialmente en aspectos como remuneración mínima y seguro social.
- Hacer cumplir al MTESS su función de velar por el cumplimiento de los derechos de los trabajadores y trabajadoras haciendo inspecciones periódicas.
- Potenciar la Dirección de la Mujer Trabajadora del MTESS para combatir y sancionar el acoso laboral.
- Cumplir los compromisos asumidos en el EPU de esclarecer y sancionar los asesinatos de los 17 periodistas desde 1991.
- Cumplir sin restricciones con la ley de acceso a la información pública.
- Sumariar y apartar de sus cargos a funcionarios del Estado responsables de ataques u hostigamientos contra periodistas.
- Cumplir la prohibición de que políticos y funcionarios del Estado adquieran medios de comunicación.
- Aprobar la ley contra toda forma de discriminación.



## BIBLIOGRAFÍA

- Bourdieu, Pierre (1997) *Sobre la Televisión*. Barcelona: Anagrama
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2001) *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Paraguay01sp/indice.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (1985) *Opinión Consultiva 5/85 del 13 de noviembre de 1985*. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_05\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2015) *Criminalización de Defensoras y Defensoras de Derechos Humanos*. CIDH: Washington.
- Gómez, Alberto Pérez (2000) *Las concentraciones de medios de comunicación*. Disponible en: [http://www.cac.cat/pfw\\_files/cma/recerca/quaderns\\_cac/Q7perez.pdf](http://www.cac.cat/pfw_files/cma/recerca/quaderns_cac/Q7perez.pdf)
- Nolan, Liliana Rosanne (2014) *El derecho a la imagen: el marco regulatorio en la República del Paraguay*. Asunción: UniNorte. Disponible en: <http://mersanlaw.com/wp-content/uploads/2014/12/derecho-a-la-imagen.pdf>
- López, Paulo y Jorge Zárate (2015) "Concentración mediática y atentados contra el derecho humano a comunicar", en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción: Codehupy.
- Organización de Estados Americanos (1969) *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)*. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)
- Organización de Estados Americanos (2000) Declaración de principios sobre libertad de expresión. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Declaracionle.htm>
- Organización de Estados Americanos (2007) *Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&e>
- Páez, Vicente (2014) "Graves riesgos en el marco de la narcopolítica. Muertes y amenazas a la vida y la libertad de expresión" en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay *Yvypóra Derécho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción: Codehupy.

# ENTRE LO DEMOCRÁTICO Y LO AUTORITARIO, UN DERECHO GANADO PERO CUESTIONADO

DERECHO A LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA



Diversos sectores de la sociedad, entre ellos representantes parlamentarios, persisten con las intenciones de imponer nuevamente el Servicio Militar Obligatorio (SMO), desconociendo que este se encuentra garantizado constitucionalmente. Para pregonar el militarismo se alegan cuestiones “reformatorias” para combatir la inseguridad, pero las Fuerzas Armadas siguen padeciendo de altos niveles de corrupción.

**Vidal Acevedo**

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA -PARAGUAY

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años el derecho a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio ha ganado su espacio y se ha afianzado como un derecho juvenil logrado en este largo proceso de afianzamiento de la democracia en nuestro país. Las mentes retrógradas, enquistadas algunas de ellas en espacios donde se debería dictar leyes que contribuyan al afianzamiento y construcción de una nueva sociedad, encuentran suelo fértil para vertir sus ideas chauvinistas y militaristas en las normas que sancionan. Asimismo, algunos sectores de la sociedad, anclados en un pensamiento autoritario y heredado de la dictadura stronista, sostienen que los jóvenes indefectiblemente deben pasar a “servir a la patria” en los cuarteles, espacios que quedaron vacíos justamente por no comprender que la juventud actual es hija de esta novel democracia.

Si bien aún en el año 2016 se alistaron 4.017<sup>1</sup> jóvenes en sus filas, muchos otros jóvenes optan por la objeción de conciencia y tienen de alguna manera una marcada opción diferente de cómo “servir a la patria”.

## MARCO JURÍDICO

En nuestra Constitución Nacional (CN) el derecho a la objeción de conciencia está reconocido en forma general en el art. 37, que señala 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 art. 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 art. 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>2</sup>. Igualmente fue incorporado al sistema jurídico nacional el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), por Ley N° 5/92, en su art. 18. Así como lo fue la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, mediante la Ley N° 1/1989, 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 Jóvenes<sup>3</sup>, en el art. 12 sobre el derecho a la objeción de conciencia, establece: 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 le-

1 Ley N° 55.54, ejercicio fiscal 2016-Ministerio de Defensa Nacional.

2 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.

3 Organización Iberoamericana de Juventud (s/f). Disponible en: [http://www.oij.org/es\\_ES/publicacion/convencion-iberoamericanade-derechos-de-los-jovenes](http://www.oij.org/es_ES/publicacion/convencion-iberoamericanade-derechos-de-los-jovenes)

gislativas pertinentes para garantizar el ejercicio de este derecho y avanzar en la eliminación progresiva del servicio militar obligatorio; 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 de Paraguay 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 Jóvenes<sup>4</sup>. Cabe mencionar que el Estado paraguayo aún no ha ratificado esta convención.

Asimismo, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobó diversas resoluciones en la línea del reconocimiento de este derecho; la Resolución N° 73/87, del 10 de marzo de 1987, hace un llamamiento 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”.

En el mismo sentido, se dieron las Resoluciones N° 1989/59 de 8 de marzo de 1989, N° 1993/84 de 10 de marzo de 1993 y N° 1995/83 de 8 de marzo de 1995 (aprobada por unanimidad) de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y el Comentario General N° 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 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.

En cuanto a la prestación al Servicio Militar Obligatorio (SMO) de las mujeres, la Constitución Nacional en el art. 129 señala que “las mujeres no prestarán servicio militar sino como auxiliares en caso de conflicto armado internacio-

4 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>

nal”. 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.

### **Actividad parlamentaria con relación a la objeción de conciencia y el servicio militar obligatorio**

En agosto del 2015, la diputada María Nimia Carísimo, representante del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), había presentado un anteproyecto de ley “Que Reglamenta la Obligatoriedad del Servicio Militar”. La diputada Carísimo esgrimió, entre otras argumentaciones, que el SMO vendría a solucionar los problemas actuales de delincuencia de la juventud paraguaya y, por tanto, se debería imponer nuevamente.

Dicho anteproyecto ese mismo año pasó para estudio a varias comisiones de la Cámara de Diputados: Defensa Nacional, Seguridad y Orden Interno; Asuntos Constitucionales, Juventud y Desarrollo; derechos humanos, y legislación y codificación.

Luego de más de un año, específicamente el 9 de noviembre del corriente, en la plenaria de la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, en el punto nueve del orden del día, se trató la consideración del proyecto de ley del Servicio Militar Obligatorio (SMO).

En el debate de dicha sesión parlamentaria, unos/as diputados/as quisieron postergar el tratamiento y otros/as que mocionaron que se trate en la fecha fijada. Durante algunos minutos en la sesión se hizo alusión al derecho a la objeción de conciencia y el SMO. Nos parece importante relatar parte de algunas de las intervenciones de nuestros representantes parlamentarios con relación a este tema y de paso hacia otros temas que nos importan como defensores y defensoras de los derechos humanos.

La diputada María Carísimo, cuando hizo uso de la palabra, expresó:

Solicito a los colegas que piden sobre este proyecto de ley muy importante que pasemos un 30 o 20 día, verdad para tratar de dialogar y a ver cómo podemos sacar esa obligatoriedad (sic), porque realmente éste hace falta, no hay ni un motochorro o cualquiera, asaltante o que mate por la calle, que haya hecho el servicio militar, de modo que de verdad que si queremos ayudarle a la Policía Nacional o queremos ayudarle al mismo Presidente de la República o a la ciudadanía tene-

mos que buscar algo, implementar para que podamos sacar esta ley, entonces le pido a los colegas, el que pide el rechazo, pido que se aplace<sup>5</sup>.

Al respecto la diputada Olga Ferreira expresó en ese mismo acto:

Con una mirada hacia los derechos humanos, este proyecto no debería ni tratarse, lo digo con mucho respeto, hace bastante tiempo que venimos aplazando, solicito que se trate hoy, también mucha gente está pendiente de esto, cuál va a ser la situación posterior y como presidenta de la comisión de derechos humanos solicito que se trate en la fecha<sup>6</sup>.

Siguiendo con el relato de la plenaria, en otro momento volvió a hacer uso de la palabra la diputada Carísimo:

Si es cierto que queremos hacer bien las cosas, aplacemos esto por 30 días y hagamos un proyecto tan importante para nuestro país. La objetor de conciencia (sic), no se cumple, mucha gente dice la defensoría, acudamos al defensor del pueblo, pero sin embargo no se plaguean cuando a alguien se le mata, le sacan la cartera, lo arrastran como perro por la calle. Yo veo que toda la gente, que fueron presidente de la república y que fueron grandes autoridades, se habían ido al cuartel. Ahora la juventud no estudian más, no van más al cuartel, no son nada, vagos, se pichicatean por la calle y amanecen todo. Por eso y para ellos deberían estar y trabajar la defensoría, tendrían que trabajar los derechos humanos por ellos. ¿Dónde están los derechos humanos? ¿Quiénes salvan los derechos humanos? ¿A quiénes salvan los derechos humanos? (sic). Vos ves que a los hijos de tus amigos le arrastran como perro por las calles, por un celular y no hay ni uno que se haya ido al cuartel. Tratemos como autoridad, sentémonos a conversar y saquemos una ley importante para la ciudadanía. ¿Cuánta gente ya se mató por la calle? Se quedan inválidos y ¿dónde están los derechos humanos? ¿Dónde están? ¿Se fueron a dar un mil guaraní a esa pobre gente? Que veo que después se quedan algunos en carretilla, sillas de ruedas, entonces sentémonos a hacer una ley, con todas las comisiones y si a algunos no le gusta la obligatoriedad (sic), pero tratemos de hacer un proyecto interesante, que pueda acompañar a nuestras autoridades<sup>7</sup>.

En relación con la presentación del proyecto presentado por la diputada Carísimo, en sus argumentaciones presenta el SMO como la panacea de la reivindicación de la juventud de nuestro país. Esta parlamentaria no hizo distinción entre delitos de acción penal y violación de derechos humanos. En cuanto a su desconocimiento al derecho a la objeción de conciencia, es inaceptable que no reconozca un derecho establecido en la Carta Magna.

5 Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gov.py/plenaria/161109-SO/161109%20audio/161109SOP09.mp3>

6 Ibid.

7 Ibid.

La diputada Carísimo representa intereses de un sector que aún tiene un pensamiento militarista unilineal al que le cuesta creer que los jóvenes ya no tienen interés en la realización de un obsoleto y autoritario servicio militar obligatorio, que no tiene ninguna acción “reformatoria” ni educativa, ya que hace mucho tiempo dejó de ser la “reserva moral de la nación”.

Varias comisiones solicitaron el rechazo del anteproyecto. La Comisión de Asuntos Constitucionales, cuyo vocero fue el diputado Romero Roa, representante del Partido Colorado (ANR), dijo:

En nuestra comisión habíamos dictaminado por el rechazo de este proyecto de ley atendiendo que existe una ley que regula todo el servicio militar obligatorio con las diferentes facetas que ello implica la aplicación. Desde el punto de vista de la norma constitucional entendemos que no se puede disponer la obligatoriedad para hacer el SMO, justamente valga la redundancia, por una ley específica, por lo que solicitamos su rechazo<sup>8</sup>.

La comisión de Juventud y Desarrollo, cuyo presidente es el diputado Hugo Rubín, representante del Partido Encuentro Nacional (PEN), unos días antes de la plenaria, manifestó que tuvieron en cuenta el estudio realizado por la Comisión de Asuntos Constitucionales.

Los colegas de ese órgano asesor hicieron toda una revisión artículo por artículo y nosotros coincidimos en muchos de los criterios. Ya existe una ley relacionada con el servicio militar y en muchos casos sería difícil de aplicar las cosas que se proponen porque el Estado no está preparado para absorber ciertos puntos<sup>9</sup>.

La Comisión de Derechos Humanos igualmente propuso su rechazo. Sin embargo, en dicha plenaria a pedido de la proyectista se aplazó nuevamente por 30 días. Es llamativa la insistencia del aplazo, teniendo en cuenta que las diferentes comisiones que estudiaron el proyecto de ley abogaron por su rechazo.

## Arreo militar

Milciades Rojas Fleitas, director de la Dirección General de Reclutamiento, Reserva y Movilización (Digerrmov), dio la autorización a la Agrupación Logística de abastecer de combustible a 14 vehículos particulares para arrear a jóvenes en edad de realizar el servicio militar obligatorio.

Las Fuerzas Armadas (FFAA), a través de la orden particular 21/16, del 2 de marzo de este año, alegan la importancia de la realización de estas operaciones

8 Ibid.

9 Cámara de Diputados. Disponible en: [http://www.diputados.gov.py/www/noticia/16232.recomiendan\\_rechazo\\_del\\_proyecto\\_de\\_reglamentacion\\_del\\_servicio\\_militar.html](http://www.diputados.gov.py/www/noticia/16232.recomiendan_rechazo_del_proyecto_de_reglamentacion_del_servicio_militar.html)

calificadas como “de inteligencia”. En la misma orden se autoriza a emplear vehículos civiles en Asunción y el interior.

El vocero de la institución, Jorge Mieres, manifestó que es una orden que sigue vigente: “Lo malo y que reconozco es que esta información se filtró y no debería ser así por ser algo interno y de inteligencia. Es una deslealtad por parte de la persona que facilitó los datos por una cuestión de seguridad”, agregó<sup>10</sup>.

En relación con este hecho, la presidenta de la comisión de derechos humanos de la Cámara de Diputados, Olga Ferreira, explicó que la forma de actuar de las fuerzas armadas es innecesaria porque el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) ya tiene empadronados a los jóvenes en edad para el cumplimiento del SMO y bien se podría buscarlos desde el padrón. Finalizó diciendo “ya no deben existir arreos<sup>11</sup>”.

El comandante de las Fuerzas Armadas, Gral. Luis Gonzaga Garcete, tras las publicaciones en los medios periodísticos, ordenó un sumario y expresó “que si hay errores, se van a corregir”. Cabe resaltar que entre las varias irregularidades en este hecho se pudo saber que uno de los vehículos pertenecería a la misma esposa del Gral. Rojas Fleitas. A parte de eso, dos de los 14 rodados no estarían registrados en el Registro Único del Automotor<sup>12</sup>.

Todo reclutamiento forzoso (arreo) constituye una privación ilegítima de libertad y abuso de autoridad que se encuentra penalizado en el Código Penal, estableciendo sanciones de hasta 5 años de cárcel. Igualmente dicho acto viola los artículos 5, 9, 11, 12, 15, 16, 17 y 41 de la Constitución Nacional; así como los artículos 9, 12 y 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Igualmente viola los artículos 35 y 37 de la Convención de los Derechos del Niño y los artículos 9 y 17 del Pacto de los Derechos Civiles y Políticos.

El procedimiento utilizado para el denominado “servicio de inteligencia”, consistente en la provisión de combustible a vehículos particulares, confirma una vez más que las Fuerzas Armadas siguen siendo una fuente recurrente de corrupción y manejo espurio de la cosa pública. La utilización de manera discrecional de los recursos públicos no puede ser legitimada mediante una “orden particular” como la emitida por el Gral. Rojas Fleitas. Este hecho se agrava aún más al permitir la utilización de vehículos particulares, siendo el Ministerio de Defensa uno de los entes con mayor parque automotor del Poder Ejecutivo.

10 Última Hora, 20 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/ffaa-arrean-a-jovenes-para-el-servicio-militar-147834>

11 Paraguay.com, 20 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/-arreo-lleno-de-irregularidades-147840>

12 Paraguay.com, 21 de julio de 2016. Disponible en: Paraguay.com, <http://www.paraguay.com/nacionales/vehiculos-inexistentes-para-arreo-147935>



## **Situación actual del ejercicio al derecho a la objeción de conciencia al SMO**

La Dirección Nacional de Objeción de Conciencia, dependiente de la Defensoría del Pueblo, sigue siendo la encargada de la recepción y posterior expedición de certificados a los jóvenes objetores de conciencia. Con el defensor del Pueblo recientemente nombrado, Miguel Godoy, se verá qué postura determina en relación con este tema.

Los jóvenes objetores aún no realizan ningún servicio civil sustitutivo al SMO reglamentado en la Ley 4.013/10, que es objetada de inconstitucional, ya que varios de sus artículos lesionan derechos de los objetores y objetoras consagrados en la Carta Magna.

La acción de inconstitucionalidad presentada en años anteriores ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia aún sigue sin resolverse.

## **RECOMENDACIONES**

- Enmendar el art.129 de la Constitución Nacional y establecer la voluntariedad o abolición del SMO.
- Derogar la Ley 4.013/10 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.

## **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 Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, *Yypóra Derého Paraguáipe-Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción: Codehupy.

# **EL DESAFÍO DEL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS EN INTERNET**

DERECHOS DIGITALES



**Maricarmen Sequera y Jazmín Acuña**

TECNOLOGÍA Y COMUNIDAD (TEDIC)

## INTRODUCCIÓN

Internet es un espacio donde se ejercen y disputan derechos. El acceso a la información, al conocimiento, el ejercicio de la libre expresión, nuevas oportunidades de inclusión económica, son solo algunos de los avances que suponen la red y las nuevas tecnologías. Pero con estos avances también se han dado retrocesos en el cumplimiento de los derechos humanos. En 2014, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló que “así como estas tecnologías facilitan la vida y están al alcance de todos, igualmente se encuentran a disposición de los gobiernos, para los cuales conducir actividades de vigilancia, censuras a la población nunca fue más sencillo, barato y eficiente” (United Nations, 2014).

Las revelaciones del informante Edward Snowden confirmaron la existencia de programas nacionales e internacionales dirigidos por la Agencia Nacional de Seguridad (NSA) de EEUU destinados a vigilar de forma masiva las comunicaciones privadas de millones de usuarios de internet. Sus revelaciones son cruciales porque muestran el poder que pueden acumular los Estados, en asociación con las empresas, a través de las nuevas tecnologías y los abusos que pueden cometer.

En la historia nacional, el Archivo del Terror es el antecedente más grave de vigilancia estatal. Este hallazgo evidenció lo que es capaz un gobierno cuando no está controlado por autoridades judiciales imparciales e independientes, órganos de supervisión pública autónomos y por el público en general. Pero la transición a la democracia no ha eliminado aún viejas prácticas propias de gobiernos autoritarios. En todo caso, los mecanismos de vigilancia solo se han renovado y optimizado.

En los últimos años, varias investigaciones académicas y periodísticas (Rolón y Sequera, 2016) dieron cuenta de que el Estado paraguayo ha adquirido tecnologías para la vigilancia, o lo que se conoce como software malicioso (malware), sin regulaciones ni control alguno. Estas adquisiciones siguen la tendencia mundial en vigilancia digital de las telecomunicaciones, siempre bajo la excusa de la seguridad nacional<sup>1</sup>.

Por esta razón, es necesario poner atención a los derechos que el Estado paraguayo puede vulnerar con estas nuevas herramientas, e implementar mecanis-

1 En Paraguay, la Ley N° 5241/14 señala que los procedimientos de obtención de información establecidos en este título solo se podrán aplicar cuando los órganos e instituciones del Sistema Nacional de Inteligencia (SINAI) no puedan obtener dicha información por fuentes abiertas. La información a ser obtenida debe ser estrictamente indispensable para el cumplimiento de los objetivos estatales de resguardar la paz y seguridad nacional, la estabilidad institucional, la protección del pueblo de amenazas de terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico y la defensa del régimen democrático constitucionalmente consagrado (artículo 24). Tales procedimientos incluyen “a) La intervención de las comunicaciones telefónicas, informáticas, radiales y de la correspondencia en cualquiera de sus formas; b) La intervención de sistemas y redes informáticos; c) La escucha y grabación electrónica, incluyendo la audiovisual, y d) La intervención de cualesquiera otros sistemas tecnológicos destinados a la transmisión, almacenamiento o procesamiento de comunicaciones o información” (artículo 25).

mos para evitar abusos de poder, especialmente cuando se trata de derechos que están garantizados y reconocidos en la Constitución paraguaya como también en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado.

## MARCO JURÍDICO

La Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948) contempla derechos que son afectados con las tecnologías a disposición del gobierno. Cabe citar entre los especialmente vulnerables el derecho a la privacidad (art. 12), al debido proceso (art. 10), el respeto a la opinión, la libertad de expresión y de prensa (art. 19). Pero no son los únicos. Además peligran otros derechos fundamentales como la libertad de reunión, asociación (art. 20) y el acceso a la información (art. 19) de todas las personas sin distinción alguna de edad, género, clase social y/o económica.

A continuación citamos algunas legislaciones, políticas y hechos que evidencian los desafíos a los que se enfrenta la ciudadanía, como usuaria de internet, para el pleno cumplimiento de sus derechos en el entorno digital.

El derecho a la privacidad es reconocido en la Constitución Nacional como un derecho general a la vida privada o a la intimidad (art. 33). También está protegido con múltiples derechos específicos: el derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones (art. 36); el derecho a la protección de datos personales<sup>2</sup> y la garantía de hábeas data (art. 135).

Existen leyes penales<sup>3</sup> y de carácter administrativo<sup>4</sup> que refuerzan la protección de este derecho y sancionan conductas ilegales, salvo que sean autorizadas previamente por orden judicial justificada y en cumplimiento del debido proceso. Estas regulaciones se centran en aquello que tiene que ver con la vigilancia de las comunicaciones, que comprende “monitorear, interceptar, recoger, analizar, usar, preservar, guardar, interferir u obtener información que incluya o refleje las comunicaciones pasadas, presentes o futuras de una persona, se derive o surja de ellas” (Ferrajoli, 1995).

El derecho a la privacidad protege tanto el contenido como otros datos propios del proceso técnico de la comunicación como los “metadatos” o datos de tráfico,

2 Artículo 1 de la Ley Nº 1682/01, modificada por Ley Nº 1969/02, regula el tratamiento de los datos de carácter privado.

3 El Código Penal, Ley Nº 1160/97 artículo 146 Violación del Secreto de Comunicación y Código Procesal Penal, artículo 198 Interccepción y secuestro de correspondencia, artículo 199 Apertura y examen de correspondencia, artículo 200 Intervención de comunicaciones y artículo 228 Informes.

4 La Ley Nº 642/95 de Telecomunicaciones, en su artículo 89, establece la inviolabilidad del secreto de la correspondencia realizada por los servicios de telecomunicaciones y del patrimonio documental, salvo orden judicial y el artículo 90 establece las prohibiciones que tal inviolabilidad conlleva, por ejemplo de abrir, sustraer, interferir, cambiar texto, desviar curso, publicar, usar, tratar de conocer o facilitar que persona ajena al destinatario tenga conocimiento de la existencia o el contenido de comunicaciones confiadas a prestadores de servicios. El Decreto del Poder Ejecutivo Nº 14.135/96 en su artículo 9 indica las acciones por las cuales se atenta contra la inviolabilidad y el secreto de las telecomunicaciones.

entendidos estos como “el destino de las llamadas que salen o el origen de las que ingresan, la identidad de los interlocutores, la frecuencia, hora y duración de las llamadas, aspectos que pueden ser constatados sin necesidad de registrar el contenido de la llamada mediante la grabación de las conversaciones”<sup>5</sup>. Por esto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) emitió un fallo que otorga a los metadatos de las llamadas telefónicas el carácter de inviolables<sup>6</sup>.

Asimismo, en este 2016, durante el Examen Periódico Universal (EPU), el Estado paraguayo se comprometió a cumplir las recomendaciones sobre la privacidad y el uso de la tecnología<sup>7</sup> para la adopción de medidas necesarias a fin de que las actividades de vigilancia estén acordes a los principios internacionales de derechos humanos.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

Existen iniciativas y normativas vigentes que ponen en riesgo la privacidad de las personas a través de la interceptación y recolección de la información que generan sus comunicaciones. Un ejemplo de ello es la Ley N° 4.868/13 de Comercio Electrónico. En su artículo 10, dicha ley dispone que las empresas proveedoras de internet en Paraguay y proveedores de servicios de alojamiento de datos almacenen como mínimo seis meses los datos de tráfico o “relativos a las comunicaciones electrónicas”. La ley no cuenta con los estándares mínimos para salvaguardar la información privada de los usuarios ni criterios para justificar el almacenamiento de más datos de los que la empresa necesita (Rolón y Sequera, 2016).

Otro ejemplo es la Resolución N° 1.350/2002<sup>8</sup> de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), que en el artículo 26 contradice la Ley N° 642/95 de Telecomunicaciones. Esta resolución otorga facultades a las compañías operadoras de servicios de telefonía para almacenar por un periodo de seis meses el registro de detalles de llamadas de todos los usuarios en Paraguay. Esta medida preinvestigativa para cualquier tipo de ilícito es desproporcional con relación al fin perseguido. Además, deja de lado el ideal de una intervención mínima a través del aparato punitivo del Estado, propio de lo que se denomina “derecho penal mínimo”.

5 Caso Escher y otros vs. Brasil. Sentencia de 6 de julio de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 114. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_200\\_esp1.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_200_esp1.pdf)

6 *Ibidem*.

7 Tedic, 7 de setiembre de 2016. Disponible en: <https://www.tedic.org/informeeppy/>; Tedic, 2 de noviembre de 2015. Disponible en: <https://www.tedic.org/tedic-presenta-el-informe-epu-antes-naciones-unidas/>

8 Resolución N° 1350/02 “Por la cual se establece la obligatoriedad de registro de detalles de llamadas por el plazo de seis meses”.

Otro caso emblemático de proyectos legislativos que ponen en peligro la vigencia del derecho a la privacidad es el de “Pyrawebs”, como se denominó popularmente al proyecto de ley de retención de datos de tráfico. El proyecto tenía por objetivo obligar a las operadoras a retener los metadatos de las comunicaciones de todas las personas –inocentes o no de algún delito– por doce meses bajo la excusa de la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y la pornografía infantil. No prosperó gracias a la presión de la ciudadanía, que se manifestó en contra de este proyecto.

Sin embargo, en coyunturas marcadas por la violencia, hechos delictivos o inestabilidad política, el Estado paraguayo ha logrado promover leyes de excepción como la ley contra el “terrorismo”<sup>9</sup> o leyes de emergencia penal como el proyecto de ley “contra el crimen organizado”<sup>10</sup>. En el marco de estos o con el espíritu que subyace a estas iniciativas, ha adquirido software de vigilancia sin control ni regulación alguna.

## Vigilancia 2.0: el Estado se arma para la era digital

Hoy en día, existen tecnologías que facilitan la vigilancia estatal de forma fácil, eficiente y de bajo costo. El Estado paraguayo ha obtenido una serie de herramientas que sirven a este propósito. Por ejemplo, hay evidencias que dan cuenta de la compra del software *Finfisher*<sup>11</sup>, un malware de vigilancia altamente invasivo desarrollado por la empresa norteamericana Gamma. Fue adquirido por la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad)<sup>12</sup>, según consta en publicaciones de facturas y recibos de compra del periódico ABC Color e investigaciones del Citizen Lab de la Universidad de Toronto de Canadá.

*Finfisher* permite a las autoridades seguir los movimientos de cada persona usuaria de celular u otro dispositivo seleccionado. Específicamente, da la posibilidad de navegar por el historial de las ubicaciones de una persona por años; grabar, encubiertamente, audio y video de micrófonos y cámaras del teléfono inteligente y laptop del objetivo; recuperar la lista de contactos o remotamente implantar evidencia incriminatoria en el dispositivo de la persona usuaria.

También existen registros de adquisición de software de escuchas telefónicas por parte del Estado. Wikileaks ha filtrado conversaciones diplomáticas entre

9 Ley N° 4024/10 “Que castiga los hechos punibles de Terrorismo, Asociación Terrorista y Financiamiento del Terrorismo”.

10 Proyecto de ley presentado por los senadores Fernando Silva Facetti, Enrique Bacchetta y Roberto Acevedo el 2 de octubre de 2013.

11 Tedic, 20 de mayo de 2016. Disponible en: <https://www.tedic.org/mas-preguntas-y-dudas-sobre-software-malicioso-adquirido-por-senad/>; Citizen Lab, 15 de octubre de 2015. Disponible en: <https://citizenlab.org/2015/10/mapping-finfishers-continuing-proliferation/>

12 ABC Color, 30 de junio de 2013. Disponible en: [http://www.abc.com.py/edicion-impresas/judiciales-y-policiales/senad-gasto-casi-g-200-millones-solo-en-montaje-y-configuracion-590062.html?fb\\_comment\\_id=419236824858112\\_2094744#f1c83727667f9fc](http://www.abc.com.py/edicion-impresas/judiciales-y-policiales/senad-gasto-casi-g-200-millones-solo-en-montaje-y-configuracion-590062.html?fb_comment_id=419236824858112_2094744#f1c83727667f9fc); Hoy, 28 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/senad-niega-negociado-en-compra-de-equipo-de-escuchas>

el Ministerio del Interior y la Embajada de los Estados Unidos del año 2010 en las que se habla de la compra de un software de escuchas telefónicas<sup>13</sup>. Otro caso similar ocurrió durante el gobierno de Federico Franco, que adquirió también un equipo de escuchas telefónicas por valor de 2,5 millones de dólares. Misteriosamente, el equipo desapareció de las oficinas del Ministerio del Interior, según un informe de la Auditoría General del Poder Ejecutivo de noviembre de 2013. Con estos antecedentes, se realizan escuchas telefónicas sin orden judicial<sup>14</sup>, bajo la excusa de que se utilizarán única y exclusivamente para los casos de extorsión y secuestro, según el representante del Ministerio del Interior comisario Francisco Alvarenga, violentando de este modo el debido proceso.

Finalmente, Wikileaks, a través de una filtración de uno de los proveedores de malware más notorios del mundo –la empresa italiana *Hacking Team*– y el cuidadoso trabajo de periodistas de investigación, revelaron que el Ministerio Público, a través de la Fiscalía de Delitos Informáticos, ha mantenido conversaciones para la compra de un software de vigilancia<sup>15</sup>. No se corroboró aún que la compra se haya realizado hasta el presente.

### **La vigilancia en la práctica: el caso de espionaje de las Fuerzas Militares a una periodista**

Al Estado paraguayo se le ha acusado de casos concretos y graves de vigilancia ilegal, que violan no solo el derecho a la privacidad, sino también la libertad de expresión y de prensa. El espionaje de las Fuerzas Militares a una periodista de ABC Color es uno de estos casos<sup>16</sup>. Según las denuncias, el sistema de inteligencia conformado para las operaciones del gobierno en el Norte del país contra el grupo criminal Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) fue utilizado para acceder a las comunicaciones de una periodista que realizaba investigaciones sobre corrupción en la cúpula castrense. La Fiscalía tomó nota de este caso y confirmó las acusaciones, afirmando que prepararía una imputación<sup>17</sup>.

Este caso comprueba las reiteradas denuncias y reclamos sobre la forma en que el Estado puede vulnerar las comunicaciones privadas de las personas. Además, pone de relieve el rol del sector privado, específicamente el de empresas de telefonía y proveedoras de internet como Personal en este caso, en las actividades de espionaje estatal<sup>18</sup>. Son empresas que acumulan grandes cantidades de datos

13 Wikileaks, 18 de febrero de 2010. Disponible en: [https://wikileaks.org/plusd/cables/10ASUNCION97\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/10ASUNCION97_a.html)

14 Telefuturo, 26 de noviembre de 2014. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=3Bkdspxhae8>

15 Wikileaks, 8 de julio de 2015. Disponible en: <https://wikileaks.org/hackingteam/emails/emailid/249535>

16 ABC Color, 26 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/notas/gobierno-uso-sistema-de-inteligencia-para-espionaje-periodista-1511976.html>

17 ABC Color, 31 de agosto de 2016. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/la-fiscalia-prepara-imputacion-por-violacion-del-secreto-de-comunicacion-1513910.html>

18 Tedic, 5 de setiembre de 2016. Disponible en: <https://www.tedic.org/personal-debe-posicionarse-publicamente-en-contra-de-la-vigilancia-estatal-ilegal/>

de las comunicaciones privadas de millones de paraguayos y paraguayas. Su colaboración o complicidad es clave para que las instituciones públicas puedan monitorear con efectividad las comunicaciones de las personas.

## **Libertad de expresión en internet**

El caso más notorio de avance contra la libertad de expresión en internet ha sido la aprobación de la Ley N° 5653/16 “De protección de los niños, niñas y adolescentes contra contenidos nocivos en internet” (Tedic, 2016b). Esta ley busca regular las redes de acceso público a internet, como plazas, cibercafés y restaurantes, obligando a responsables de estos lugares y a proveedores del servicio a instalar filtros de bloqueo de “contenidos nocivos” para niñas, niños y adolescentes. Además de los problemas técnicos y de aplicación efectiva que presenta la ley, la misma puede convertirse en una herramienta de bloqueo y censura en internet, violando el derecho al acceso a información y la libertad de expresión.

Si bien la ley persigue un objetivo legítimo, que es la protección de los niños, niñas y adolescentes ante contenidos que pueden afectar su desarrollo, tiene varias limitaciones. Una de estas es que no cumple con el principio de legalidad porque no define qué vuelve “nocivo” a un contenido. Esta falta de precisión impide que las personas conozcan los alcances de la ley y puedan prever su aplicación. Abre también la posibilidad de censura a contenidos legítimos.

Otra limitación grave de la ley, que puede dar pie a la violación de la libertad de expresión, es la creación de listas de bloqueo en internet a través de un órgano administrativo. Según la ley, un Observatorio para la protección de los Derechos del Niño, Niña y Adolescentes en Paraguay tendrá a su cargo la identificación de contenidos y sitios que se consideren nocivos. A partir de este trabajo, se generarán listas de los sitios y contenidos a ser bloqueados de forma compulsiva, vinculante y con sanciones a las empresas proveedoras de internet que no cumplan con la medida. Es problemático que instituciones administrativas, que no están capacitadas para tomar decisiones judiciales sobre la legalidad de la censura de las comunicaciones, las tecnologías utilizadas y los derechos humanos, tengan esta responsabilidad. Existe el riesgo de que, bajo la apariencia de un reclamo administrativo, se restrinja contenido constitucionalmente válido.

## **Libre acceso a la información en internet**

Paraguay cuenta con garantías para cumplir con el derecho de las personas a acceder a información. Pero así como ha habido importantes avances en esta área, también existen desafíos para satisfacer este derecho acorde al avance de las nuevas tecnologías. La Constitución Nacional lo reconoce en el artículo 28 del “Derecho a Informarse”. A partir del 2014, el país cuenta con la Ley N°



5282/14 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”, una herramienta legal fundamental para que las personas puedan monitorear el desempeño de las autoridades y ejercer otros derechos. Entre otras cosas, el reglamento de la ley dispone la creación de un portal en internet donde se pueden hacer las solicitudes de información pública<sup>19</sup>, lo que facilita a la ciudadanía realizar sus peticiones. También, desde el año 2012, Paraguay forma parte de la Alianza de Gobierno Abierto, una iniciativa mundial que promueve la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, usando la tecnología de forma transversal. A través de esta iniciativa, se han presentado tres planes de acción con compromisos del Gobierno paraguayo que buscan fortalecer el acceso de las personas a información pública y a servicios estatales a través de internet, con la creación de portales de datos abiertos, aplicaciones web, entre otros<sup>20</sup>.

Los desafíos pendientes son varios. Primeramente, Paraguay sigue siendo un país que se caracteriza por la desigualdad en el acceso a internet. Según Conatel, a junio de 2016 había más de 3 millones de personas conectadas (Conatel, 2016). Esta brecha digital deja a amplios sectores de la población sin las oportunidades que brinda la red. Además, no todas las instituciones del Estado, municipios y gobernaciones adhieren plenamente a lo establecido en el reglamento de la Ley N° 5282/14. Algunas no se encuentran en el Portal de acceso a información pública<sup>21</sup>, o no responden en tiempo y forma los pedidos de la ciudadanía<sup>22</sup>. Además, investigadores, investigadoras y personas usuarias de datos gubernamentales han citado problemas de accesibilidad, usabilidad y reutilización de la información pública en internet, una suerte de “techo de vidrio” que impide el pleno ejercicio del derecho al acceso a información<sup>23</sup>. Entre otras cosas, se han registrado las siguientes limitaciones: formatos cerrados de publicación que dificultan la reutilización de la información; acceso denegado a información por cuestiones políticas, cambio de autoridades o miedo del funcionariado público; registro incompleto o irregular de datos gubernamentales (Acuña y Masi, 2016).

19 Portal de solicitudes de información pública. Disponible en: <http://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal>

20 Gobierno Abierto Paraguay. Disponible en: <http://www.gobiernoabierto.gov.py/>

21 82 instituciones suscriben al Portal de acceso a información pública.

22 Vanguardia, 30 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.vanguardia.com.py/2016/07/30/instan-a-demanda-masiva-por-la-falta-de-acceso-a-la-informacion/>; ABC Color, 7 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresas/judiciales-y-policiales/urgen-cumplimiento-de-fallo-que-ordena-proveer-informacion-publica-1525626.html>

23 Tedic, 18 de agosto de 2016. <https://www.tedic.org/congreso-limita-uso-de-datos-oficiales-para-la-creacion-de-nuevas-herramientas-ciudadanas/>

## Neutralidad en la Red, un principio clave para el cumplimiento de derechos

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, sin discriminarlo o sin dar preferencia a ciertos contenidos por encima de otros. Este es un principio clave para garantizar los derechos al acceso a información y la libertad de expresión en la red. Por un lado, su incumplimiento deriva en que las personas sean inducidas a acceder a algunos tipos de información y, por otro, la discriminación de contenidos puede ser una forma de censura.

En Paraguay, Conatel debe velar por el cumplimiento de la neutralidad de la red como rector de prácticas comerciales y garante de una internet libre y abierta, para lo cual el control y la supervisión ciudadana son claves<sup>24</sup>. Sin embargo, se han cometido varios abusos en los últimos años sin ningún tipo de sanción. Un ejemplo son las operadoras de internet que privilegian indebidamente algunos contenidos o servicios con aplicaciones gratuitas como Whatsapp o Facebook. También se han registrado bloqueos de páginas web y disminución o discriminación de descarga P2P (Fundación Karisma, 2016).

## La ciberseguridad como nuevo campo de acción del Estado

El Estado paraguayo no escapa de la tendencia mundial de entender y hablar sobre los nuevos desafíos que supone internet en términos de “ciberseguridad”. Aunque se disputa la definición misma del término, por lo general se entiende por ciberseguridad lo relacionado a la seguridad de la infraestructura crítica de un Estado. En pocas palabras, sus redes y sistemas informáticos que hoy en día son vulnerables a ataques diversos. Pero las discusiones de los Estados en torno al tema se sostienen en conceptos limitados de lo que significa seguridad. Además, se coloca en el centro del diseño de políticas al Estado, dejando de lado a los usuarios de internet y marginando una visión de derechos y desarrollo económico. El primer plan nacional de ciberseguridad de Paraguay refleja este desbalance<sup>25</sup>.

Tedic realizó varias críticas y recomendaciones a la propuesta del plan liderado por el Equipo de Respuesta de Incidentes de Seguridad Informática de Paraguay, CERT-Py (Tedic, 2016a), dependiente de la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (Senatics)<sup>26</sup>. Algunas de estas fueron: la ausencia de nociones de derechos humanos y desarrollo económico en el

24 El artículo 26 de la Resolución N° 190/09 explicita “la prohibición que tienen los prestadores del servicio de acceso a internet y transmisión de datos de interferir o degradar el tráfico recibido o generado por el usuario o variar la capacidad contratada según el tipo de contenido, aplicación, origen o destino decidido por el usuario”.

25 Senatics, 18 de diciembre de 2015. Disponible en: <https://www.senatics.gov.py/noticias/exponen-avances-dentro-del-plan-nacional-de-ciberseguridad>

26 CERT- Py (s/f). Disponible en: <https://www.cert.gov.py/index.php/noticias/finfisher-y-su-relacion-con-paraguay>

plan, que deberían ser pilares fundamentales de la seguridad digital o ciberseguridad; hacer de la persona/usuario el centro de esta política pública, más allá de la infraestructura crítica; la falta de políticas de transparencia; la exclusión del plan de actores de internet como la academia, las empresas, organizaciones de la sociedad civil para una cogobernanza efectiva y para hacer contrapeso a la presencia de los sistemas de inteligencia, fuerzas militares y policías.

## RECOMENDACIONES

- Impulsar una legislación de protección de datos que contemple una autoridad competente para investigar violaciones de principios de protección de datos personales y ordenar reparación de daños.
- Cumplir los compromisos asumidos en los instrumentos internacionales de carácter vinculante, las recomendaciones y observaciones de las Naciones Unidas mencionadas en el Examen Periódico Universal ante el Consejo de Derechos Humanos del año 2016.
- Proporcionar a la ciudadanía información suficiente sobre el alcance y la naturaleza de la utilización de los software de vigilancia en su poder.
- Modificar el artículo 10 de la Ley de Comercio Electrónico en lo que hace a la retención de datos de comunicaciones en internet para fines comerciales y la resolución de Conatel sobre almacenamiento de datos de llamadas telefónicas por violar el derecho a la privacidad.
- Establecer mecanismos independientes de supervisión para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas sobre sus actividades de vigilancia y censura de las comunicaciones.
- Aplicar sanciones a las proveedoras que tienen la gestión y el control de tráfico de datos de las comunicaciones que violen la neutralidad en la red.
- Definir una política pública robusta para proveer de acceso a internet a toda la población, acompañada de programas de capacitación y entrenamiento para su uso responsable.
- Mejorar el acceso a la información pública con base en las necesidades de las personas (la demanda de información), con estándares de datos abiertos y con especial atención a las personas que generan conocimientos a partir de la información pública, puesto que estos pueden contribuir al diseño de mejores políticas públicas del Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Jazmín y Fernando Masi (2016) *Usos de la información pública para la producción de conocimientos en Paraguay. Hallazgos preliminares*. Asunción: Cadep/CONACYT.
- Comisión Nacional de Telecomunicaciones (2016) *Suscripciones de internet por tipo de tecnología de acceso. Informe semestral 2016*. Asunción: Conatel. Disponible en: [https://www.tedic.org/wp-content/uploads/sites/4/2016/11/1141261-PLANILLA\\_20-septiembre-2016\\_1038\\_1PDF-PLANILLA\\_20-septiembre-2016\\_1038\\_1.pdf](https://www.tedic.org/wp-content/uploads/sites/4/2016/11/1141261-PLANILLA_20-septiembre-2016_1038_1PDF-PLANILLA_20-septiembre-2016_1038_1.pdf)
- Ferrajoli, Luigi (1995) "Derecho Penal Mínimo y Bienes Jurídicos Fundamentales" en VV.AA. *Prevención y Teoría de la Pena*. Santiago: Editorial Jurídica Conosur.
- Fundación Karisma (2016) *Cómo se contrata en América Latina el acceso a internet*. Disponible en: <https://www.tedic.org/wp-content/uploads/sites/4/2016/06/Informe-ISOC-Final-jun-27.pdf>
- Rolón, Jorge y Maricarmen Sequera (2016) *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 (2016a) Comentarios al borrador del plan de ciberseguridad. Disponible en: [https://www.tedic.org/wp-content/uploads/sites/4/2016/06/observaciones-sobre-el-plan-de-ciberseguridad\\_v14jun-.pdf](https://www.tedic.org/wp-content/uploads/sites/4/2016/06/observaciones-sobre-el-plan-de-ciberseguridad_v14jun-.pdf)
- Tedic (2016b) *Análisis jurídico sobre el proyecto de ley de contenidos nocivos en internet para niños y adolescentes*. Disponible en <https://www.tedic.org/tedic-no-esta-de-acuerdo-con-el-enfoque-de-tecnologia-que-tiene-el-proyecto-de-proteccion-de-la-ninez-de-contenidos-nocivos-en-internet/>
- United Nations (2014) *The right to privacy in the digital age. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. Disponible en: <https://eff.org/r.hz9z>



# UN CICLO QUE SE REPITE: AMEDRENTAMIENTOS A SECTORES MÁS VULNERABLES

DERECHO A LA REUNIÓN, MANIFESTACIÓN Y ASOCIACIÓN



El Estado es el principal responsable en garantizar el cumplimiento de los derechos que están consagrados en la Constitución Nacional Paraguaya y es el principal responsable de hacer cumplir las normativas vigentes a nivel nacional e internacional.

Este año han retornado con fuerza las manifestaciones de diversos grupos, entre ellos los del sector estudiantil, con el desenlace de la renuncia de la ministra de Educación y las masivas convocatorias ciudadanas, entre cuyos logros puede citarse el retroceso de privilegios a funcionarios del Poder Ejecutivo. Así también, siguen otras formas de manifestación de organizaciones y movimientos, creando nuevas maneras de reclamar derechos y exigir el cumplimiento de los mismos y demandando más políticas públicas sociales al Estado.

## INTRODUCCIÓN

En una sociedad democrática, todas las personas deben tener garantizados los derechos a la asociación y a la reunión y manifestación. El Estado cumple un rol fundamental en proteger y respetar estos derechos, creando las condiciones adecuadas para la participación de todas las personas que quieran ejercerlos.

Las autoridades tienen la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de los artículos 32 y 42 de la Constitución Nacional, además de implementar medidas para impedir la violación de las libertades mencionadas en la normativa.

## MARCO JURÍDICO

La libertad de reunión y de manifestación y la libertad de asociación son derechos humanos que a la vez permiten ejercer, promover y exigir 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 a fin de permitir su libre ejercicio, sin obstáculos ni interferencias más que los establecidos en la Constitución Nacional.

Estos derechos están garantizados en la normativa nacional e internacional que el Estado paraguayo suscribió y ratificó<sup>1</sup>.

### ***A nivel nacional***

En Paraguay la Constitución Nacional establece garantías, tanto para el derecho a la reunión y manifestación, como para el derecho a la asociación.

La libertad de reunión y de manifestación se encuentra garantizada en el artículo 32 de la Constitución Nacional. La Ley N°1066/97 o del marchódromo reglamenta este artículo estableciendo horas y lugares donde se puedan realizar las reuniones o manifestaciones<sup>2</sup>.

El artículo 42 de la Constitución Nacional establece la libertad de asociación o agremiación con fines lícitos. Es decir, todas las personas tienen el derecho de organizarse y/o asociarse con fines legales, así como nadie está obligado a pertenecer a una asociación específica.

Este derecho también se reconoce en la Ley N°3966/10 Orgánica Municipal (Ley N° 3966/10), que en el artículo 65 hace referencia a la organización, fun-

1 El marco legal a nivel nacional e internacional se encuentra desarrollado más ampliamente en los informes presentados en años anteriores (2010 al 2015).

2 Ediciones anteriores de este informe (2010-2015) han señalado el carácter inapropiado de la ley, principalmente en dos aspectos: la fijación de horarios para realizar manifestaciones y la prohibición de que se realicen frente a determinadas instituciones públicas.

ciones y otros aspectos relativos al régimen jurídico de las comisiones vecinales, y en el artículo 67 garantiza la libertad de asociación.

En tanto, el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 1680/01), en el artículo 21, en cuanto a la organización y participación en entidades estudiantiles, establece el deber del sistema educativo de garantizar al niño, niña y adolescentes este derecho.

El artículo 67 del Código Laboral paraguayo, que establece los derechos de los trabajadores, en el inc. i) hace referencia al derecho de “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”.

### ***A nivel internacional***

Las libertades de reunión y manifestación son reconocidas en los artículos 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, Ley N°5/92) y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, Ley 1/89). Así también, el Estado paraguayo asumió otros compromisos internacionales, al haber firmado la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (OEA, 1948) y la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas (ONU, 1999).

En cuanto a la libertad de asociación, esta se encuentra expresada en el artículo 22 del PIDCP.

Los poderes Ejecutivo y Legislativo son los principales responsables de garantizar y hacer cumplir lo establecido en la normativa vigente.

Por otro lado, otros instrumentos internacionales de derechos humanos que protegen los derechos de grupos concretos reconocen específicamente, de manera directa o indirecta, los derechos de esos grupos a la libertad de reunión pacífica y de asociación: La Convención sobre los derechos del niño (CDN) exige a los Estados partes que reconozcan los derechos de niños, niñas y adolescentes a la libertad de asociación y a la libertad de reunión pacífica (art. 15). La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw) garantiza a las mujeres participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país (art.7 inc. c). La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CPD) reconoce explícitamente el derecho a participar en la vida pública y política, creando organizaciones que representen los intereses de las personas con discapacidad y formando parte de ellas (art. 29).



## Derecho a la reunión y manifestación

Varios hechos ocurrieron durante el año 2016 y en este informe se presentan algunos de ellos. Particularmente los casos en los que se limitó o se buscó amedrentar a los sectores que recurrieron a la manifestación como medida para exigir otros derechos.

A pesar de que algunos sectores intentaron limitar el derecho a la manifestación, la ciudadanía ha buscado los medios para hacer efectivo este derecho. Un caso llamativo fue el relativo a protestas contra las Fuerzas Armadas (FF.AA.), en donde un grupo de familiares de militares llegaron hasta las FF.AA. y se ubicaron sobre General Santos, exigieron justicia para esclarecer por hechos de corrupción y la muerte de ocho militares en Arroyito en un atentado atribuido al Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP). El general Luis Gonzaga Garcete, comandante de las Fuerzas Militares, cercó la sede de la unidad que está a su cargo para evitar más protestas en su contra. El jefe militar mandó poner vallas en todo el perímetro y hasta cerró la intersección de las calles Vicepresidente Sánchez casi Mariscal López para impedir que los manifestantes se aproximen al cuartel. EL sábado 17 de setiembre, otro grupo conformado por miembros del Congreso Democrático del Pueblo se manifestaron contra la corrupción imperante en la cúpula militar. “Garcete autorizó la instalación de parlantes y la actuación de la banda militar, buscando tapar a los manifestantes”<sup>3</sup>.

## Campesinos reprimidos y postergados en sus derechos

**Colonia Guahory.** Entre los hechos más resaltantes del sector campesino, está el reclamo de tierras, la condonación de deudas, entre otros temas reivindicados por las organizaciones rurales. Sin embargo, el caso de la colonia Guahory demuestra, por una parte, la falta absoluta de planes reales para una reforma agraria y, por otra, la parcialidad manifiesta del gobierno hacia sectores económicos de poder.

La policía realizó un cuestionado desalojo el jueves 15 de setiembre de 2016, durante el cual se derribaron e incendiaron casas de campesinos que ocupan tierras de la colonia Guahory (distrito Tembiaporã, Caaguazú) desde hace varios años. Unos 1.200 efectivos fueron destinados para el procedimiento. Colonos brasileños admitieron que pagaron<sup>4</sup> unos 200 millones de guaraníes a la policía para la realización del procedimiento. El Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) confirmó que los colonos de Guahory tienen títulos de propiedad inscriptos en la Dirección General de Registros Públicos (DGRP).

3 Última Hora, 17 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ffmm-clausuran-calle-evitar-escrache-11024735.html>

4 ABC Color, 16 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/economia/admiten-que-se-pago-a-policia-para-desalojar-a-campesinos-1519568.html>

Muchos de ellos fueron entregados por el ente de forma irregular en el pasado<sup>5</sup> y hoy están “legalizados” por haber sido registrados. Justo Cárdenas señaló que “existen muy pocos lotes que podrían ser recuperados por el Indert. Luego de un estudio técnico realizado se observa que el 85% de las tierras están tituladas. Se han adquirido esos lotes con el Estatuto viejo, del año 2002, que posibilitaba la compra de lotes fiscales o públicos por parte de extranjeros, a diferencia del Estatuto actual en el que dicha posibilidad ya no se da”<sup>6</sup>.

Los conflictos en la colonia siguen, pues en octubre otra vez una dotación de efectivos de la policía, entre ellos miembros de Fuerzas Especiales, cascos azules y hasta un camión hidrante rodearon el 8 de octubre el predio de una escuela ubicada en la colonia<sup>7</sup>. Los campesinos desalojados se apostaron primero en la Plaza Uruguaya (Asunción) y hasta el momento en el paseo Comuneros al costado de la Catedral de Asunción, sin recibir respuestas del Indert<sup>8</sup>.

**Condonación de deudas.** Más de 15 campesinos y campesinas resultaron heridos durante una represión que sufrieron por parte de policías antimotines en el kilómetro 59 de la Ruta I “Mariscal Francisco Solano López”, donde estuvieron apostados desde el 19 de setiembre en reclamo de la condonación de sus deudas. Unos 700 campesinos y campesinas provenientes de los departamentos de Paraguarí, Caazapá y Guairá desde el lunes 19 de setiembre realizaron cierres de manera intermitente del tramo vial en Yaguarón (Paraguarí)<sup>9</sup>, pero el 23 de setiembre, cuando intentaron realizar nuevamente el cierre, fueron repelidos con balines de goma y gas lacrimógeno<sup>10</sup>.

**Caso Curuguay.** Detención y agresión policial a jóvenes. El 18 de julio, en el marco del juicio a las personas condenadas por la masacre en Curuguay, seis jóvenes fueron detenidos poco después de las 11.00 horas “sin argumentación alguna”, según declaraciones de los arrestados. Los mismos denunciaron haber sido golpeados de forma brutal por agentes policiales, quienes según los jóvenes implantaron objetos para inculparlos <sup>11</sup>.

5 ABC Color, 18 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/colonos-de-guahory-tienen-titulos-pero-muchos-con-origen-ilegitimo-1519833.html>

6 Indert, 19 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.indert.gov.py/index.php/noticias/caso-guahory-estado-no-puede-desconocer-titulos-entregados-legalmente>

7 ABC Color, 8 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/guahory-denuncian-represion-1526167.html>

8 Para información adicional sobre este caso y otros desalojos forzosos remitirse al artículo que trata, como uno de los dos temas del año, esta problemática.

9 ABC Color, 23 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/campesinos-permanecen-movilizados-en-el-interior-1521326.html>

10 ABC Color, 23 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/varios-campesinos-heridos-tras-incidentes-con-la-policia-en-yaguaron-1521499.html>

11 Última Hora, 18 de julio de 2016. Disponible en: <http://m.ultimahora.com/denuncian-agresion-policial-zona-del-palacio-n1008884.html>

Unas horas antes de comenzar el acto donde se darían a conocer los argumentos de los jueces que condenaron a once campesinos y campesinas por la masacre de Curuguaty, agentes policiales detuvieron a I.A.C.B., adolescente de 17 años, oriundo de Choré, San Pedro. Junto al joven fueron aprehendidas otras dos personas: Edilberto Pérez García y Reinaldo Torales Lesme, ambos de Caaguazú. Los tres fueron interceptados sobre la avenida Carlos Antonio López en medio de un control policial<sup>12</sup>.

## Movilizaciones con rostro de estudiantes

**#UnaNoTeCalles en permanente movilización.** En el informe 2015 se mencionaban las movilizaciones de los estudiantes y docentes de las diferentes carreras de la Universidad Nacional, a raíz de denuncias de corrupción que afectaban a varias autoridades de las distintas dependencias de la mencionada casa de estudios (Pilz, 2015). Las distintas movilizaciones a nivel nacional resultaron en la renuncia de cincuenta personas, entre funcionarios y profesores<sup>13</sup>.

Un año después la movilización continúa. Una de las principales reivindicaciones del movimiento #UNA-No-Te-calles es la aprobación de un nuevo estatuto, con la paridad entre todos los estamentos. Entre sus demandas, sigue la lucha contra la corrupción y los estudiantes sostienen que una mayor participación de sus representantes en estamentos de decisión es fundamental para una mejor calidad de educación.

En todo momento, la movilización de los estudiantes no estuvo exenta de situaciones de amedrentamiento. El 12 de setiembre varios alumnos y alumnas fueron imputados por la fiscalía Viviana Riveros, de la Unidad 7 de San Lorenzo por “privación de libertad a los assembleístas, lo que se cataloga como un hecho punible agravado<sup>14</sup>. Para el abogado Guillermo Ferreiro se trató de un amedrentamiento y las y los estudiantes denuncian la criminalización de la lucha estudiantil. La orden fue levantada posteriormente, pero esta es una táctica común utilizada por los fiscales para intimidar a los dirigentes sociales y desmovilizar a sus seguidores.

En este marco de protesta, el martes 13 de setiembre de 2016, alumnas y alumnos rodearon el local donde se realizó la asamblea, cuando nuevamente la votación favoreció a las y los docentes en la conformación del Consejo Directivo. Las y los alumnos piden que haya equidad entre integrantes de cada estamento,

12 Última Hora, 18 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/fiscalia-libera-jovenes-detenido-n1008927.html>

13 Última Hora, 19 de octubre de 2015. Disponible en <http://www.ultimahora.com/mas-50-renunciados-lo-que-el-viento-unanotecalles-se-llevo-n940125.html>

14 ABC Color, 13 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/presentan-denuncia-formal-por-retencion-1518320.html>

es decir, igual cantidad de profesores/as, egresados/as y estudiantes, más el decano o decana y vicedecano/a<sup>15</sup>.

La crisis en la Universidad Nacional de Asunción (UNA) continúa. Estudiantes de la Facultad de Ingeniería siguen con el paro ya hace más de 100 días exigiendo la intervención de esta facultad y la destitución del decano Ever Cabrera<sup>16</sup>.

Inspirada por hechos de corrupción, la indignación estudiantil también ha expuesto la amplia gama de abusos personales y políticos perpetrados impunemente por docentes y líderes universitarios, a causa de la ausencia de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la institución. Tradicionalmente, las autoridades universitarias han distribuido salarios y posiciones lucrativas a miembros del Partido Colorado y a conexiones personales, callando voces disidentes a través de su marginalización, amedrentamientos y la amenaza de despido (Setrini, 2016)<sup>17</sup>.

Entre otros hechos, luego de la última asamblea universitaria, la policía detuvo e interrogó a cuatro guardias privados de seguridad contratados por el decano de la Facultad de Medicina, Laurentino Barrios, después de que estos hayan agredido<sup>18</sup> y amenazado a tres estudiantes manifestantes con una cadena de metal y otras armas. El decano de la Facultad de Filosofía, Ricardo Pavetti, acusó a dirigentes estudiantiles de “tomar órdenes” y “recibir víveres” de extranjeros y declaró<sup>19</sup> “lícito repelar la violencia con violencia,” reproduciendo el xenofóbico y autoritario discurso de seguridad de la dictadura paraguaya.

El privilegio político gozado por el profesorado permite graves abusos de poder en las aulas de la UNA. Autoridades universitarias se apropian de recursos designados para la expansión y mejora de los programas académicos. La contratación y protección de investigadores/as e instructores/as sin calificación frena la producción académica y científica de la institución, y obstaculiza las innovaciones curriculares y pedagógicas necesarias para que la formación universitaria alcance estándares internacionales en Paraguay. En junio, un profesor de la Facultad de Medicina, Juan Gustavo Rodríguez Andersen<sup>20</sup>, fue imputado por acoso sexual y, durante las últimas manifestaciones, mujeres estudiantes

15 ABC Color, 5 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/alumnos-movilizados-contra-continuidismo-en-la-una-1505834.html>; ABC Color, 13 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/caldeado-ambiente-en-la-una-1518265.html>

16 ABC Color, 10 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/dilatan-resolucion-de-crisis-en-ingenieria-1536172.html>

17 Gustavo Setrini (2016) Primavera estudiantil en Paraguay. Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/gustavo-setrini/primavera-estudiantil-en-paraguay>

18 ABC Color, 30 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/estudiantes-denuncian-brutal-agresion-1523679.html>

19 ABC Color, 4 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/730am/periodisticamente/filosofia-una-decano-no-descarta-utilizar-violencia-para-recuperar-la-facultad-1524810.html>

20 ABC Color, 28 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/imputan-a-docente-universitario-por-acoso-1493718.html>

han denunciado prácticas sistemáticas de acoso sexual en dicha institución. Estudiantes de la Facultad de Derecho han reportado casos de docentes que hacen llamadas telefónicas días antes de los exámenes finales y solicitan pagos a los alumnos y alumnas para aprobar sus exámenes.

**Toma masiva de colegios fuerzan renuncia de ministra de Educación.** Desde la sentata en el Colegio Cristo Rey en agosto de 2015, las protestas en colegios secundarios se volvieron más frecuentes hasta una gran movilización en setiembre de ese año por una educación de calidad. A partir de allí se dieron varias tomas de colegios en todo el país, exigiendo el estudiantado mayor transparencia, y en protesta por la actitud inflexible de las autoridades. Los y las estudiantes mencionaron que la toma de colegios “es una forma de respuestas más rápidas de parte de las autoridades”<sup>21</sup>.

La masiva toma de colegios en el año 2016 culminó en la renuncia de Marta Lafuente, entonces ministra de Educación, quien renunció el 5 de mayo, luego de 3 días de protesta en su contra<sup>22</sup>. Las y los estudiantes realizaron la toma de varias instituciones educativas como medida de fuerza en rechazo a su gestión. Desde que iniciaron la toma del Colegio Nacional República Argentina, en la tarde del martes 3 de mayo, las y los estudiantes de secundaria anunciaron que no se rendirían bajo ningún tipo de persuasión. La consigna era: renuncia o destitución de la ministra Marta Lafuente, sin ninguna posibilidad de diálogo.

Con la renuncia de la ministra Marta Lafuente y la asunción al cargo de Enrique Riera, impulsó la Mesa de Trabajo Educativa, pero sin muchos resultados hasta el momento.

**Segunda Marcha Nacional de Colegios Públicos y Privados (Mncpp).** El 16 de setiembre, miles de estudiantes se movilizaron en lo que fue la Segunda Marcha Nacional de Colegios Públicos y Privados. A quienes participaron de la movilización se les amenazó con recibir ausente y un cero como calificación (otra forma de amedrentar). Ante la advertencia mencionaron que “ya estaban aturdidos con las amenazas de aplazos, ausencias y los descuentos para los docentes si se unían a la marcha estudiantil”<sup>23</sup>.

El Ministro de Educación, Enrique Riera, con sus amenazas, trató de amedrentar al estudiantado, intentando que renunciaran al derecho a la manifestación que está garantizada en nuestra Constitución Nacional. El derecho a la manifestación es una forma de exigir otros derechos humanos y debe ser respalda-

21 Última Hora, 17 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/toman-el-colegio-san-antonio-y-logran-renuncia-del-director-m1000419.html>

22 ABC Color, 5 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/estudiantes-paraguayos-tumbaron-a-lafuente-1476803.html>

23 Última Hora, 17 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/riera-provoco-los-jovenes-y-recibio-botellazos-agua-n1024664.html>

do y apoyado por el Estado. Sin embargo, son las autoridades las que buscan limitar este derecho.

A raíz del peligro que representa la infraestructura de escuelas públicas a nivel nacional, se presentó un proyecto de ley que declaraba en situación de emergencia las instituciones educativas de gestión oficial. Sin embargo, a comienzos del mes de octubre, la Cámara de Diputados no había conseguido la mayoría absoluta de votos (41) para ratificar dicho proyecto en su redacción original, en el que se planteaba flexibilizar los procesos de contratación para la reparación de las escuelas. El Senado decidió eliminar el carácter de emergencia a la normativa aludiendo la intención de frenar la discrecionalidad en el uso de los fondos.

El 7% del Producto Interno Bruto para invertir en el sector de la educación recomendado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) está muy lejos de ser cumplido. Actualmente solo el 3% del PIB se invierte en educación, que equivale a la mitad de la media regional del 6%<sup>24</sup>.

## Docentes también se movilizan

**Represión a huelguistas del sector docente.** El martes 22 de diciembre de 2015, la presidenta de la Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay – Sindicato Nacional (OTEP-SN), Blanca Ávalos, denunció represión por parte de la policía. La misma, en el segundo día de la huelga general convocada por la citada agremiación, manifestó que la Policía reprimió la marcha y arrinconó a los huelguistas en el cruce de Félix Bogado y General Santos de Asunción<sup>25</sup>.

**Grupo de docentes denuncian persecución en Canindeyú.** Varios docentes, integrantes de la OTEP-SN, se manifestaron el lunes 26 de setiembre frente a la Supervisión del Ministerio de Educación de Canindeyú ante una supuesta persecución por parte de autoridades. El conflicto se inició cuando autoridades locales solicitaron informes sobre la realización de un congreso educativo realizado el 2 de ese mes y de una serie de protestas del sector.

En los documentos, las autoridades del Ministerio de Educación aseguran que la OTEP-SN no contaba con autorización para realizar tal congreso y que ni siquiera está acreditada por la cartera educativa. Especificaron que la presidenta de la OTEP, Blanca Ávalos, fue sumariada y despedida del MEC<sup>26</sup>.

24 La Nación, 19 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/2016/04/19/paraguay-un-pais-muy-pobre-en-educacion/>

25 ABC Color, 22 de diciembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/denuncian-represion-y-restriccion-de-marcha-1438173.html>

26 Última Hora, 26 de setiembre 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/grupo-docentes-denuncian-persecucion-canindeyu-n1027013.html>

## Otros sectores se movilizan

**Manifestaciones en Ciudad del Este (Alto Paraná).** La gestión de la intendenta de Ciudad del Este, Sandra McLeod, cuestionada por una parte de la ciudadanía y defendida por otra, ha llevado a que grupos de ambos sectores realizaran movilizaciones.

El 26 de julio manifestantes del grupo CDE Transparente y taxistas de la zona en favor de la intervención comunal sufrieron una represión policial<sup>27</sup> con balines de goma y gas lacrimógeno, resultando heridas dos mujeres y demorado Derlis Gaona, dirigente de los trabajadores del volante. La manifestación tuvo lugar un día antes del tratamiento del pedido de intervención en la Cámara de Diputados.

**Manifestación contra el rebrote stronista y la política represiva.** Varias organizaciones de la sociedad civil y gremiales protestaron contra lo que llaman un “rebrote del stronismo” en los últimos discursos de referentes del Gobierno, así como en la represión a las reivindicaciones sociales. El senador colorado Carlos Núñez lamentó que el exdictador Stroessner no esté vivo “para traer la paz al país”. En otro momento dijo que “había que eliminar a los comunistas” del Paraguay<sup>28</sup>. “Lastimosamente ya no está Stroessner en la Tierra, solo creo que si él estaba íbamos a vivir en paz, a dormir otra vez con las puertas abiertas”, fueron las declaraciones del excomisario y actual senador Núñez durante la sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores<sup>29</sup>.

Expresiones de este tipo, que reivindican a la dictadura, tiempo en el que la violación a los derechos humanos era una constante, denotan el deseo de limitar las movilizaciones ciudadanas. Para la dirigente del Movimiento Campesino Paraguayo (MCP), Cecilia Quiroga, “lo que se busca con esto es criminalizar la manifestación del 20 de setiembre, y que nuestra causa no encuentre solidaridad de la sociedad”. La misma menciona explícitamente el derecho a la movilización<sup>30</sup>.

**Intervienen Hospital Regional de San Pedro por denuncias.** Otra situación que generó la movilización de dos grupos fue de los y las funcionarios del Hospital Regional de San Pedro. El lunes 19 de setiembre, manifestantes iniciaron una protesta frente al hospital reclamando incumplimiento de cargas horarias y, a la vez, solicitaron la renuncia de la directora del Hospital, la Dra. Mónica Sosa. Por su parte, la directora aseguró que existían irregularidades cometidas por el

27 ABC Color, 26 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/manifestantes-se-enfrentan-con-la-policia-en-cde-1502716.html>

28 ABC Color, 29 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/senador-triste-sin-stroessner-1513360.html>

29 Serpaj-Py, 29 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.serpajpy.org.py/?p=4335>

30 Última Hora, 13 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/manifestacion-contra-el-rebote-stronista-y-la-politica-represiva-n1023595.html>

personal. Entre ambos frentes, a favor y en contra de la administración, en la madrugada se produjo una pelea entre policías y los manifestantes<sup>31</sup>.

**Protestas contra el triple aguinaldo.** Durante una sesión realizada el miércoles 28 de setiembre en la Cámara de Diputados se aprobó un proyecto de ley que amplía el presupuesto para el Congreso en más de G. 12.000 millones. La Cámara Baja dio así el visto bueno al proyecto de distribuir esta suma entre unos 1.300 funcionarios y funcionarias del Congreso. Del monto total solicitado, G. 8.800 millones se prevén destinar al pago de gratificaciones para el funcionariado, entre las que se incluye el “tercer aguinaldo”. Por redes sociales, el jueves 29 de setiembre fueron convocados a protestar en Asunción más de dos mil personas en la plaza de la Democracia en rechazo a la bonificación aprobada. La indignación de la ciudadanía no tardó en generar cambios de postura entre parlamentarios/as.

**La 13ª marcha por los derechos LGTBI (Lesbianas, Gays, Personas Trans, Bisexuales e Intersexuales).** La actividad tuvo lugar en Asunción el 1 de octubre de 2016. Durante el acto central, una camioneta con parlantes dio vueltas a la plaza donde se realizaba el acto. Desde la misma, con un micrófono, una persona gritaba frases en contra de la manifestación aludiendo a la Biblia, diciendo que la homosexualidad es pecado y otras frases de contenido similar. No hubo respuesta por parte de las personas manifestantes y el incidente no tuvo consecuencias.

**Actividad contra la discriminación.** La Red contra toda forma de discriminación<sup>32</sup> realizó un evento público en la Plaza de la Democracia el 12 de noviembre de 2016. Participantes del evento detectaron a un hombre visiblemente nervioso con un estuche en las manos. Se solicitó a la policía que le pregunte sobre el contenido de su estuche. Resultó ser un nunchacu<sup>33</sup>, arma arrojadiza. Ante la pregunta del policía sobre el arma, el señor dijo que “no le gustaba la actividad”. Al final terminó retirándose de la plaza.

## Movilizaciones varias y sin incidentes

**Marcha en contra de la violencia.** Más de 5.000 personas participaron el jueves 15 de setiembre de una marcha en contra de la violencia y en repudio hacia los responsables de la seguridad en Salto del Guairá, capital del departamento de Canindeyú, por haber dejado presuntamente escapar al principal sospechoso del doble crimen que sacudió a la referida localidad: la muerte de padre e hijo, el primero exconcejal municipal de la ciudad. La Comuna local declaró asueto de 07:00 a 10:00 hs de la mañana para permitir la masiva concurrencia de la

31 Última Hora, 21 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/intervienen-hospital-regional-san-pedro-denuncias-n1025614.html>

32 Red de organizaciones que abogan por el proyecto de ley contra toda forma de discriminación.

33 Se usan varios nombres: nunchaco, linchaco, chaco o barra doble.



ciudadanía al acto central que se desarrolló en la Plaza de las Madres, que estuvo repleta<sup>34</sup>.

Protesta contra Tape Porã en Caaguazú. Una importante cantidad de personas realizó, el lunes 26 de setiembre, una manifestación contra el consorcio Tape Porã, que tiene en el distrito de Juan Manuel Frutos (Caaguazú) su puesto de cobro de peaje, debido a que como habitantes de ese municipio se les obliga onerosamente e injustamente a pagar peaje cuando circulan por el trecho de la ruta que está dentro de este municipio. Por espacio de 3 horas fue cerrado el tránsito vehicular<sup>35</sup>.

## Derecho a la asociación

La pertenencia, asociación y/o participación en una organización, asociación o movimiento es muy baja. Entre los sectores que han tenido más visibilidad por conformar una organización para luchar por sus derechos, se encuentran los/as trabajadores/as urbanos y rurales –sindicatos y organizaciones campesinas– y el estudiantil, a través de los centros de estudiantes. En todos los casos, se han registrado situaciones de presión y amenazas para no formar o no participar de la organización.

***Violación de la libertad sindical por parte del Gobierno paraguayo.*** Las denuncias por la falta de reconocimiento son varias, como también a la persecución sindical, cuya evidencia más clara puede notarse en el caso de los 51 trabajadores de la empresa de la Línea 49<sup>36</sup>, que fueron despedidos tras intentar constituir un sindicato.

En el mismo sentido se hace notar el caso de los dirigentes sindicales y trabajadores de la Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay Sindicato Nacional (OTEP SN) que vienen denunciando persecución sindical<sup>37</sup>. Los mismos denuncian descuentos arbitrarios e injustificados de salarios a quienes ejercieron el derecho laboral de ir a huelga y participar de movilizaciones. Además de la eliminación de la jornada sindical como espacio de participación democrática de los trabajadores de la educación, que permitía la reunión mensual en asambleas para discutir sus intereses.

34 Última Hora, 15 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/salto-del-guaira-duras-criticastardia-reaccion-fiscalia-y-policia-n1024136.html>

35 Última Hora, 30 de setiembre de /2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/protesta-contra-tape-poracaaguazu-n1028262.html>

36 Última Hora, 12 de julio de 2016. Disponible en <http://www.ultimahora.com/choferes-la-linea-49-levantan-carpasfrente-al-ministerio-del-trabajo-n1007159.html>

37 Otep SN. 8 de enero de 2016. Disponible en <http://otepn.blogspot.com/2016/01/cladem-py-es-una-clara-medida-de.html>

## CONCLUSIONES

Los problemas que afectan a varios sectores siguen sin ser resueltos por el gobierno, por lo que las manifestaciones constituyen una forma de exigir a las autoridades y las mismas continuarán en tanto no se tengan respuestas. Sin embargo, en más de un caso, se dieron situaciones de represión o amedrentamiento a los grupos. 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 los agentes estatales (autoridades y efectivos policiales).

El fortalecimiento del ejercicio de reunión y manifestación ciudadana se logrará en la medida que el Estado la promueva y se abstenga de intervenir cuando ella se realiza de forma pacífica. El gobierno debe evitar que se implementen acciones tendientes a tratar de desmovilizar a la población.

## RECOMENDACIONES

- Los hechos abordados para este informe, además de reiterar las observaciones realizadas en los informes anteriores, sugieren:
- Garantizar a la ciudadanía el derecho a la manifestación pública como mecanismo de exigibilidad de derechos humanos y rectificar limitación legal o judicial alguna para el ejercicio de este derecho.
- Adoptar las medidas que fueran necesarias para dar respuesta a las demandas exigidas mediante el ejercicio del derecho a la reunión y manifestación, a partir de la intervención responsable, oportuna y efectiva de los organismos y agentes estatales correspondientes”
- Evitar el uso de acciones represivas policiales que dificulten o impidan a la ciudadanía ejercer su derecho a la manifestación pública.
- El Ministerio Público debe garantizar los derechos de todos/as que se ejercen a través de la reunión y manifestación y no criminalizar las protestas como respuesta a los reclamos. La Unidad Especializada de Convivencia y Seguridad de las Personas, cuya especialidad es combatir disturbios provocados por barrabravas de fútbol, no está preparada para dar cobertura a protestas ciudadanas legítimas.



# CUANDO LA AUTORIDAD SE USA PARA ABUSAR SEXUALMENTE

DERECHOS SEXUALES



El periodo del informe se caracteriza por casi nulos avances en legislación y políticas públicas y por muchas denuncias de abuso sexual que tienen en común la utilización del poder que da una autoridad para ejercer esa violencia.

**Mirta Moragas Mereles<sup>1</sup>**

ALIANZA NACIONAL DE LA CAMPAÑA POR UNA CONVENCION INTERAMERICANA  
DE LOS DERECHOS SEXUALES Y LOS DERECHOS REPRODUCTIVOS<sup>2</sup>

<sup>1</sup> La autora agradece a Fabián Gamarra su colaboración para la elaboración de este artículo.

<sup>2</sup> Integrada por: Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas; Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA); Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer - Paraguay (Cladem-Py); Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP); Centro de Documentación y Estudios (CDE); Enlace - Centro de Desarrollo Humano; Kuña Róga; Las Ramonas; Panambi, Asociación de Travestis, Transgéneros y Transexuales del Paraguay; Paragay y Sociedad Paraguaya de Estudios sobre Sexualidad Humana (SPESH).

## INTRODUCCIÓN

Poco o nada se ha avanzado en legislación y políticas públicas en derechos sexuales. Solitariamente el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MS-PBS) ha tomado medidas sobre salud sexual para adolescentes, pero ante la gran ausencia del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) las medidas que pudieran tomarse desde salud claramente han sido insuficientes.

Por otra parte, este año se ha caracterizado por varios casos de denuncias de violencia sexual por parte de personas que han abusado de su poder para cometer el hecho, tanto desde el poder que da el sacerdocio como el poder que da la docencia. Niños, niñas y adolescentes, de nuevo, las grandes víctimas.

## MARCO JURÍDICO Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Los derechos sexuales se encuentran amparados constitucionalmente en los artículos 25 (libre expresión de la personalidad) y 33 (derecho a la intimidad), así como en numerosos instrumentos internacionales ratificados por el Estado paraguayo vinculados a diversos derechos (salud, educación, derechos de las mujeres, igualdad y no discriminación, etc.).

Continúa sin tratarse el proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal y sigue pendiente la aprobación del proyecto de ley contra toda forma de discriminación, en su segunda presentación luego del rechazo registrado en noviembre de 2014.

En octubre de este año fue rechazado el proyecto de ley “Que modifica el artículo 135 de la Ley N° 1160/97, Código Penal y su modificatoria Ley N° 3.440/08”<sup>3</sup>, presentado por los senadores Hugo Richer, Arnoldo Wiens, Blanca Fonseca, José Manuel Bóveda y Mirta Gusinky, que pretendía elevar las penas para los casos de abuso sexual en niñas y niños.

Otro proyecto de ley que fue presentado y rechazado este año fue el proyecto de ley “Que establece la obligatoriedad para los centros públicos de salud del territorio nacional de contar con mastógrafos de uso gratuito, campañas informativas y unidades de capacitación para el autoexamen de mamas de manera a contribuir al diagnóstico temprano del cáncer de mama y crea el banco nacional de drogas para pacientes diagnosticados con cáncer de mama”, de la autoría de la diputada Blanca Vargas de Caballero. El proyecto de ley contemplaba la obligatoriedad de que todos los centros públicos de salud contaran con mastógrafos, cuyo uso fuera gratuito para las mujeres que solicitaran el servicio, así como equipos de capacitación para el autoexamen de mamas. Finalmente

3 Sistema de Información Legislativa (2015) *Expediente de tramitación S-156797*. Disponible en línea: <http://sil2py.senado.gov.py/CONSULTASILpy-war/formulario/FichaTecnicaExpediente.pmf?q=FichaTecnicaExpediente%2F104542>

se establecía el Banco Nacional de Drogas para pacientes diagnosticados con cáncer de mama.

## **Plan Nacional de Salud Adolescente 2016 – 2021**

El plan fue aprobado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) por Resolución N° 506/16. Algunos ejes y acciones establecidos en este plan son:

**Eje estratégico 4.** Comunicación social basada en la promoción de la salud. Acciones:

Fortalecimiento de la articulación con el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) para el desarrollo en contenidos de salud integral adolescente y en el proceso de incorporación en el currículo de la educación integral de la sexualidad, prevención de adicciones y violencia con énfasis en la promoción de la salud y la prevención.

Concienciación y capacitación a la comunidad educativa (directivos (sic), docentes, familias, estudiantes y otros actores de la comunidad) en temas de salud integral; sexual y reproductiva, adicciones, accidentes, violencia, derechos, equidad de género y diversidad, etc., (con base en las normativas vigentes del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social), destacando el compromiso compartido entre familia, comunidad e instituciones en el desarrollo de la educación y la salud.

Como puede apreciarse, el marco de acción está limitado a la comunicación y a coordinar acciones con el MEC, que continúa sin asumir el rol que le cabe en el tema de educación integral de la sexualidad.

## **Violencia sexual y educación de la sexualidad, temas emergentes en el Examen Periódico Universal (EPU)**

En enero de este año, el Estado paraguayo fue examinado en el marco del EPU ante el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que contempla el cumplimiento de todos los derechos humanos reconocidos. Varias de las recomendaciones están vinculadas a los derechos sexuales.

### ***Violencia sexual***

Varias recomendaciones consideraron la violencia en general y la violencia sexual contra mujeres y niñas en particular. Las recomendaciones recibidas fueron:

Prevenir todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, en particular los abusos sexuales y la violencia doméstica, entre otras cosas, mediante la aprobación de una ley para prevenir, castigar y erradicar la violencia contra la mujer (EPU, 2016, Austria, párrafo 102.67).

Tomar medidas adicionales, que incluyan, entre otras cosas, la dotación de recursos y la prestación de asistencia, el acceso a los tribunales y la imposición de una pena adecuada en caso de violación, para hacer frente a la violencia sexual y la violencia en la pareja y la explotación de las mujeres y las niñas (EPU, 2016, Países Bajos, párrafo 102.81).

Intensificar la labor de prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, en particular los abusos sexuales y la violencia doméstica, mediante la aprobación de una ley integral para prevenir la violencia contra la mujer, así como proporcionar asistencia y ayuda para la recuperación a las víctimas (EPU, 2016, República de Corea, párrafo 102.83).

Examinar la posibilidad de aprobar nuevas leyes específicas para reforzar las medidas destinadas a enjuiciar a los delincuentes y aumentar el apoyo a las víctimas de violencia y abusos sexuales y promover campañas de sensibilización y programas educativos, especialmente en las escuelas (EPU, 2016, Italia, párrafo 102.84).

Adoptar un plan de acción nacional destinado a combatir la violencia de género y sexual, que incluya la sensibilización general mediante la educación y la capacitación, la elaboración de estadísticas oficiales y fidedignas y la garantía del acceso a la justicia para las víctimas (EPU, 2016, Suecia, párrafo 102.85).

### ***Educación Integral de la Sexualidad***

Sobre el tema se recibió la siguiente recomendación:

Adoptar medidas para prevenir el elevado número de embarazos precoces que incluyan, entre otras cosas, la educación sexual integral en las escuelas y el acceso a los servicios de salud sexual y derechos reproductivos (EPU, 2016, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, párrafo 102.157).

### ***Información sobre derechos sexuales***

Garantizar un acceso adecuado a la información sobre los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y las niñas (EPU, 2016, Bélgica, párrafo 102.154).

### ***Igualdad y no discriminación***

Sobre la necesidad de aprobar el proyecto de ley contra toda forma de discriminación se recibieron un total de 16 recomendaciones<sup>4</sup>.

4 Para ver el listado de recomendaciones, consultar el artículo sobre derechos LGTBI del capítulo de igualdad y no discriminación de este informe.

## Servicios de salud sexual

Aplicar el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de la Niñez y la Adolescencia, prestando especial atención a la trata de personas y a la salud sexual y reproductiva, y aprobar legislación para proteger los derechos de los niños no inscritos y eliminar los obstáculos para la inscripción de los nacimientos (EPU, 2016, Canadá, párrafo 102.12).

## Un año marcado por denuncias de abusos sexuales

Un tema de debate importante fue la investigación realizada por un periódico sobre el esquema de encubrimiento institucional de la Iglesia Católica a casos de abuso sexual en niñas, niños, adolescentes y jóvenes. La investigación<sup>5</sup> reveló que sacerdotes con denuncias de abuso sexual eran trasladados con el fin de evitar el escándalo y también denuncias a la justicia.

Durante este año se dio a conocer un caso en el distrito de Paso Yobái, donde un grupo de varones jóvenes hicieron una denuncia a la Congregación Oblatos de María en contra de dos sacerdotes por acoso sexual y abuso sexual en personas bajo tutela. Las víctimas más jóvenes eran adolescentes de 15 y 17 años al momento del hecho. Inicialmente, el único pedido de las víctimas había sido que los sacerdotes abandonen la comunidad y no la denuncia penal. De acuerdo a lo manifestado por los mismos<sup>6</sup>, inicialmente fueron persuadidos por referentes de la Congregación para abandonar el reclamo. Ante la reiteración del pedido, la Congregación formuló la denuncia penal ante la fiscalía de Villarrica<sup>7</sup> y, al mismo tiempo, contrató abogados para defender a los sacerdotes.

Las investigaciones iniciales tomaron más de un año, lo que incluyó el cambio de fiscal de la causa y la reiteración de una serie de actos investigativos que fueron revictimizantes para ellos. La fiscalía tuvo un parámetro diferente de actuación porque los denunciados eran sacerdotes y mostró estar presionada por el poder de la Iglesia como institución. Finalmente, un año y medio después de realizada la denuncia, en el mes de julio, los sacerdotes fueron imputados por coacción sexual y coacción en grado de tentativa<sup>8</sup>. En el mes de octubre se dio a conocer la determinación del papa Francisco de reducir a ambos imputados al estado laical, es decir, dejaron de ser sacerdotes<sup>9</sup>.

5 La Nación, 1 de mayo de 2016: Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/2016/05/01/Ininvestiga-la-historia-del-padre-ibanez/>

6 Entrevista de la autora con referentes de organizaciones sociales que acompañaron el caso.

7 Carpeta fiscal nº 903/2015 "Gustavo Ovelar y Francisco Javier Bareiro s/ abuso sexual en personas bajo tutela".

8 Última Hora, 4 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/fiscal-decidió-imputar-sacerdotes-paso-yobai-coaccion-sexual-n1004853.html>

9 Popular, 4 de octubre de 2016. Disponible en: <http://archivos.hoy.com.py/popular20161004/archivos/assets/basic.html/page6.html>



Otro caso de abuso sexual por parte de un sacerdote terminó en una condena penal. El sacerdote Estanislao Arévalos fue condenado a 6 años de prisión por el abuso sexual de dos niños de 12 y 13 años que eran monaguillos de la Iglesia de San Vicente<sup>10</sup>. En este caso también se vio que el poder que da la investidura sacerdotal fue el medio para cometer el abuso sexual y obtener el silencio de las víctimas.

Finalmente hubo otro caso de abuso sexual, por parte de un sacerdote que fue denunciado a finales de este año en Edelira, departamento de Itapúa, donde habría resultado víctima un adolescente de 14 años<sup>11</sup>.

### ***Abusos sexuales por parte de docentes***

Dos casos donde también pudo verse el abuso del poder de la autoridad para abusar sexualmente fueron denunciados durante este año.

El primer caso corresponde a una adolescente de un colegio privado de Asunción, que habría sido víctima de estupro por parte del coordinador de Pastorales. El caso se encuentra aún en investigación al cierre de este informe<sup>12</sup>.

El segundo caso corresponde a una niña de 12 años, presuntamente abusada desde hacía dos años, cuando tenía solo 10 años por parte de su profesor de educación física de un colegio público de San Antonio. Al percatarse de la situación, la madre de la niña formuló la denuncia. El docente fue imputado por abuso sexual en niños, niñas y adolescentes. Al cierre del informe, el caso continuaba en etapa investigativa<sup>13</sup>.

## **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.

- Implementar efectivamente el nuevo Plan Nacional de Salud Adolescente.

10 ABC Color, 15 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/cura-cutpable-de-abusar-de-dos-ninos-1537937.html>

11 Última Hora, 23 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/denuncian-sacerdote-presunto-abuso-sexual-n1041970.html>

12 La Nación, 5 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/2016/05/05/abuso-sexual-se-denuncia-en-colegio/>

13 La Nación, 27 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/2016/09/27/nina-habria-violada-desde-tenia-10-anos/>

- Implementar una política de educación integral de la sexualidad.
- Hacer efectiva la vigencia de un Estado laico, tal como lo establece la Constitución Nacional (art. 24).
- Aprobar el proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal, actualmente en estudio.
- Aprobar el proyecto de ley contra toda forma de discriminación.



# EL ESTADO REAFIRMA SU POSICIÓN ANTIDERECHOS

DERECHOS REPRODUCTIVOS



El período del informe se caracteriza por escasos avances en derechos reproductivos y por la reafirmación del Estado paraguayo de su posición antiderechos reproductivos. Varias iniciativas muestran que la protección de la vida es una afirmación vacía de contenido que se utiliza como excusa para negar derechos.

**Mirta Moragas Mereles<sup>1</sup>**

ALIANZA NACIONAL DE LA CAMPAÑA POR UNA CONVENCION INTERAMERICANA  
DE LOS DERECHOS SEXUALES Y LOS DERECHOS REPRODUCTIVOS<sup>2</sup>

<sup>1</sup> La autora agradece a Fabián Gamarra su colaboración para la elaboración de este artículo.

<sup>2</sup> Integrada por: Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas; Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA); Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer - Paraguay (Cladem-Py); Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP); Centro de Documentación y Estudios (CDE); Enlace - Centro de Desarrollo Humano; Kuña Róga; Las Ramonas; Panambi, Asociación de Travestis, Transgéneros y Transexuales del Paraguay; Paragay y Sociedad Paraguaya de Estudios sobre Sexualidad Humana (SPESH).

## INTRODUCCIÓN

El año 2016 se ha caracterizado por nulos avances a excepción de políticas tímidamente aprobadas en el ámbito de salud. A partir del caso de la niña Mainumby, el Estado paraguayo ha hecho un enorme esfuerzo por reafirmarse en su discurso “provida” y “profamilia”, sin que esto signifique más que la excusa para negar derechos reproductivos. Por el contrario, las escasas buenas iniciativas que podrían verse como de protección a la familia, tal como la ley de lactancia materna, ha sido objeto de ataques sin que sectores que reivindican la defensa de la familia (tanto desde el Estado como desde la sociedad civil), hayan reaccionado para protegerla y promoverla.

## MARCO JURÍDICO

Los derechos reproductivos tienen rango constitucional (art. 61) y se encuentran contemplados en instrumentos firmados y ratificados por el Estado paraguayo (Cfr. Moragas, 2013).

Continúa pendiente de tratamiento el proyecto de ley de salud sexual, reproductiva y materno-perinatal.

### Ataques a la ley de lactancia materna

En el informe anterior (Cfr. Moragas, 2015a) se dio cuenta del enorme avance que ha significado contar con una ley de lactancia materna que amplíe los permisos de maternidad y lactancia para las mujeres, lo que beneficia principalmente a niñas y niños en una etapa importantísima para su desarrollo. Sin embargo, tal como se señaló en dicha ocasión, durante el tratamiento del proyecto de ley, sectores del empresariado atacaron la iniciativa señalando que perjudicaría la contratación de mujeres.

Estos ataques han continuado este año. Esta vez, ha sido el gerente de prestaciones económicas del Instituto de Previsión Social (IPS), Pedro Halley, quien ha señalado que la ley de lactancia “destrozó el presupuesto para reposos” del IPS<sup>3</sup>. Estas declaraciones dan cuenta de la doble moral imperante cuando se habla de la protección de la vida y la familia, porque por un lado hay grandes discursos y, por otro lado, cuando esos discursos deben traducirse en acciones e inversiones concretas, hay todo tipo de ataques y argumentos en contra. Al mismo tiempo, es casi irracional plantear que el gran problema de la falta de fondos del IPS pudiera ser el reposo por la ley de lactancia cuando existen nu-

3 Última Hora, 10 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ips-ley-lactancia-destrozo-presupuesto-reposos-n1030586.html>

meras denuncias de corrupción que tienen mayor entidad para “destrozar” el presupuesto del IPS<sup>4</sup>.

## Políticas públicas en el ámbito de salud

Los mayores avances en cuanto a políticas públicas se encuentran en el ámbito del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), que aprobó tres instrumentos que incluyen derechos relativos a la salud reproductiva. El primero es el Plan Nacional de Salud Adolescente 2016-2021, aprobada por Resolución N° 506/16. Este Plan contempla el derecho a la salud sexual y reproductiva de las y los adolescentes, con énfasis en el tema del acceso a la información sobre salud reproductiva.

Asimismo, el MSPBS aprobó por Resolución N° 330/2016 la “Guía de los derechos de la niñez y la adolescencia en los servicios de salud”, la cual fija como sus objetivos:

- a) Poner a conocimiento de profesionales de la salud la legislación vigente en materia de niñez y adolescencia;
- b) Facilitar la aplicación de la Ley 57/90, Convención de los Derechos del Niño, y la Ley 1680/01, Código de la Niñez y la Adolescencia, en lo que compete al ámbito de la salud;
- c) Reconocer a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho;
- d) Identificar el rol garante de derechos del personal y profesionales de la salud;
- e) Conocer las instituciones responsables de la atención a niñas, niños y adolescentes y articular acciones para la respuesta y resolución efectiva de casos;
- f) Conocer la ruta de intervención ante la violación de derechos, y,
- g) Reconocer prácticas que deban ser erradicadas del ámbito de la salud.

Con relación a derechos reproductivos habla de derechos vinculados como el derecho a la información y la obligación de brindar consejería de acuerdo al grado de madurez.

Finalmente, por Resolución N° 350/16 se aprobó el “Manual Nacional de Norma de Planificación Familiar para mujeres y hombres”, cuyo objetivo es:

Garantizar a toda persona en edad fértil, información, educación y acceso a los servicios de salud que posibiliten la elección libre, informada y responsable del número, y la frecuencia del nacimiento de sus hijos, incluyendo el acceso a métodos anticonceptivos (AOC) de acuerdo a sus necesidades y preferencias, contribuyendo así al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, al logro de la maternidad segura y de la paternidad responsable, y a la prevención de las infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH.

4 ABC Color, 11 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/periodismo-joven/ips-en-estado-critico-a-causa-de-la-corrupcion-y-el-planillerismo-1507694.html>

## Mortalidad materna y aborto siguen siendo materia pendiente

En años anteriores hemos informado sobre la iniciativa del MSPBS denominada #CeroMuertesEvitables (Cf. Moragas, 2014). Este año se ha presentado la rendición de cuentas de dicha campaña, donde el ministerio destacó

[Q]ue en los dos últimos años las defunciones vinculadas al embarazo y el parto se han reducido de 96 a 81, el 15,1%, y la tendencia es que sigan disminuyendo, en tanto que los fallecimientos de recién nacidos, que se mantenían invariables hace 20 años, pasaron de 10,6 a 7,9 por cada 1.000 nacidos vivos, equivalente al 8,5%, y se prevé que esta cifra siga descendiendo (Unicef, 2016).

De todas maneras, siguen existiendo cifras preocupantes. De acuerdo a datos del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), Paraguay es el segundo país del Cono Sur con más embarazos de adolescentes y 20 de cada 100 nacimientos ocurren en madres adolescentes. Al mismo tiempo, 1 de cada 100 nacimientos corresponde a adolescentes con menos de 15 años (UNFPA, 2016).

En este sentido observa en su informe preliminar el Relator Especial de la Organización de Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental:

[L]a alta tasa de embarazos precoces refleja una brecha de protección grave de los derechos de la niñez, incluyendo su derecho a la salud e integridad física y mental, su derecho a ser libre de toda forma de violencia, su derecho a recibir información adecuada y educación sanitaria. El hecho de que la educación integral de la sexualidad no forme parte de los programas escolares impide que las niñas y niños tengan acceso a la información necesaria para tomar decisiones informadas sobre su salud sexual y reproductiva. Ha expresado también la fuerte influencia de grupos e ideas religiosas en el sistema escolar donde los estudiantes están siendo provistos de información no científica e imprecisa sobre su salud. Esto contribuye a la alta prevalencia de embarazos no deseados entre las jóvenes, así como al alto riesgo de propagación de enfermedades de transmisión sexual, incluyendo el VIH/SIDA (Dainius Pūras, 2015).

Con estas cifras, a pesar del esfuerzo realizado en el ámbito de salud, sigue siendo materia pendiente la adopción de una política de educación integral de la sexualidad que pueda abordar la prevención de estos embarazos. Adicionalmente, es necesario abordar abiertamente una propuesta de despenalización

del aborto, principalmente para casos de abusos sexuales en niñas y adolescentes y para casos de riesgo para la vida.

## El auge de iniciativas antiderechos reproductivos

El caso de la niña Mainumby (Cf. Moragas, 2015b) ha sido un punto de inflexión en el resurgimiento de la fuerza de sectores ultraconservadores y antiderechos en Paraguay y su enorme influencia en las políticas públicas. La actitud del Estado en todo lo relacionado al caso y al tema de los derechos reproductivos ha sido de gran regresividad. En general, no ha tenido la “vocación transformadora”<sup>5</sup> que debería esperarse en estos casos de sistemática violación de derechos humanos, sino que, antagónicamente, se ha afirmado en su política contraria a los derechos reproductivos y de protección de niñas y adolescentes. Esa afirmación se ha visto muy claramente en este año.

En enero, el Estado paraguayo ha sido examinado por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el marco del Examen Periódico Universal (EPU). En dicho examen, Australia, Austria, Eslovenia y Suiza formularon las siguientes recomendaciones relativas a la despenalización del aborto:

- Reformar sus leyes punitivas contra el aborto (EPU, 2016, Australia, párrafo 105.3).
- Derogar la legislación que penaliza a las mujeres y las niñas que se someten a un aborto, así como a los proveedores de atención de la salud que prestan esos servicios, y adoptar medidas para permitir el aborto legal y seguro, por lo menos en caso de violación o incesto, en los casos en que corra peligro la vida o la salud de la madre, o cuando se diagnostique que el feto presenta graves deficiencias de salud (EPU, 2016, Austria, párrafo 105.4).
- Derogar las leyes que penalizan el aborto y garantizar el acceso a un aborto legal y seguro a las víctimas de violación e incesto, en los casos en que la vida o la salud de la mujer esté en peligro o cuando el feto no sea viable (EPU, 2016, Eslovenia, párrafo 105.5).
- Establecer y aplicar efectivamente las disposiciones jurídicas que autorizan el aborto en los casos en que el embarazo sea consecuencia de una violación o de un incesto, o cuando se establezca que el feto no es viable, o cuando la vida o la salud de la madre corra peligro (EPU, 2016, Suiza, párrafo 105.6).

5 En varios casos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha utilizado el término “vocación transformadora” para señalar que las reparaciones en ciertos casos de violaciones sistemáticas de derechos humanos deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo, sino también correctivo (Cfr. Corte IDH, 2009, 2012a).



Una característica relevante del EPU es que los Estados tienen la oportunidad de realizar comentarios sobre las recomendaciones recibidas y en tal sentido pueden aceptarlas, tomar nota de ellas o rechazarlas. El Estado paraguayo aceptó todas las recomendaciones, salvo las relacionadas con aborto. Sobre las mismas manifestó:

En relación con las recomendaciones 105.3, 105.4, 105.5 y 105.6 formuladas por Australia, Austria, Eslovenia y Suiza, el Paraguay considera que no están en consonancia con la Constitución Nacional (art. 4), los compromisos asumidos por el Paraguay en el momento de ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 4) y la legislación interna.

El argumento sobre la supuesta incompatibilidad constitucional del artículo 4 de la Constitución es un argumento persistentemente sostenido por el Estado en los últimos tiempos. El mismo desconoce consideraciones importantes como: a) el debate sobre el artículo 4 en la Convención Nacional Constituyente (CNC), donde claramente se señaló que el concepto “en general, desde la concepción” pretendía justamente no cerrar a nivel constitucional un debate que en ese entonces se consideró que debía seguir abierto en la sociedad<sup>6</sup>; y, que –también por una decisión expresa de la CNC– el artículo 4 de la Constitución tiene el mismo texto del artículo 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH, o Pacto de San José de Costa Rica). En este sentido es importante recordar que existe jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre las implicancias jurídicas del artículo 4 de la CADH, donde se ha dejado claro que la protección de la vida es “gradual e incremental” (Corte IDH, 2012b) y no absoluto como se pretende argumentar para cerrar la posibilidad del debate sobre causales de despenalización del aborto en determinadas circunstancias.

En el mes de agosto, los diputados José María Ibáñez, Carlos Núñez Salinas, Pablino Rodríguez Arias, y Bernardo Villalba y las diputadas Fabiola Oviedo y Olga Ferreira de López presentaron un proyecto de declaración unicameral “Que exhorta al Poder Ejecutivo – Ministerio de Relaciones Exteriores a respaldar la posición de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que reconocen que el aborto no es un derecho humano y reitera el compromiso de cumplir con el artículo 4.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos de proteger el derecho a la vida desde la concepción, instando a los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a que este año 2016 sea declarado como ‘el año del derecho a la vida’”. El mismo fue aprobado por dicha cámara por la Declaración N° 508 del 24 del mes de agosto de 2016.

6 Para mayores detalles sobre este debate, ver: Moragas, Mirta (2015) *Constitucionalidad de la despenalización del aborto: Elementos para un debate necesario*. Disponible en: <http://www.cde.org.py/letrainvitada/2015/05/17/constitucionalidad-de-la-despenalizacion-del-aborto-elementos-para-un-debate-necesario/>

7 Cámara de Diputados (2016) *Expediente de Tramitación D-1641080*. Disponible en: <http://silzpy.senado.gov.py/CONSULTASILpy-war/formulario/FichaTecnicaExpediente.pmf?q=FichaTecnicaExpediente%2F107589>

En el considerando de la resolución se manifiesta:

Que, el respeto total por los Derechos Humanos en el Sistema Inter-Americano (sic) ha sido plasmado sin incluir el aborto y otros eufemismos usados para describir el aborto, tales como la interrupción voluntaria del embarazo o los derechos sexuales reproductivos.

La parte resolutive de la declaración expresa:

Artículo 1º.- Exhortar al Poder Ejecutivo – Ministerio de Relaciones Exteriores a respaldar la posición de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que reconocen que el aborto NO es un Derecho Humano.

Artículo 2º.- Reiterar el compromiso de cumplir con el artículo 4.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, de proteger el derecho a la vida, desde la concepción, en los diferentes acuerdos y documentos internacionales a ser suscriptos en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Artículo 3º.- Instar a los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) a que este año 2016 sea declarado como “El Año del Derecho a la Vida”.

Si bien en ese momento no había ningún debate sobre el tema en el contexto de la OEA y que tampoco se tiene información de que la Cancillería haya actuado conforme a esta solicitud de la Cámara de Diputados, la resolución es otra muestra de la mirada conservadora y antiderechos de una gran parte de este cuerpo colegiado, que sigue sumando elementos que muestran la escasa importancia que el Estado ha dado a casos como el de la niña Mainumby.

Finalmente, en el mes de octubre se presentaron dos iniciativas en esta misma línea. La primera fue la presentación y aprobación del proyecto de Declaración Unicameral “Que crea el Frente Parlamentario por la Vida y la Familia”, por parte de la diputada Olga Ferreira de López y los diputados Walter Harms y José María Ibáñez<sup>8</sup>. Los objetivos de este Frente son:

- Buscar y reforzar las alianzas entre legisladores y las organizaciones sociales para construir de forma conjunta las prioridades vinculadas a criterios de vida digna.
- La protección de la familia como fundamento de la sociedad.
- Promover el respeto a la vida comprendiendo el respeto de todos los demás derechos de carácter individual, social, económico, político, etc.

8 Cámara de Diputados (2016) Expediente D-1641844. Disponible en: <http://silzpy.senado.gov.py/CONSULTASILpy-war/formulario/FichaTecnicaExpediente.pmf?q=FichaTecnicaExpediente%2F107894>

- El cumplimiento del principio de prioridad absoluta y de respeto a su condición de persona desde su concepción según lo establece la Constitución Nacional.
- Estimular los intercambios de experiencias entre parlamentarios de la región.
- Contribuir para la implementación del sistema de garantías de derechos y se ocupen de sus necesidades (Exposición de motivos, Declaración Unicameral).

Inmediatamente después se realizó la presentación del proyecto de ley “Que implementa el libro de defunciones de concebidos no nacidos en el Registro del Estado Civil”<sup>9</sup>, iniciativa de la diputada Olga Ferreira de López y los diputados José María Ibáñez, Walter Harms y Hugo Velázquez. De acuerdo a los mismos, la iniciativa tiene como objetivos:

- El reconocimiento con nombres y apellidos de los hijos que fallecen en el vientre materno, con carácter facultativo y a solicitud de los progenitores en caso de que así lo deseen.
- La entrega del cuerpo a requerimiento de los padres para fines póstumos, sin aplicación de criterios o estándares de peso o edad gestacional.
- El registro de todas las muertes intrauterinas, con fines estadísticos para el estudio e implementación de políticas preventivas de salud pública (Exposición de motivos, proyecto de ley).

El artículo 9 del proyecto de ley aclara que esto no modificaría el régimen de personas físicas ni otros derechos patrimoniales o sucesorios. El proyecto de ley ha tenido un tratamiento sumarisimo. A menos de un mes de su presentación ha tenido aprobación en general el 23 de noviembre y su estudio en particular está previsto en los próximos 22 días. Es decir, tendría media sanción para finales de este año.

De acuerdo a datos oficiales, en el año 2011 Paraguay registraba un 32% de subregistro de niñas y niños, es decir de cada 100 niños y niñas, 32 no existían legalmente para el Estado paraguayo<sup>10</sup>. Si bien la muerte intrauterina de concebidos que han sido deseados por sus padres y madres supone una tragedia personal absolutamente respetable y que merece una política de salud mental que

9 Cámara de Senadores (2016) Expediente D-1641834. Disponible en: <http://silzpy.senado.gov.py/CONSULTASILpy-war/formulario/FichaTecnicaExpediente.pmf?q=FichaTecnicaExpediente%2F107884>

10 Viva Paraguay, 25 de marzo de 2011. Disponible en: <http://vivaparaguay.blogia.com/2011/032501-paraguay-tiene-casi-2-millones-habitantes-fantasmas-.php>; Tribunal de Justicia Electoral, 16 de marzo de 2016. Disponible en: <http://tsje.gov.py/noticias/leer/5382-justicia-electoral-y-registro-civil-trabajarán-en-forma-conjunta-para-eliminar-el-subregistro-de-personas.html>

apoye a las familias que se encuentran en esta situación, la medida propuesta no está justificada en función de que el Estado paraguayo es insuficiente para registrar siquiera a niñas y niños nacidos que no pueden acceder a derechos básicos, como la educación, por no existir legalmente.

Esta iniciativa es también un intento ilegítimo de manipulación perversa – leído en el conjunto de acciones que se citan – de una posición política antiabortista que plantea la biolegitimidad como forma de control brutal de las personas, utilizando el dolor y circunstancias que son muy diferentes o diversas (perdidas intrauterinas) cuya responsabilidad es variada, para así distinguir a “ótras” personas – las que requieren/realizan un aborto médico o las que deciden abortar - como amoraes, pecadoras, criminales; así el Estado reconocería el “dolor” ritualmente, pero no realmente los derechos y menos el derecho a la vida, vida digna, a la integridad personal, a la construcción libre de la personalidad, de las mujeres, hombres, niños y niñas.

## 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.
- Implementar el Marco Rector Pedagógico para la Educación Integral de la Sexualidad.
- 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.
- Garantizar la vigencia efectiva de las “normas de atención humanizada posaborto”.
- 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

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009) *Caso González y otras "Campo Algodonero" vs. México Serie c 205*. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_205\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012a). *Atalla Riffo vs. Chile Serie c 239*. Disponible en: [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_239\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_esp.pdf)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2012b) *Caso Artavia Murillo y otros vs Costa Rica Serie c 257*. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_257\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_257_esp.pdf)
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2016) "Ministerio de Salud destaca disminución de muertes maternas y neonatales" en *Boletín UNICEF Paraguay - Año 6 - N° 106*. Disponible en: <http://us2.campaign-archive2.com/?u=2e229bc9788a4bc6e3a2fa776&id=d9c994055a&e=0c2de862e6>
- Fondo de Población de Naciones Unidas (2016) *Fecundidad y maternidad adolescente en el Cono Sur: Apuntes para la construcción de una agenda común*. Disponible en: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/fecundidad\\_maternidad\\_adolescente\\_conosur.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/fecundidad_maternidad_adolescente_conosur.pdf)
- Fondo de Población de Naciones Unidas (2016) *Paraguay joven. Informe sobre juventud*. Asunción: UNFPA. Disponible en: <http://www.unfpa.org.py/download/Informe%20Juventud%20COMPLETO%20FINAL.pdf>
- Moragas, Mirta, (2014). "#CeroCompromisoEfectivo. Derechos Reproductivos", en: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2014). *Derechos Humanos en Paraguay 2014*. Asunción: Codehupy. pp. 473-483.
- Moragas, Mirta (2015a) "Cuando todo el sistema de protección falla. Derechos Reproductivos" en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2015) *Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción: Codehupy, pp. 393-402.
- Moragas, Mirta (2015b) "Embarazo forzado en niñas. Reflexiones en torno al caso de la niña Mainumby" en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2015). *Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción: Codehupy, pp. 557-564.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2016) "Ministerio de Salud destaca disminución de muertes maternas y neonatales" en *Boletín UNICEF Paraguay - Año 6 - N° 106*. Disponible en: <http://us2.campaign-archive2.com/?u=2e229bc9788a4bc6e3a2fa776&id=d9c994055a&e=0c2de862e6>

CAPÍTULO 4

# DERECHOS POLÍTICOS





# LA PARIDAD DEBE SER PRIORIDAD EN LA AGENDA PARLAMENTARIA

DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA



La presentación de un proyecto de ley de paridad democrática, en el periodo que abarca este informe, constituye un aspecto de alta relevancia en vista de que, a pesar de los 27 años de periodo democrático, aún existen condiciones institucionales, legales y culturales que limitan significativamente la participación política de las mujeres y que impiden que más mujeres puedan acceder a cargos electivos. Mientras, en el marco del gran escenario abierto desde 2015 con la movilización estudiantil que denunció y sigue denunciando hechos que ilustran la grave crisis que atraviesa la Universidad Nacional de Asunción (UNA), en este 2016 uno de los hechos negativos tuvo un impacto perjudicial en el derecho a la participación política de estudiantes de universidad y de integrantes de otros estamentos de la UNA: procesos de elección de autoridades de facultades que contravienen a la Constitución Nacional y a la legislación electoral.

**Enrique Gauto Bozzano**

DECIDAMOS, CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA



## INTRODUCCIÓN

Este artículo aborda la situación del derecho a la participación política, la cual es “aquella que se orienta a incidir decisivamente en los asuntos públicos y en la toma de decisiones sobre estos asuntos” (Gauto Bozzano, 2009). La participación política precisa como condición clave que las y los ciudadanos tengan garantías suficientes para el ejercicio de sus derechos políticos, es decir aquellos derechos que le permiten incidir en la toma de decisiones de las autoridades e instituciones estatales sobre cuestiones y temas que afectan a las y los ciudadanos. Así entonces, la vigencia y plenas garantías para el ejercicio de los derechos políticos permiten la concreción de la participación política de todas las personas, sin discriminación alguna y en igualdad de condiciones.

El artículo 117 de la Constitución Nacional, “De los derechos políticos”, señala textualmente: “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”.

Los dos párrafos anteriores son los que definen el marco conceptual de la participación política y de los derechos políticos<sup>1</sup>.

En cuanto a la estructura de este artículo, el mismo tendrá 3 secciones, siendo la primera de ellas el marco constitucional y legal, mientras que en la segunda se presentarán temas/casos concretos relacionados a los artículos 117 a 126 de la Constitución Nacional en el periodo que abarca este informe, ya que son estos 10 artículos los que abordan y detallan el derecho a la participación política y los derechos políticos. La tercera y última sección de este artículo incluye conclusiones y recomendaciones con base en los temas concretos desarrollados en la segunda sección.

## MARCO JURÍDICO

En la Constitución Nacional, los artículos que dan un enmarque general a los derechos políticos son el artículo 1 “De la forma del Estado y de Gobierno” y el artículo 3 “Del poder público”. Y de manera más específica y detallada el marco normativo constitucional de los derechos políticos se encuentra en los artículos 117 a 126 de la Constitución. Brevemente, a continuación se menciona en forma resumida el contenido de cada uno de ellos:

1 Sin estar expresamente incluida en la Constitución, sino en el artículo 2 del Código Electoral (la Ley N° 834/96), la edad mínima para votar es de 18 años, lo cual representa en el caso de los niños, niñas y adolescentes “una limitación en la participación política al ser reconocido este derecho solamente para las personas que han cumplido la mayoría de edad. No obstante, existen corrientes teóricas que propugnan por el derecho al voto de los niños, niñas y adolescentes por, entre otras razones, entender que si los/as mismos/as son responsables penalmente, es decir, si en caso de infringir la ley penal se les aplican unas sanciones antes de la mayoría de edad, también deben tener derecho a elegir a sus representantes” (Unicef, 2006).

- Art. 117, “De los derechos políticos”, ya reproducido en forma textual e íntegra en la introducción de este escrito.
- Art. 118, “Del sufragio”, que establece el mismo como un derecho, deber y función pública del elector; y entre otras cuestiones se funda en el sistema de representación proporcional.
- Art. 119, “Del sufragio en las organizaciones intermedias”, señala que las mismas deberán aplicar los principios y normas del sufragio.
- Art. 120: denominado “De los electores”, indica quiénes son electores; y en base al referéndum realizado en 2011, este artículo reconoce también como electores a los paraguayos residentes en el extranjero.
- Arts. 121 y 122, sobre el referéndum.
- Art. 123, “De la iniciativa popular”.
- Arts. 124 y 126, sobre los partidos y movimientos políticos (naturaleza, funciones, libertad de asociación en los mismos y tipos de prohibiciones a dichas agrupaciones).

Como parte de la normativa nacional sobre los derechos políticos y la participación política, también deben incluirse el Código Electoral (Ley N° 834/96) y la Ley Orgánica Municipal (Ley N° 3.966/10). Esta última en vista de que contiene varios artículos en materia de participación política y ciudadana.

En cuanto al marco normativo a nivel internacional, se encuentran los principios establecidos en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 20 de la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre. Ambos artículos hacen referencia al sufragio y a la participación en el gobierno. Estos dos temas también son abordados en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N° 5/92) y en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también llamada Pacto de San José de Costa Rica (Ley N° 1/89).

Al ratificar la Convención para la Eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés) y, por ende, adoptarla como ley (Ley N° 1215/86), el Estado paraguayo se comprometió a remover los obstáculos para la participación de las mujeres en la vida pública y política en igualdad de condiciones con los varones (art. 7 y art. 11 inc. c). Este compromiso lo adoptó nuevamente el Estado paraguayo al ratificar la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, también llamada Convención de Belém do Pará (Ley N° 605/95), en la cual el tema en cuestión se encuentra en el art. 4 inc. j.

Prosiguiendo con la normativa internacional, a través de la ratificación de la Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares (Ley N° 3.452/08) 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. Así también integra la normativa internacional lo establecido en el artículo 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley N° 3540/08), el cual indica el compromiso de garantizar a todas las personas con discapacidad sus derechos políticos. Y, finalmente, se encuentra el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño (Ley N° 57/90), el cual establece el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser escuchados y a que su opinión sea debidamente tenida en cuenta.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

En este apartado se desarrollan cuatro temas/casos relacionados al estado de cumplimiento de los artículos 117 al 126 de la Constitución que, como se ha señalado en la introducción de este escrito, son los que abordan y detallan el contenido de los derechos políticos.

### Proyecto para aumentar la participación política de las mujeres

En el periodo posdictadura se han dado algunos intentos de realizar modificaciones legales que remuevan los obstáculos formales e informales que limitan en forma significativa la participación política de las mujeres y que, a la vez, permitan ampliar las posibilidades de que más mujeres ocupen cargos de elección popular. Sobre el segundo aspecto mencionado, los 27 años de periodo democrático han mostrado un incremento en las candidaturas de mujeres, pero bajos niveles de elección.

Además de la persistencia y predominancia de una cultura política que sigue mostrando aún varias resistencias a la representación y participación de las mujeres, es importante tener también presente las hoy insuficientes medidas legales vigentes. El Código Electoral, en el inciso q) del artículo 32 establece un mínimo obligatorio de 20% de mujeres en las listas que participarán en elecciones internas de los partidos políticos, y no establece mínimos obligatorios de integración de mujeres en las listas de los partidos para las elecciones nacionales.

La más reciente iniciativa legal respecto a este tema se ubica dentro del periodo de este informe. En marzo del corriente año, 9 senadoras y 4 senadores de 4 agrupaciones políticas distintas<sup>2</sup> presentaron el Proyecto de Ley “De Paridad

2 Las y los 13 senadores que presentaron dicho proyecto son: Arnaldo Giuzzio, Desirée Masi, Lilian Samaniego, Esperanza Martínez, Zulma Gómez, Miguel Abdón Saguier, Blanca Ovelar, Hugo Richer, Mirta Gusinsky, Carlos Filizzola, Blanca Fonseca, Blanca Lila Mignarro y Emilia Alfaro.

Democrática”. El escrito de presentación del proyecto<sup>3</sup> indica que el mismo surge como una iniciativa del denominado Grupo Impulsor de Paridad Democrática en el año 2014, del cual forman parte mujeres líderes de distintos sectores políticos y de redes de mujeres; y que es apoyado por las organizaciones no gubernamentales Centro de Documentación y Estudios (CDE) y Decidamos, así como por ONU Mujeres y el Ministerio de la Mujer.

En el marco del proceso de construcción del proyecto, que fue elaborado por el citado grupo impulsor, se realizaron encuentros y conversatorios en los años 2014 y 2015, en los cuales participaron mujeres integrantes de organizaciones sociales y de sectores políticos. En dicho proceso también se recibieron aportes del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE).

El proyecto de ley, que contiene 17 artículos, entre sus aspectos centrales y respecto a la composición de las listas para todos los cargos de elección a nivel nacional, departamental y municipal, las agrupaciones políticas deben cumplir con dos mandatos básicos:

- la paridad vertical, definida como la paridad y alternancia de varones y mujeres al interior de las listas.
- la paridad horizontal, que consiste en la paridad en las cabezas de listas de una misma agrupación política y por circunscripción; es decir dichas listas deben ser encabezadas en forma alternada por varones y mujeres.

El mismo escrito de presentación del proyecto de ley indica textualmente: “De esta manera, se propone un sistema que ya ha sido implementado en otros países y que garantiza que el 50% de las candidaturas para titulares estén encabezadas por una mujer, además de la composición paritaria al interior de la lista”.

A fin de complementar lo desarrollado hasta aquí, a continuación se presenta íntegramente el contenido del artículo 2 del proyecto:

“**Artículo 2.** Definiciones. A los efectos de la presente ley se entenderá por:

- Paridad: Igualdad en la participación 50% de hombres y 50% de mujeres.
- Alternancia: Sistema por el cual se ubica un hombre o una mujer, seguida de una persona del sexo contrario en la lista que se propone”.

Siguiendo con otros artículos del proyecto, y en particular con aquellos referentes a la composición de las listas –uno de los temas abordados en particular

3 El trámite de los proyectos y las leyes sancionadas en ambas cámaras del Congreso, así como los textos de los mismos (incluyendo escritos de presentación de proyectos) se encuentran disponibles en el Sistema de Información Legislativa, cuyo enlace general es: <http://sil2py.senado.gov.py>; <http://sil2py.diputados.gov.py>. En este sitio está disponible el proceso de tramitación, el escrito de presentación y el texto del Proyecto de Ley de Paridad Democrática.

en el escrito de presentación del proyecto y al cual se hizo referencia en párrafos anteriores–, se reproducen en forma textual los artículos 4 y 5:

“Artículo 4. Paridad y Alternancia para cargos de elección popular	“Artículo 5. Paridad horizontal
<p>Los partidos y movimientos políticos para postulación a los cargos pluripersonales de Convencionales Constituyentes, Parlamentarios del Mercosur, Cámara de Senadores, Cámara de Diputados, Junta Departamental y Junta Municipal deberán presentar ante la Justicia Electoral listas de titulares con composición paritaria y alternada de mujeres y hombres o viceversa, manteniendo el mismo orden en la lista de la suplencia. En todos los casos, las listas deberán estar conformadas paritariamente con la secuencia de mujer/hombre u hombre/ mujer hasta completar el total de candidaturas, la diferencia del total entre el número de hombres y mujeres candidatos/as en ningún caso será superior a uno.</p> <p>Las mismas normas se aplicarán en las elecciones de organizaciones intermedias, sindicales y/o sociales, salvo que por su naturaleza o fines esté conformada mayoritariamente por uno de los sexos”.</p>	<p>Además de la norma establecida en el artículo anterior, los partidos, movimientos, concertaciones y alianzas políticas deberán proponer el cincuenta por ciento (50%) de mujeres y el cincuenta por ciento (50%) de hombres como cabeza de listas en la totalidad de los puestos uninominales y pluripersonales que propongan por circunscripción”.</p>

Mientras, el artículo 3 señala que la paridad y la alternancia también rigen obligatoriamente para elecciones internas de las agrupaciones políticas así como para los comicios de organizaciones intermedias, políticas, sindicales y sociales. Así, haciendo una lectura en conjunto de los artículos 3 al 5, tanto la paridad vertical como la paridad horizontal deben darse en listas para elecciones internas y en listas para elecciones nacionales.

El artículo 13 del proyecto se relaciona con los artículos 4 y 5, en vista en que el mismo indica que el TSJE debe rechazar las listas de candidaturas que no cumplan con las disposiciones de la presente ley, y que dará un plazo de hasta 3 días hábiles para que las agrupaciones políticas adecuen las listas a lo establecido en la ley.

Otro de los aspectos relevantes del proyecto es que el mismo establece que la paridad deberá extenderse a la composición del gabinete ministerial y a la designación de representantes internacionales del Estado paraguayo. En las dos instancias, la responsabilidad de las designaciones corresponde al Poder Eje-

cutivo. Así también, el proyecto señala que deben implementarse medidas que garanticen la igualdad en el acceso al trabajo en el sector público.

Algunos artículos abordan medidas de impulso a la participación política de las mujeres. Por ejemplo, el artículo 11 indica que los partidos políticos deberán elaborar e implementar planes de acción para la igualdad. En tanto, el artículo 14 establece que el Ministerio de la Mujer y el TSJE deberán realizar campañas de concienciación y programas de capacitación.

El proyecto, luego de su presentación, fue girado a tres comisiones en la Cámara de Senadores: 1) Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública; 2) Legislación y Codificación; y 3) Equidad y Género. Al momento del cierre de este artículo, el proyecto contaba con dictámenes de la primera comisión citada: uno por la aprobación (en mayoría) y otro por el rechazo (en minoría).

Resulta fundamental que este proyecto se convierta en ley, ya que constituirá una herramienta que permitirá, por un lado, contribuir a un aumento significativo de la participación de las mujeres para ocupar cargos electivos y, por otro, remover los obstáculos y discriminaciones que impiden que las mujeres tengan una mayor participación en espacios de toma de decisión y en la vida política e institucional del país.

### **Irregularidades denunciadas en procesos electorarios en facultades de la Universidad Nacional de Asunción (UNA)**

Un tema ligado a los derechos políticos en el periodo de este informe, en particular respecto a aspectos de orden electoral y del derecho al voto, tiene que ver con los procesos de elecciones de integrantes de órganos de gobierno de las facultades de la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Estos procesos forman parte de un escenario más amplio que se ha iniciado en el año 2015 con la movilización de estudiantes de la universidad demandando en su momento la salida del entonces rector, Froilán Peralta, por considerar que el mismo estaba llevando una mala gestión y que además había cometido actos de corrupción. Pero dicha movilización estudiantil –que prosiguió en el 2016– contenía amplios reclamos a favor de un mejoramiento de la calidad de la UNA como institución y a favor de un gobierno universitario realmente caracterizado por principios democráticos y de mayor equilibrio en la representación de los diferentes estamentos en las instancias de gobierno.

Respecto a dichos procesos electorarios, estudiantes que son parte de la movilización iniciada en 2015, así como docentes, egresados y egresadas también preocupados por el desarrollo irregular de tales procesos, realizaron denuncias públicas así como acciones judiciales.

Si bien en varias facultades se han realizado estas acciones, en el marco de la elaboración de este artículo se ha efectuado un relevamiento de denuncias públicas y acciones judiciales (específicamente demandas de nulidad) planteadas respecto a procesos electorarios en las facultades de Ciencias Médicas, Filosofía e Ingeniería<sup>4</sup>. Estudiantes e integrantes de otros estamentos (docentes y egresados) que realizaron tales denuncias públicas y demandas de nulidad, indicaron que el Reglamento Electoral de la UNA no está adecuado a la Constitución Nacional y al Código Electoral. También señalaron que varios de los procedimientos implementados: a) violan los artículos 118 “Del sufragio” y 119 “Del sufragio en las organizaciones intermedias”, ambos de la Constitución Nacional, y b) también violan varios artículos del Código Electoral.

Como producto del mencionado relevamiento realizado respecto a las 3 citadas facultades, a continuación se enumeran las principales irregularidades manifestadas por dichos estudiantes e integrantes de otros estamentos a través de las denuncias públicas y demandas de nulidad, y que consideran violatorias de la Constitución Nacional y del Código Electoral:

- No publicación de resoluciones de llamado a elecciones.
- Falta de cronograma/calendario electoral.
- Ausencia de periodo de presentación de candidaturas.
- Inexistencia de periodo de tachas y reclamos de candidaturas y de electores.
- No publicación del padrón electoral antes de las elecciones.
- Imposibilidad de verificación de boletines de voto por parte de movimientos participantes.
- Horario de votación no adecuado a lo establecido en el Código Electoral.
- No aplicación del principio de representación proporcional en función a los resultados de las votaciones.

Las acciones judiciales planteadas en las citadas facultades tuvieron inicialmente un resultado favorable, ya que el Tribunal Electoral de la Capital decidió otorgar medidas cautelares consistentes en la suspensión de los procesos electorales en curso. Con posterioridad al otorgamiento de tales medidas y en el

4 El autor de este artículo agradece al Abog. Guillermo Ferreiro por la información facilitada respecto a acciones judiciales (demandas de nulidad) presentadas en relación a las elecciones en las tres citadas facultades, y otras cuestiones referentes a los procesos judiciales abiertos a partir de la presentación de tales demandas. Guillermo Ferreiro fue abogado patrocinante de varias de estas acciones presentadas por estudiantes e integrantes de otros estamentos en estas y otras facultades.

marco de los citados procesos judiciales abiertos, las propias facultades a través de representantes legales apelaron la concesión de dichas medidas<sup>5</sup>.

Dos elementos fundamentales en el debate respecto a la situación y desarrollo de los procesos eleccionarios en facultades de la UNA son: a) si tales procedimientos deben ajustarse a disposiciones constitucionales y a la normativa electoral, y b) si la autonomía universitaria exonera a las autoridades que convocan y organizan elecciones en cada facultad de implementar procedimientos apegados a la Constitución y a la Ley Electoral. En tal sentido, resulta claro que el primer elemento es el que debe darse, y no el segundo. Las demandas de nulidad a las que aquí se está haciendo referencia se sustentan en que la autonomía universitaria no implica la aplicación de procedimientos electorales que desconozcan las disposiciones constitucionales y de la legislación electoral respecto a procesos eleccionarios.

También, como ya se ha señalado párrafos atrás, quienes señalan irregularidades en los procesos eleccionarios mencionan violaciones de los artículos 118 y 119 de la Constitución Nacional. El primer artículo citado refiere al sufragio y el segundo al sufragio en las organizaciones intermedias. En particular, al hablar de violación del artículo 119, lo que se está señalando en el fondo es que, a efectos de procesos electorales, la UNA y sus facultades constituyen organizaciones intermedias. Y, en tal sentido, recurriendo al sitio web del TSJE y específicamente a la sección donde se mencionan las organizaciones intermedias a las que el TSJE ha brindado cooperación se encuentran, entre otras, las facultades de Arquitectura y de Derecho de la UNA, así como facultades de varias universidades privadas<sup>6</sup>.

Así, y en el marco del amplio escenario orientado a lograr cambios que mejoren la calidad de la UNA para el adecuado cumplimiento de sus fines, la realización de procesos electorales apegados a la Constitución y a la legislación electoral resulta fundamental.

### **Inscripción en el Registro Cívico Permanente (RCP) de paraguayos y paraguayas en el exterior**

El 9 de octubre de 2011 se había realizado un referéndum constitucional respecto a la propuesta de modificación del artículo 120 de la Constitución Nacional. Dicha propuesta, previamente aprobada por el Poder Legislativo, consistía en reconocer como electores a las y los paraguayos residentes en el extranjero. El referéndum, que tuvo carácter vinculante, tuvo un resultado favorable a la propuesta.

5 No se hace mención al posterior tratamiento de fondo de las demandas, ya que ello requiere un análisis pormenorizado del proceso judicial en cada facultad por separado, y ello no es el objetivo en esta sección del artículo.

6 TSJE (s/f) *Organizaciones Intermedias*. Disponible en: <http://tsje.gov.py/organizaciones-intermedias.html>.



Así, una vez formalmente modificado el artículo 120 de la Constitución, se inició el proceso de inscripción de paraguayas y paraguayos en el exterior al RCP. Sin embargo, el citado proceso careció de efectividad debido a que el único mecanismo legal previsto era la inscripción presencial ante funcionarios/as designados por la Justicia Electoral. Esto implicaba viajes de funcionarios/as al exterior, respecto a lo cual autoridades del TSJE señalaron que no era posible realizar numerosos viajes por las limitaciones presupuestarias de la institución. De hecho, hubo pocos viajes realizados por funcionarios/as y a pocos países. Por tanto, el mecanismo de la inscripción presencial generó una muy baja cantidad de paraguayas y paraguayos en el exterior inscriptos al RCP.

En el periodo que abarca este informe, en abril del corriente año, se promulgó la ley “Que implementa la inscripción por medios tecnológicos en el Registro Cívico Permanente a los paraguayos residentes en el extranjero” (Ley N° 5.583/16)”, cuyo artículo 1 expresa textualmente lo siguiente:

“Todo ciudadano paraguayo residente en el extranjero, con capacidad legal para votar, podrá solicitar su inscripción por medios tecnológicos en el Registro Cívico Permanente, siempre que reúna los requisitos y cuente con Cédula de Identidad Civil o Pasaporte Paraguayo”.

Así, con esta ley se ha hecho la adecuación legal correspondiente para habilitar el mecanismo de inscripción de paraguayas y paraguayos en el exterior al RCP vía internet. El TSJE, organismo encargado de la reglamentación de la ley, emitió el 30 de junio del corriente año la Resolución N° 138/16 “Por la que se aprueba el reglamento para la inscripción al RCP de paraguayos residentes en el extranjero”, en la cual se detallan los pasos a seguir para la realización de la inscripción. Desde el 1 de agosto del corriente año se inició la implementación de dicho mecanismo de inscripción desde el sitio del TSJE<sup>8</sup>.

La reciente vigencia de esta ley hace necesaria la tarea, por parte del TSJE, de desarrollar y fortalecer la difusión del mecanismo de inscripción vía internet. Esto teniendo principalmente en cuenta que la modalidad de inscripción presencial constituía un importante impedimento para lograr que se inscriban al RCP una elevada cantidad de paraguayas y paraguayos residentes en el exterior del país.

7 El proceso de tramitación y el texto de la ley se encuentran disponibles en el Sistema de Información Legislativa, cuyo enlace general es: <http://silzpy.senado.gov.py>; <http://silzpy.diputados.gov.py>.

8 TSJE (2016) Procedimiento para inscribirse al Registro Cívico de Paraguayos residentes en el extranjero. Disponible en: <http://tsje.gov.py/procedimiento-de-inscripcion-al-registro-civico-de-paraguayos-residentes-en-el-extranjero.html>.

## Rendición de ingresos/gastos y control del financiamiento de partidos políticos

### *Elecciones municipales 2015*

En el marco del funcionamiento de los partidos políticos y de las disposiciones respecto a los mismos en la Constitución Nacional (artículos 124 a 126), el tema relativo a los ingresos que reciben (entre ellos subsidios electorales y aportes estatales) y los gastos que realizan los mismos es un punto clave. Por ello resulta importante conocer datos respecto a la rendición de cuentas (ingresos y gastos) de las agrupaciones políticas participantes de las elecciones municipales realizadas en todo el país en noviembre de 2015.

Al respecto, existe un informe elaborado por la denominada Unidad Técnica Especializada en Financiamiento Político, instancia que forma parte del TSJE<sup>9</sup>, concluido en setiembre del corriente año. En el mismo se incluyen resultados de un análisis realizado por la Contraloría General de la República (CGR). En tal sentido se visualiza en el informe que la CGR realizó observaciones (objeciones) a las rendiciones de 58 agrupaciones políticas (partidos, movimientos, alianzas, concertaciones)<sup>10</sup>. El análisis de tales rendiciones de los comicios municipales de noviembre de 2015 se realizó conforme a un conjunto de leyes, entre las cuales ya se encuentra la Ley N° 4.743/12 “Que regula el financiamiento político”.

Es importante hacer notar que en las elecciones generales y departamentales realizadas en abril de 2013 también hubo agrupaciones políticas cuyas rendiciones fueron observadas. En tal sentido, un estudio publicado por la organización no gubernamental Semillas para la Democracia menciona a 19 agrupaciones políticas cuyas rendiciones de cuentas recibieron observaciones (Semillas para la Democracia, 2015).

En tal sentido, es clave por un lado que las diferentes nucleaciones políticas mejoren el manejo de sus ingresos y gastos, en particular teniendo en cuenta que para sus diversas actividades también reciben fondos del presupuesto nacional (subsidios y aportes). Por otro lado, urge que las instituciones estatales correspondientes profundicen su labor de control de la actividad financiera de los partidos, movimientos, alianzas y concertaciones.

9 TSJE, 28 de setiembre de 2016. Disponible en: [http://tsje.gov.py/static/ups/docs/archivos/2016/octubre/pp/informe\\_final\\_rendicion\\_de\\_cuentas%20elecciones\\_municipales\\_2015.pdf](http://tsje.gov.py/static/ups/docs/archivos/2016/octubre/pp/informe_final_rendicion_de_cuentas%20elecciones_municipales_2015.pdf).

10 La cantidad de observaciones realizadas a la rendición de cada agrupación varía. A algunas se realizó una observación y a otras hasta cinco.

### ***Veto a cambios a ley de financiamiento político***

La Ley N° 4.743/12 “Que regula el financiamiento político” constituye una herramienta que contribuirá de manera importante al control de la actividad financiera de las diferentes agrupaciones políticas. Sin embargo, en diciembre de 2015 el Poder Legislativo aprobó un proyecto que modifica y deroga varios artículos de la citada ley. Entre los artículos que este proyecto buscaba derogar se encontraban 3 relativos al límite máximo para gastos en campañas electorales. De estos 3 artículos, 2 de ellos establecían un tope máximo a tales gastos, y el otro establecía sanciones para las agrupaciones políticas que sobrepasen el tope, entre ellas la pérdida del derecho a recibir aportes estatales durante 3 a 5 años y la no entrega de subsidios electorales por hasta 3 elecciones nacionales (Ibíd).

Unos días después de la aprobación del proyecto por parte del Poder Legislativo, y en el mismo mes de diciembre de 2015, el Poder Ejecutivo vetó totalmente el proyecto, volviendo así al Legislativo para resolver el rechazo o aceptación del veto. Finalmente, en junio de 2016 el Congreso resolvió aceptar el veto total del Ejecutivo, pasando el proyecto al archivo.

Es importante señalar que uno de los argumentos para el establecimiento de un tope máximo para gastos en campañas electorales tiene que ver con reducir la desigualdad de condiciones en la realización de campañas entre agrupaciones que tienen pocos recursos y las que tienen muchos recursos, de manera que el dinero no sea un elemento que influya de forma muy decisiva en la implementación de las mismas.

### **La Comisión Asesora sobre el Financiamiento Político**

En agosto de 2015, el TSJE emitió la Resolución N° 233/15, a través de la cual se conforma una Comisión Asesora sobre Financiamiento Político y en la que se designa a Jaime Bestard –uno de los tres ministros del TSJE– como coordinador general de dicha comisión. Así también, mediante dicha resolución se designaron a 7 altos funcionarios/as del TSJE como integrantes de la misma. Además de contribuir a la implementación adecuada de la Ley N° 4.743/12 “Que regula el financiamiento político”, la Comisión, de acuerdo a lo señalado en el sitio web del TSJE, se abocaría también a iniciar un programa integral de actualización legal y administrativa para el control del financiamiento político y a analizar qué aspectos de esta temática aún se encuentran pendientes de regulación.

En el marco de las condiciones que deben darse para una adecuada e íntegra implementación que debe tener dicha ley, será de fundamental importancia que esta comisión funcione en forma eficiente.

## CONCLUSIONES

Resulta altamente necesario que el Proyecto de Ley de Paridad Democrática sea priorizado en su estudio por parte del Poder Legislativo y que se convierta en ley en la brevedad posible, teniendo en cuenta la urgencia de crear mejores condiciones legales que permitan una mayor participación política de las mujeres. Por ello, es necesario que el Poder Legislativo, y en particular la Cámara de Senadores –instancia donde el proyecto fue presentado– priorice el tratamiento de este proyecto. Debe tenerse en cuenta también que ya en el año 2017 se inicia el proceso electoral de cara a las elecciones generales y departamentales a llevarse a cabo en abril de 2018, por lo que la aprobación de la ley en la brevedad posible es fundamental para que el proyecto, ya convertido en ley, se implemente en dicho proceso electoral, lo cual incluye las elecciones internas de las nucleaciones políticas.

Asimismo, el TSJE debe desarrollar una fuerte labor de difusión del RCP de ciudadanas y ciudadanos viviendo en el extranjero, más aún teniendo en cuenta las limitaciones legales previas a esta ley así como las limitaciones institucionales que hicieron que una escasa cantidad de paraguayas y paraguayos en el exterior puedan inscribirse. Además es necesaria una plena implementación de la Ley de Financiamiento Político, aplicándose las disposiciones de esta y otras leyes orientadas al control de la actividad financiera de las agrupaciones políticas. Esto implica que el TSJE realice, con estas herramientas legales y administrativas, un control eficaz de los ingresos y gastos de las nucleaciones.

Con respecto a la situación en la UNA, los procesos en curso para la elección de integrantes de órganos de gobierno de las diferentes facultades constituyen un elemento central dentro del amplio escenario que empezó a darse con la movilización estudiantil en el año 2015. Como se señaló en este artículo, la autonomía universitaria en este caso no implica aplicar procedimientos electorales que desconozcan disposiciones constitucionales y de la normativa electoral, por lo que las autoridades con responsabilidad en organizar tales procesos deben urgentemente subsanar las numerosas irregularidades señaladas.

## RECOMENDACIONES

- Priorizar el estudio del proyecto de ley de Paridad Democrática y posteriormente aprobarlo en la brevedad posible.
- Enmarcar todos los procedimientos electorarios de la UNA y pasos de tales procesos en el marco de lo establecido en la Constitución Nacional y en la legislación electoral.

- El TSJE debe desarrollar acciones de difusión efectivas del mecanismo de inscripción vía internet, habilitado a través de la reciente ley aprobada.
- El TSJE debe desarrollar y fortalecer mecanismos administrativos y legales orientados al control de los ingresos y gastos de las diferentes agrupaciones políticas y también ajustar los mecanismos tendientes a la plena implementación de la Ley que regula el Financiamiento Político.
- Las distintas agrupaciones políticas en el marco de una política de transparencia y de adecuada gestión administrativa –considerando el hecho de que reciben fondos públicos a través de subsidios y aportes– deben mejorar en forma urgente el manejo de tales recursos y su actividad financiera en general.

## BIBLIOGRAFÍA

- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2006) Derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes. Guía práctica para su aplicación. Santo Domingo: Unicef.
- Gauto Bozzano, Enrique (2009) "Película repetida. Baja institucionalidad y falta de cambios legales siguen afectando a los derechos políticos" en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos humanos en Paraguay*. Asunción: Codehupy.
- Semillas para la Democracia (2015) *Los problemas del financiamiento político en Paraguay y las urgentes reformas –y no reformas– de la ley*. Disponible en: <http://www.semillas.org.py/wp-content/uploads/2015/12/02-Semillas-Problemas-de-Financiamiento-20x14cm-4.pdf>.

**CAPÍTULO 5**

**DERECHO A LA LA VIDA E  
INTERGRIDAD PERSONAL**





# IDENTIFICACIÓN DE PERSONAS DESAPARECIDAS, UN CAMINO DE MEMORIA Y LUCHA CONTRA LA IMPUNIDAD

DESAPARICIONES FORZADAS  
Y EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES



Los crímenes de la dictadura de Alfredo Stroessner han estado signados por la impunidad y hasta el negacionismo de su existencia. Sin embargo, ante la falta de castigo y el olvido asistimos a un parcial desagravio con el hallazgo y las primeras cuatro identificaciones de víctimas del terrorismo de Estado. Esto fue posible gracias al trabajo de la Dirección de Reparación y Memoria Histórica (DMHR) del Ministerio de Justicia, encabezado por el doctor Rogelio Goiburú, quien con escasos recursos y una precariedad institucional ha dado entidad y nombre a quienes la dictadura quiso borrar para siempre.

Asimismo, luego de trece años de incansable lucha de la familia de Eulalio Blanco, dirigente campesino ejecutado por la policía en 2003, logró que el Estado reconozca su responsabilidad y ofrezca un resarcimiento. Aunque la pérdida de una vida humana resulte irreparable, es de esperar que este gesto sienta un precedente para evitar la repetición de hechos de esta naturaleza precisamente en momentos en que las fuerzas policiales, con pleno aval de las altas esferas gubernamentales, replica prácticas de épocas que se pensaban superadas.

**Mario J. Barrios Cáceres y Paulo César López**

EQUIPO ACADÉMICO Y COORDINADOR DE PRENSA DE LA CODEHUPY



## INTRODUCCIÓN

El Paraguay es uno de los países de la región que menos ha avanzado en la investigación y castigo de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura militar. La mayoría de las personas que tomaron parte de las acciones represivas contra la oposición política ya han fallecido o superado la edad de imputabilidad. A este cuadro de impunidad se añade la creciente reivindicación del pasado stronista de parte de altos funcionarios del Estado y el recrudecimiento de actuaciones arbitrarias de las fuerzas de seguridad, lo cual genera un ambiente propicio para la comisión de los delitos de desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales.

El informe de la Comisión de Verdad y Justicia registró 336 casos de víctimas de desapariciones forzadas entre 1954 y 1989. Desde el año 2006 se viene realizando la búsqueda de personas desaparecidas durante el régimen de Alfredo Stroessner. Estos trabajos se iniciaron desde la Unidad de Investigación de Desapariciones Forzadas y Ejecuciones Extrajudiciales de la Comisión de Verdad y Justicia (2006-2008), luego desde la Dirección de Verdad, Justicia y Reparación, dependiente de la Defensoría del Pueblo (julio 2009-marzo 2013), y actualmente son llevados a cabo por la Dirección de Memoria Histórica y Reparación (DMHR) del Ministerio de Justicia, a cargo del doctor Rogelio Goiburú.

El trabajo de hallazgo e identificación de restos de personas desaparecidas realizado por la DMHR aporta importantes elementos de prueba con vistas a iniciar urgentes procesos investigativos para esclarecer y castigar las desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales cometidas en la era stronista. A través de los testimonios de integrantes de las fuerzas de seguridad que ejecutaron o presenciaron las desapariciones, así como de civiles sobrevivientes, en este 2016 se exhumaron dos esqueletos, totalizando 36 hasta el momento, y se lograron las primeras cuatro identificaciones.

Asimismo, mediante un histórico acuerdo de reparación el Estado aceptó su responsabilidad en la ejecución del productor campesino Eulalio Blanco, asesinado por la policía en 2003 durante una protesta realizada en San Pedro. En el periodo que abarca este informe se registró al menos una ejecución de un labriego.

## MARCO JURÍDICO

Luego de décadas de dictadura, el advenimiento de la democracia dio lugar a una reforma constitucional en 1992, en la que la doctrina de seguridad nacional fue reemplazada por la dignidad humana, que se pasó a establecer el nuevo marco axiológico y teleológico del Estado paraguayo en términos constitucionales. En consonancia con este giro copernicano, a partir de este punto se dio

la ratificación del primer instrumento internacional de protección de derechos humanos, en materia de desapariciones forzadas: la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas, introducida al ordenamiento jurídico paraguayo como Ley N° 933/96.

La Convención define en qué consiste la desaparición forzada en los siguientes términos:

Para los efectos de la presente Convención, se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes (OEA, 1994).

Todo Estado que ratifica este instrumento, tiene el deber de tipificar el delito en los términos de la Convención, cuya práctica sistemática es considerada como un crimen de lesa humanidad y, por lo tanto, imprescriptible. Asimismo, queda sujeto al mandato de no practicar, permitir ni tolerar la desaparición forzada de personas, un compromiso que no cesa por la vigencia del estado de excepción o la suspensión de las garantías individuales. Igualmente, tiene el deber de sancionar autores, personas cómplices y encubridoras así como la tentativa de perpetrar el delito.

La adopción de un nuevo Código Penal en 1997, fue una oportunidad para ello. Sin embargo, la tipificación de la “desaparición forzosa” (art.236) no se adecuaba a las disposiciones ni estándares establecidos por la Convención.

La sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) el 22 de septiembre de 2006 en el caso “Goiburú y otros vs. Paraguay”, había condenado al Estado a que “...como garantía de no repetición de los hechos del presente caso, adecue en un plazo razonable la tipificación de los delitos de ‘desaparición forzosa’ y tortura contenidas en el 236 y 309 del actual Código Penal a las disposiciones aplicables al Derecho Internacional de los Derechos Humanos” (Corte IDH, 2006).

Finalmente<sup>1</sup>, la Ley N° 4614/12 “Que modifica los artículos 236 y 309 de la Ley N° 1160/97 ‘Código Penal’”, dejó redactado el artículo 236 que tipifica la desaparición forzosa en los siguientes términos:

1 El Código Penal fue modificado por la Ley N° 3.440/08, sin embargo, aun cuando la sentencia de la Corte IDH referida ya había dos años atrás expresamente ordenado al Estado a adecuar los artículos citados, estos no fueron incluidos entre los artículos modificados.

### Art. 236. Desaparición Forzosa.

1º 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, sustrayéndola de la protección de la ley, será castigado con pena privativa de libertad no menor de cinco años.

2º. Lo dispuesto en el numeral 1º del presente artículo se aplicará, aún cuando careciera de validez legal el carácter de funcionario o incluso si el hecho fuere cometido por una persona que no revista el carácter de funcionario.

En similares términos se expresa la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, de las Naciones Unidas, que define el carácter continuo del delito, por lo que este no cesa hasta tanto la persona, o sus restos en caso de que sea asesinada, sean hallados. Por tanto, mientras las personas sigan desaparecidas no resulta posible plantear prescripciones a raíz de que el delito se sigue cometiendo (ONU, 2006).

Por otro lado, en relación con las ejecuciones extrajudiciales, en relación al derecho a la vida, derecho base de los demás, y que se encuentra consagrado en la mayoría de los instrumentos internacionales, tales como la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, nadie puede ser privado de ella arbitrariamente. Si bien técnicamente las ejecuciones extrajudiciales o arbitrarias se configuran con la acción de agentes del Estado, en el informe de Chokokue se ha ampliado esta definición como “toda privación ilegítima de la vida, cometida por un acto u omisión, intencional o preterintencional, de agentes públicos o personas privadas que actúen en conocimiento, autorización o conocimiento expreso o tácito de las autoridades del Estado” (Codehupy, 2007). Este conocimiento tácito o explícito deviene que al tratarse de una situación reiterada y repetida el Estado ya debió haber tomado medidas de seguridad y control para proteger a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción territorial.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

La Comisión de Verdad y Justicia (CVJ) identificó 20.090 víctimas directas de las violaciones de derechos humanos durante la dictadura. Un total de 19.862 personas fueron detenidas en forma arbitraria o ilegal; 18.772 fueron torturadas; 59 ejecutadas extrajudicialmente; 336 desaparecidas y 3.470 exiliadas. Sin embargo, advierte que existe un subregistro, por lo que la cantidad de víctimas sería superior. La CVJ formuló diez denuncias entre mayo del 2006 y marzo del

2008, pero tanto la fiscalía como el juez competente sostuvieron que los delitos estaban prescriptos, en contra de lo establecido en los convenios internacionales rubricados por nuestro país.

En un periodo de 10 años, se han exhumado 36 cuerpos en fosas individuales y colectivas a los que se ha llegado a través de testimonios de militares, policías y civiles sobrevivientes. Mientras se aguarda para la toma de muestras a fin de realizar los análisis que permitan la identificación, los restos permanecen en la Morgue Judicial del Ministerio Público. De los 36 cuerpos que fueron hallados, en este 2016 se dieron las primeras cuatro identificaciones a través de un trabajo conjunto realizado con el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), que cuenta con los instrumentos y tecnología necesarios para los análisis del material genético y de los que se carece en nuestro país. Gracias a esta labor se creó a la vez un banco de muestras de sangre de familiares de desaparecidos y una base de datos de perfiles genéticos.

En agosto de este año se anunciaron las primeras dos identificaciones durante una conferencia de prensa realizada en la sede del Ministerio de Justicia. Se trata de Miguel Ángel Soler Canale y Rafaela Giuliana Filipazzi Rossini. Soler Canale era miembro del Partido Comunista Paraguayo y fue detenido y desaparecido el 30 de noviembre del año 1975 en Asunción. Sus restos fueron hallados el 23 de diciembre de 2009 en una fosa individual en la Agrupación Especializada de la Policía Nacional. La exhumación se realizó entre el 11 y el 13 de enero de 2010. En tanto, Filipazzi Rossini fue una ciudadana italiana naturalizada argentina. Fue Detenida y desaparecida en Montevideo, Uruguay, en junio de 1977, y de allí traída a Asunción. Sus restos fueron hallados el 19 de marzo de 2013 en una fosa común en la Agrupación Especializada de la Policía Nacional y exhumada el 21 de marzo de 2013.

Al mes siguiente se anunció la identificación de José Agustín Potenza, un ciudadano argentino detenido y desaparecido en Montevideo en junio del año 1977. Fue hallado el 19 de marzo de 2013 en una fosa común junto con Filipazzi en la Agrupación Especializada de la Policía Nacional. Fue exhumado el 21 de marzo de 2013. La última identificación fue dada a conocer en el mes de octubre. Se trata de Cástulo Vera Báez, un paraguayo que fue detenido y desaparecido en la ciudad de Puerto Iguazú, Argentina, en el mes de enero de 1977. Fue hallado el 23 de julio de 2009 en una fosa individual en la Agrupación Especializada de la Policía Nacional y exhumado el 28 de julio de 2009. De acuerdo a datos encontrados en el Archivo del Terror, Pastor Coronel solicitó a las autoridades argentinas la detención de Vera Báez a raíz de su militancia en el Partido Comunista.

## Los nuevos hallazgos

El 2 de noviembre la DMHR anunció el hallazgo de dos esqueletos en la zona conocida como 7 de diciembre, distrito de Tava'i, departamento de Caazapá.

La exhumación se llevó a cabo al día siguiente, aniversario del nacimiento de Stroessner y que es conocida como “Fecha feliz” por los adeptos del régimen. Según las fuentes, hacia los años sesenta una columna del movimiento insurgente 14 de Mayo se desplazaba por la zona acampando temporalmente en el monte cuando el grupo fue delatado ante el general Patricio Colmán, que con sus tropas rodeó y acribilló a todas las personas integrantes del grupo. Cuando ocurrieron las ejecuciones, el predio donde se realizaron los entierros era explotado por el general Gaona, aunque ahora las tierras pertenecen al Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) y los pobladores y pobladoras están en gestiones para formalizar la posesión del inmueble.

El sitio estaba marcado con cruces y había también restos de velas, siendo una costumbre extendida las ceremonias dedicadas a los kurusu rebelde, a los que incluso se pide favores y se atribuye milagros, explicó Goiburú. A poco más de un metro del sitio de excavación, existe otro nicho con cruces, pero no está confirmado que pertenezca a desaparecidos de la dictadura, pues según algunos informantes son restos de pobladores que fueron enterrados en el lugar por falta de cementerio. Por ello, ante la falta de certeza no se pueden realizar las exhumaciones. Por el avanzado estado de deterioro en que se encontraban los restos, queda aún por determinar si será posible extraer material genético de los mismos, aunque el hallazgo de piezas dentales será clave para los trabajos de comparación con el banco de sangre de familiares de personas desaparecidos y la posterior identificación.

Con estos hallazgos e identificaciones –resaltó Goiburú durante una conferencia de prensa– queda en evidencia cómo actuaba el terrorismo de Estado de la época, por lo que las autoridades están obligadas a investigar y castigar a quienes son responsables de estos crímenes de lesa humanidad. Si bien muchos de los jefes del régimen ya se encuentran fallecidos, subrayó que es necesario hacer un juicio de verdad para saber lo que ocurrió y castigar a los integrantes del ejército de represores que aún siguen con vida<sup>2</sup>.

### **Falta de presupuesto**

Las labores de identificación se dificultan por la falta de presupuesto para solventar los análisis genéticos y realizar nuevas excavaciones. Esto a pesar de que gracias a que ya se cuenta con un banco de sangre y un perfil poblacional los costos son significativamente menores. Desde la DMHR se informó que se tienen al menos una docena de lugares identificados donde se encontrarían restos de desaparecidos, pero los trabajos no pueden ser realizados por la falta de fondos. Otra carencia es la falta de personal necesario especializado a pesar de que existen convenios firmados de capacitación, pero que no se pueden aplicar por la falta de partida presupuestaria.

2 Codehupy, 20 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.codehupy.org.py/noticias/ver-noticia/99/1>

De hecho, la DMHR no cuenta con presupuesto propio y los trabajos que se realizaron hasta ahora fueron financiados con presupuestos aprobados en el 2014 para las identificaciones y la creación del banco genético y perfil poblacional, que ya fueron transferidos al EAAF. Para el próximo ejercicio no se contemplan recursos y la última excavación fue realizada gracias al aporte de organizaciones de la sociedad civil. Además de carencia de medios, la falta de recursos humanos es también una limitación importante, pues la dirección solo cuenta con dos funcionarios nombrados y una tercera persona con un contrato temporal de setiembre a noviembre de este año.

## Ejecuciones extrajudiciales

En el presente periodo se ha registrado el asesinato de un dirigente campesino en el distrito de San Estanislao, departamento de San Pedro. Se trata de Policarpo Morel, de 54 años, quien falleció el 23 de abril luego de haber recibido catorce impactos de bala frente a su domicilio tras realizar tareas en la aguatería de la comunidad. Los disparos habrían provenido de un matorral que se encuentra frente a su vivienda. Las versiones preliminares vincularon el crimen a amenazas recibidas previamente a raíz de una supuesta disputa por la propiedad de un terreno, según declaró a la prensa el comisario Luis Vera<sup>3</sup>. No hubo testigos del homicidio y no se han reportado avances en la investigación e identificación de los responsables. Resulta llamativa la rapidez con que se descartó su militancia social como posible móvil del crimen.

### Caso Eulalio Blanco

La falta de investigación y juzgamiento de las ejecuciones extrajudiciales es un factor que alienta su comisión ante la garantía de impunidad. A pesar de ello, cabe destacar la rúbrica de un preacuerdo mediante el cual el Estado aceptó su responsabilidad en el asesinato del dirigente campesino Eulalio Blanco, 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. La firma del documento se realizó el 27 de setiembre en la Dirección de Derechos Humanos de la Cancillería con la participación de autoridades de distintas carteras de Estado, excepto el Ministerio Público, que es el órgano encargado de investigar este tipo de actuaciones.

Además de la reparación económica, el acuerdo pretende sentar un precedente para evitar la repetición de hechos de esta naturaleza así como para investigar y sancionar violaciones de derechos humanos cometidas por agentes del Estado. Aún queda pendiente la rúbrica del preacuerdo de parte del Poder Ejecutivo

3 Paraguay.com, 25 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/asesinan-de-14-balazos-a-un-lider-campesino-143549>

para que este entre en vigencia así como la realización del acto público en que se debe reconocer la responsabilidad y expresar disculpas a los familiares de la víctima.

A este acuerdo se llegó trece años después de los hechos ocurridos y las medidas de reparación no llegarían a término al menos hasta el próximo año 2017. Los autores del asesinato no fueron sometidos a proceso alguno y con este reconocimiento de culpa el Ministerio Público debe reabrir la causa para juzgar y sancionar a los responsables<sup>4</sup>. En el plano institucional, el Estado se comprometió a tomar medidas contra la impunidad, esclarecer el asesinato, investigar las violaciones de derechos humanos y sancionar a las personas responsables. Asimismo, prometió examinar la labor de los agentes fiscales que intervinieron en el caso, específicamente en el cumplimiento de los plazos procesales, y fortalecer la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público, entre otras.

## CONCLUSIONES

Los avances que presuponen el hallazgo e identificación de restos de personas desaparecidas y los elementos que aportan para procesos de investigación, así como el reconocimiento de responsabilidad estatal en el caso Eulalio Blanco que se informan este año son valorados positivamente. Sin embargo, la pérdida de una vida humana resulta irreparable y ningún tipo de acuerdo puede, ni medianamente resarcir el daño provocado.

No obstante, estos hechos, que en su momento fueron ampliamente difundidos como ejemplos del compromiso del Estado para con sus obligaciones, quedan opacados por la falta de avances en la investigación e identificación de los responsables. En el caso Morel, las autoridades incluso emplearon argumentos hasta justificativos, al señalar como causa el conflicto sobre una propiedad.

La promocionada imagen estatal hacia la comunidad internacional y su membresía en instancias tales como el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas no pasarían de ser meramente declarativas si no se dan indubitadas muestras de un compromiso firme de acabar finalmente con el patrón de impunidad que brinda la falta de investigación e identificación de casos de ejecuciones extrajudiciales así como la violencia policial.

4 Codehupy, 27 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.codehupy.org.py/noticias/ver-noticia/79/1>

## RECOMENDACIONES

- Dotar de presupuesto necesario a la DMHR a fin de continuar con las búsquedas e identificaciones de personas desaparecidas.
- Realizar labores de capacitación en el marco de los convenios para potenciar el plantel del equipo de búsqueda para las exhumaciones e identificaciones.
- Investigar y castigar los crímenes de desaparición forzada cometidos durante la dictadura así como las ejecuciones extrajudiciales y arbitrarias cometidas por fuerzas policiales o militares así como de civiles armados.
- Sumariar y sancionar a los agentes fiscales que actúan con negligencia en la investigación de estos casos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Comisión de Verdad y Justicia (2008) *Informe Final, Capítulo Conclusiones y Recomendaciones*. Disponible en: [http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/paraguay/Informe\\_Comision\\_Verdad\\_y\\_Justicia\\_Paraguay\\_Conclusiones\\_y\\_Recomendaciones.pdf](http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/paraguay/Informe_Comision_Verdad_y_Justicia_Paraguay_Conclusiones_y_Recomendaciones.pdf)
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2007) *Informe Chokokue. Ejecuciones y desapariciones en la lucha por la tierra en Paraguay*. Asunción: Codehupy.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). *Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay*. Corte IDH Serie c 153. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_153\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_153_esp.pdf)
- Organización de Estados Americanos (1994) *Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas*. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-60.html>
- Organización de las Naciones Unidas (2006) *Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ConventionCED.aspx>





# **EL NORTE SIGUE MILITARIZADO: LAS COMUNIDADES ENTRE ZOZOBRAS, TEMORES Y AMEDRENTAMIENTOS POR LA FUERZA DE TAREA CONJUNTA**

DERECHO A LA PAZ Y AL DESARME



En el año 2016 los organismos de seguridad del Estado, a través de policías, militares, la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad) y el Ministerio Público, han generado a la comunidad de la zona Norte miedo, zozobras, temor, angustia, desconfianza e inseguridad. En realidad este ha sido el papel de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) creada con el fin de combatir al autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) y la extinguida Agrupación Campesina Armada (ACA). Este artículo da cuenta de cómo el Estado socava los derechos fundamentales de las personas que habitan en la zona. En lugar de garantizar la protección de las mismas, ha instalado prácticas de un régimen autoritario en el que la resolución del conflicto solo consiste en generar mayor violencia y no una presencia estatal con políticas sociales que contribuyan con la disminución de las brechas sociales y económicas existentes. Estas tienen como trasfondo el uso y la mala distribución de la tierra ante un modelo económico que se expande y que genera desplazamiento de personas de sus espacios naturales o tradicionales para dar lugar a la agricultura a gran escala o ganadería intensiva.

**Abel Irala y Vidal Acevedo**

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA-PARAGUAY (SERPAJ-PY)

## INTRODUCCIÓN

En el proceso de evolución seguido por el derecho a la paz, en diciembre de 1978, por medio de la Resolución N° 33/73 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se dio el primer reconocimiento significativo de este derecho.

En esta Asamblea se proclamó la declaración sobre la preparación de las sociedades para vivir en paz, que en su primer artículo manifiesta, entre otros postulados: “Toda nación y todo ser humano (...) tiene el derecho inmanente a vivir en paz. El respeto de ese derecho, así como de los demás derechos humanos, redundan en el interés común de toda la humanidad y es una condición indispensable para el adelanto de todas las naciones, grandes y pequeñas” (Naciones Unidas, 1978).

El derecho a la paz y al desarme entonces se inscribe dentro de los derechos humanos de solidaridad 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 al uso de los avances de las ciencias y la tecnología, a la solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos, ecológicos, al igual que a un ambiente sano, al patrimonio común de la humanidad y al desarrollo que permita una vida digna.

La paz no debe ser entendida solamente como ausencia de conflictos bélicos, sino que tiene que ser garantizada por el Estado a través de políticas sociales que respeten los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

## MARCO JURÍDICO

La Constitución Nacional establece en el artículo 144 que el Estado paraguayo renuncia a la guerra de agresión, pero sustenta el principio de legítima defensa. Además expresa en el mismo marco normativo, que esta renuncia es compatible con sus derechos y obligaciones como Estado miembro de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA) así como su reconocimiento de un orden jurídico supranacional (art. 145) que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz y la justicia, entre otros. En virtud de tal membresía y reconocimiento, así como de la subsecuente adhesión y ratificación de instrumentos internacionales, el Estado paraguayo se obliga correlativa y simultáneamente a eliminar la guerra y a garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos.

Entre tales instrumentos, por ejemplo, cabe citar la Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz de las Naciones Unidas (1984a), aprobada median-

te Resolución N° 39/11 de la Asamblea General. Dicha declaración “proclama solemnemente que los pueblos de nuestro planeta tienen un derecho sagrado a la paz” (art. 1) y plantea que “proteger el derecho de los pueblos a la paz y fomentar su realización es una obligación fundamental de todo Estado” (art. 2).

El Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>1</sup>, a través de los cuales se alcanzó la protección jurídica de derechos humanos fundamentales, formulan en su artículo 1 el derecho humano de autodeterminación de los pueblos, cuyo sujeto es colectivo.

Por su parte, la Declaración sobre el derecho al desarrollo proclama 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” (Naciones Unidas, 1948).

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 todos/as y 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. 2), así mismo no podrá invocar orden superior o autoridad pública para justificarlo (art. 3) (Naciones Unidas, 1984b).

A pesar de esta normativa nacional e internacional respecto al derecho a la paz y a las obligaciones y restricciones que el Estado debe tener en cuenta para garantizarla junto con los derechos humanos concurrentes, en el año 2013 se aprobó y entró en vigencia la Ley N° 5.036/13, la cual es inconstitucional en lo que respecta a lo establecido en sus artículos 1 y 2, así como lo es el artículo 1 del Decreto N° 103/13, dado que en dichas normas se le otorga a las Fuerzas Armadas (FF.AA.) funciones que competen a la Policía Nacional (Irala y Acevedo, 2013). Las funciones de las FF.AA., de acuerdo al artículo 173 de la Constitución, son sola y exclusivamente la defensa de la integridad territorial ante agresiones externas y de las autoridades legítimamente constituidas. De tal modo, por no estar expresamente incluidas entre estas funciones, no son de su competencia

1 Pactos Internacionales de derechos civiles y políticos y Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobados por resolución N° 2200/1966 de la Asamblea General de la ONU. Disponibles en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> y <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> respectivamente.

circunstancias tales como: la intervención en situaciones de extrema gravedad en que el sistema de seguridad interno resulte insuficiente, la persecución de delitos, etc., que han sido incluidas en la normativa legal reglamentaria arriba citada.

En tal sentido, la Ley N° 1.337/99 “De Defensa y Seguridad Interna” inicialmente establecía un sistema de defensa concebido para que el Estado pudiera “enfrentar cualquier forma de agresión externa que ponga en peligro la soberanía, la independencia y la integridad territorial de la República, o el ordenamiento constitucional democrático vigente”. Así, pues, dada la naturaleza de la cuestión legislada, la Constitución de 1992 establece claramente las funciones tanto de las FF.AA. como de la Policía Nacional. En relación a la segunda establece que:

La Policía Nacional es una institución profesional, no deliberante, obediente, organizada con carácter permanente y en dependencia jerárquica del órgano del Poder Ejecutivo encargado de la seguridad interna de la Nación. Dentro del marco de esta Constitución y de las leyes, tiene la misión de preservar el orden público legalmente establecido, así como los derechos y la seguridad de las personas y entidades y de sus bienes; ocuparse de la prevención de los delitos; ejecutar los mandatos de la autoridad competente y, bajo dirección judicial, investigar los delitos. La Ley reglamentará su organización y sus atribuciones (art 175).

Conforme a todo esto, se puede afirmar que difícilmente las actuaciones del grupo criminal EPP pueden ser tomadas como un riesgo cierto de que las autoridades sean depuestas a través de los atentados y otros ataques reivindicados por la banda, que sí han costado la vida de efectivos de las fuerzas públicas y civiles, por lo cual no constituyen una situación constitucionalmente reglada en la que las v. deben intervenir. En tal sentido y conforme al principio de la legalidad administrativa que rige en el ámbito del derecho público, ningún órgano del Estado puede ejercer una atribución que no le esté expresamente conferida (Mendonça, 2015).

### **De cateos, robos y atropellos a familias campesinas**

La Fuerza de Tareas Conjunta (FTC) lleva un poco más de 3 años intentando reducir al Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) en los departamentos de Concepción, San Pedro y Amambay, probablemente con más desaciertos que aciertos. Entre los desatinos que se cometen se encuentran operativos fallidos que atentan contra la seguridad e integridad de civiles, en especial familias campesinas de distintos asentamientos rurales.

Nada más a unos días de su creación, la FTC en el año 2013 había “allanado” el domicilio del profesor Ramón Denis Cardozo. Los altos jefes voceros de la FTC

no respondieron a su obligación de informar y explicar lo ocurrido, tampoco el tino suficiente para admitir públicamente que se trató de un error, pero con el tiempo quedó evidenciado que se trataba del primer atropello armado de la FTC a integrantes de una comunidad campesina (Simón, 2015).

Tres años después se siguen denunciando situaciones similares a la ocurrida en el domicilio de Ramón Denis Cardozo y otras personas que han sido víctimas del actuar de la FTC en el Norte del país. Un reporte de prensa del diario Última Hora relata un procedimiento realizado en enero del 2016 en el domicilio de Juan Silvio Villalba, ubicado en el distrito de Horqueta:

López (el fiscal), en compañía de policías y militares de la FTC, irrumpió a las 3.30 en la vivienda de la familia Villalba Vera, ubicada en la compañía San Miguel, de Horqueta. Echaron a patadas la puerta y removieron sus pertenencias. Al no hallar nada, explicaron que era una equivocación. Según Juan Silvio Villalba, dueño de casa, fue injusta la actuación de la FTC: Nos acostaron cuerpo a tierra, asustaron a las criaturas, echaron a patadas la puerta y luego se disculparon porque erraron de casa.

Si los allanamientos fallidos existen y son una preocupación –al menos para las organizaciones civiles y pobladores de las zonas militarizadas, a juzgar por las distintas denuncias realizadas por personas afectadas por el actuar de la FTC–, también existen detenciones, apresamientos y hasta muerte de personas que podrían ser consideradas como actuaciones “equivocadas” por parte de las fuerzas estatales.

Estas graves acciones están protegidas por un fuerte cinturón de impunidad, que les permite seguir llevándolas a cabo sin dar explicaciones de las muertes que se les atribuyen y de las diferentes denuncias por el uso excesivo de la fuerza. Por lo tanto, existe una suerte de descontrol en las acciones que estas fuerzas emprenden. Es un riesgo para la institucionalidad democrática del país que el denominado “informe de inteligencia” pueda ser suficiente para involucrar a una persona como apoyo logístico del EPP, reclutador, presunto combatiente o simpatizante del grupo criminal, lo cual no es una prueba sustancial para simplemente exhibir a personas como culpables.

Es común que se presenten como evidencias o elementos de prueba: chips de celulares, aparatos celulares o armas viejas utilizadas para cazar animales silvestres, entre otros objetos de utilidad genérica tales como ropa interior, cepillos de dientes, preservativos y cucharas<sup>3</sup>. La FTC y la Fiscalía estiman que objetos de este tipo podrían ser de uso de, o indicio de conexión con, los guerrilleros. En realidad y por sentido común, un número casi infinito de objetos puede

2 El informe de inteligencia, denominado así por la Policial Nacional, es un documento que en teoría contiene información de seguridad nacional

3 Codehupy, 5 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.codehupy.org.py/noticias/ver-noticia/84/quienes-somos>

cumplir con estas condiciones al punto que llevado al absurdo las fuerzas represivas pueden afirmar, por dar un ejemplo, de que si en un rancho cualquiera hay un árbol frondoso, esto constituye fehaciente prueba de que allí se ocultan o resguardan los del EPP para colgar sus hamacas y por lo tanto, los dueños del rancho son sus encubridores.

En marzo del 2016, se presentó otra de las tantas denuncias públicas contra el actuar de la FTC. La señora Rosa Emigdia Aquino, de la localidad de Kuruzú de Hierro, departamento de Concepción, informó que en horas de la madrugada efectivos de la FTC ingresaron a su vivienda luego de forzar las puertas y sacaron a rastras a su pareja, Alfonso Dávalos. En la crónica del diario ABC Color del 12 de marzo del 2016, se publicó la versión de la señora Aquino:

A mí me apuntaron en el pecho con un arma y me pusieron contra la pared. Hace dos meses que me operaron y tengo reposo por seis meses, hasta ahora siento dolores en la espalda. Mis hijos se asustaron y no podían abrir la puerta, los de la FTC patearon la puerta y a la fuerza le quitaron a mi hija de la pieza, ella también está con dolores en el cuerpo”, sostuvo Aquino. Según el relato, en todo momento preguntaban por las “visitas” que tuvieron, en referencia a miembros de la ACA.

“Nos preguntaron por una tal Lili que es una mujer rubia, según los de la Fuerza de Tarea Conjunta, pero nosotros no sabemos nada de esa mujer le dijimos”, refirió. También denunció que tras culminar el cateo, los miembros de la FTC se llevaron la cédula de su esposo y G. 200.000 en efectivo. El vocero de la FTC, Tte. Cnel. Raúl Pereira, negó que haya habido tortura<sup>4</sup>.

### **Julián Ojeda, asesinado por la FTC**

Julián Ojeda falleció a consecuencia de las acciones de los efectivos policiales y militares de las FTC, desplegadas en la zona de Kuruzu de Hierro, distrito de Azotey, departamento de Concepción, a poco más de 400 km de la capital paraguaya.

El hecho sucedió el 18 de diciembre de 2015, en horas de la tarde y de acuerdo a las escuetas declaraciones de la FTC, Ojeda y otras dos personas supuestamente pertenecientes al Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) se enfrentaron a tiros con efectivos de la fuerza estatal, muriendo Ojeda en este enfrentamiento. También dijeron que lo encontraron vestido con camisa camuflada paraparai, un fusil y balas de grueso calibre.

4 ABC Color, 12 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/judiciales-y-policiales/denuncian-a-la-ftc-por-supuesta-tortura-y-robo-de-dinero-en-kuruzu-de-hierro-1461011.html>

A pocos días del lamentable hecho fatal, una comitiva –constituida por el Servicio Paz y Justicia Paraguay (Serpaj-Py), la Pastoral Social de Concepción, el Mecanismo Nacional de Prevención de la tortura (MNP), representantes de la Comisión de Derechos Humanos del Senado y la Coordinadora de Organizaciones Campesinas de Concepción– llegó hasta la vivienda de Ojeda para el levantamiento de testimonios con la familia; su viuda, Leónidas Villalba, y sus hijos, quienes repudiaron el hecho del asesinato y repudiaron la versión manifestada por la FTC, exigiendo a la vez su esclarecimiento<sup>5</sup>.

### **Imputación de los hermanos Morales<sup>6</sup>**

El Serpaj-Py realizó una entrevista en la Penitenciaría de Concepción a los hermanos Víctor y Gregorio Morales, ambos imputados como supuestos colaboradores del grupo criminal EPP a fin de conocer su versión de los hechos. Durante la entrevista los mismos indicaron que el actuar de la FTC se basa en sospechas y en rumores: “(...) una persona que es sospechosa ya no tiene derecho, aquí ellos (refiriéndose a la FTC) incluso matan y no hay dónde reclamar y nosotros entendemos que nuestra detención responde a eso”.

Víctor y Gregorio Morales admitieron que tienen antecedentes policiales porque luchan por el acceso a la tierra:

Si nos preguntan si tenemos antecedentes, sí tenemos antecedentes. Para ellos son frondosos antecedentes, nosotros somos dirigentes sociales, estamos en la lucha permanente. Automáticamente al entrar en una tierra te acusan por daños y perjuicios, abigeo, secuestro, amenaza de muerte, violación a la propiedad privada, en el momento de luchar por la tierra, ya te acusan por esto. Estos son los antecedentes que tenemos. Nosotros somos agricultores de mandioca, el rubro principal, carbonero, tractorista, hacemos de todo un poco, esto es lo que exige la realidad en esta zona.

Así también relataron la violencia con que procedieron los efectivos de la FTC en la madrugada en que allanaron sus domicilios, actuando con prepotencia en todo momento, sin dar explicaciones, sin presencia del agente fiscal (quien se hace presente finalizado el operativo), que incluyó: rotura de puertas, golpes, amedrentamiento, encañonamiento con arma de fuego frente a sus familiares, entre otros abusos cometidos.

En Agüerito hay un destacamento militar, hasta ahí me llevaron, llegamos ahí, fue muy violento y muy rápido. A mí me hicieron acostar en la carrocería, desde ahí me hablaban. Cuando llegamos al destacamento le encontré a mi herma-

5 Serpaj-Py, 24 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://www.serpajpy.org.py/?p=4105>

6 Los relatos de los hermanos Morales, los hermanos Martínez y Cecilia Acosta fueron recogidos por una misión de Serpaj-Py en la zona y en este informe son publicados por primera vez.



no, nos acercamos y le pregunté: qué es lo que está pasando. Y él me respondió: “desastre me hicieron”, relató Gregorio Morales.

Lo singular de la intervención de la FTC en el caso de los Morales, según el relato de los mismos, es que una vez esposadas y reducidas las personas consideradas sospechosas no son trasladadas a una comisaría o a la fiscalía. Por el contrario, son llevadas a un destacamento militar, en vehículos sin chapas, sin exhibir orden judicial alguna o explicar cuál era el motivo de la violenta detención. En el destacamento militar fueron presentados a los medios de prensa y obligados a firmar un papel cuyo contenido desconocían: “En el destacamento nos pegaron y nos obligaron a firmar un papel. Nosotros firmamos”.

Por la manera en que interviene la FTC se sostiene la hipótesis de que la misma, más que un órgano creado para combatir a grupos criminales, funciona como un fuerte dispositivo de disciplinamiento social en medio de tensiones y conflictos rurales alrededor de la grave disputa por la tierra en Paraguay, cuyo transfondo es el uso y la mala distribución de la tierra. Ante un modelo económico que se expande y que genera desplazamiento de personas de sus espacios naturales o tradicionales para dar lugar a la plantación de cultivos a gran escala o ganadería intensiva.

Igualmente en la zona Norte existen otros casos de privación ilegítima de libertad de personas que fueron presentadas públicamente como apoyo logístico del EPP. El caso de los hermanos Martínez de San Miguel, ocurrido el 18 de enero de 2016 en Horqueta, departamento de Concepción, fue relatado por testigos en una entrevista a referentes del Serpaj-Py:

Todos los militares que vinieron estaban vestidos de paraparai, estaban armados, tenían las caras cubiertas, solo se les veían sus ojos. Del susto no vimos si tenían nombre. También le agarraron a mi otro hermano, Dionisio. A él le llevaron al fondo y le hicieron arrodillar, le dijeron que le iban a matar, le apuntaron y le dijeron: “Te vamos a matar”. Mi hermano le preguntó: “¿Porque me van a matar?, nosotros no sabemos nada, me vas a tener que matar porque yo no sé nada, yo soy inocente, no sé nada”. Los militares le llevaron otra vez hasta su casa. En ese momento mi otro hermano, el petiso, quien desde siempre le tuvo miedo a los policías y militares, empezó a correr. Ese es un problema que él siempre tuvo, ve un uniformado y corre (...). Cuando mi hermano empezó a correr le dispararon como para matarle. La fiscal dio la orden de disparar. “Matale nomás”, dijo. La fiscal es una mujer, no recordamos el nombre.

Los hermanos Martínez fueron traídos hasta Tacumbú por dos meses y posterior a la revisión de la medida volvieron a sus hogares bajo prisión domiciliaria. A meses de lo ocurrido, según expresiones de la familia, siguen viviendo con miedo y hasta ahora no entienden por qué les paso eso: “Todos nos conocen acá y saben que somos personas trabajadoras”.

Otro caso llamativo es la de Cecilia Acosta, quien guarda reclusión en la penitenciaría Regional de Concepción, desde abril de 2016. La misma relató que:

Esto pasó el 19 de abril, a las 8:30 de la mañana, yo no estaba en mi casa, cuando llegué ya les encontré nomás. Llegaron a mi casa entre muchos militares, todos eran hombres vestidos de militares, como 50, me mostraron un papel que decía que tenía una orden de detención. Ellos entraron a mi casa, forzaron mi puerta, destruyeron todo lo que podían, sarambí hicieron de arriba a abajo, rompieron todo. Los que vinieron estaban con la cara descubierta, también estaba un fiscal. Después me llevaron directo a Horqueta en la comisaría. Ahí me tuvieron casi 6 a 7 horas, para las 16 horas de la tarde ya me trajeron acá. Ellos me acusan de ser apoyo logístico, supuestamente allanaron un campamento y encontraron una foto en el campamento supuestamente del ACA. Por eso me trajeron, porque supuestamente ahí encontraron mi foto en una computadora. Yo vi la foto, en la foto no estaba haciendo nada, estaba con ropa normal, sentada, solo esa foto, por eso me acusan. En el papel que me mostraron decía muchas cosas. 14 acusaciones me hicieron. Supuestamente hace 2 años que me estaban buscando, yo hace tres años que vivo allí, estaba en España. Tengo una despensa, todos me conocen, incluso los policías porque llegaban a comprar cosas.

El más emblemático de estos casos es la condena de Pablo Valiente Chaparro a 17 años de prisión por supuesto apoyo logístico del EPP. Su culpa fue que la FTC encontró un pendrive en un supuesto campamento allanado que contenía una foto suya<sup>7</sup>.

## **Atentado y muerte contra 8 militares de la FTC**

El sábado 27 de agosto de 2016 ocurrió la muerte de 8 militares en el Núcleo 6 de la zona del Asentamiento Arroyito, distrito de Horqueta, departamento de Concepción. Los efectivos militares fallecidos fueron el subteniente de Caballería Félix Fernando Fernández Duarte, los sargentos 1° de Infantería Rober Fabián Cañete Pereira, Dejesús Torrasca Galván, Eder Arias y Hugo Candia, los vicesargentos 1° de Infantería Genaro Dejesús Arias Palacios, Pablo Farías y el Sargento 2° Sergio Daniel López. El gobierno acusó a los miembros del Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) de ser los autores del atentado. Inmediatamente las fuerzas represivas iniciaron la búsqueda de los criminales en los ranchos campesinos. Los pobladores del asentamiento mediante un comunicado a la opinión pública fueron claros en repudiar este hecho de violencia, así como todos los hechos de violencia, provengan de donde provengan, enfatizaron<sup>8</sup>.

7 Inecip, 5 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://inecip.org.py/wp-content/uploads/2016/10/Observatorio-5.pdf>

8 Última Hora, 3 de setiembre de 2016. Disponible en <http://www.ultimahora.com/pobladores-arroyito-estancansados-ser-relacionados-el-epp-n1021102.html>

El nuevo hecho de violencia extrema que conmovió a la sociedad paraguaya tuvo como escenario el departamento de Concepción, donde las organizaciones sociales y campesinas llevan años en la lucha contra la expansión del modelo extractivista. A través de varias acciones vienen exigiendo el cese de la expansión de la siembra sojera y reclaman a las autoridades locales declarar sus distritos como zonas libres de agrotóxicos, para evitar la fumigación masiva sobre las comunidades campesinas e indígenas<sup>9</sup>.

El asentamiento campesino Arroyito, lugar que podría considerarse como uno de los hitos de la lucha campesina por la tierra en Paraguay, fundado a partir de una ocupación hace 27 años, en donde se ganaron 8.600 hectáreas para que alrededor de 800 familias estén viviendo y produciendo en el lugar, fue el primer asentamiento ganado por las campesinas y los campesinos después de la caída del dictador Alfredo Stroessner. El sacerdote Francisco Oliva define a esta como “una comunidad luchadora, pero presionada por los sojeros, ganaderos, narcos, militares y policías”<sup>10</sup>.

Arroyito, como muchas otras comunidades campesinas, sufre de falta de caminos, atención en salud, educación, pero es víctima también de un proceso con alto grado de estigmatización y violencia estatal. La excusa de que el EPP está vinculado a la comunidad campesina en cuestión se utiliza para ingresar al asentamiento y realizar allanamientos, operativos militares y policiales violentando a mujeres, varones y niños/as, utilizando métodos para humillar y degradar a las personas, detenerlas por “sospechosas”, patrullar constantemente sus calles, controlar las radios comunitarias, atemorizar a los pobladores/as, sobrevolar el lugar, así como instalar un destacamento militar prácticamente en la entrada de la comunidad.

## **El despertar de la ciudadanía del Norte y sus reclamos por el desarme**

Durante el transcurso del año 2016, a diferencia de los anteriores, se han producido una serie de protestas, denuncias y pedidos por parte de múltiples sectores que urgen la eliminación de la FTC, entendiendo que éstas actúan en base a una ley que quebranta la Constitución Nacional.

En abril de este año, más de quinientos pobladores/as del citado asentamiento Agerito, departamento de San Pedro, realizaron una marcha por la ciudad de Santa Rosa del Aguara<sup>y</sup>, exigiendo la desmilitarización de la zona norte, así como el retiro de las FTC, denunciaron que las mismas realizan acciones fuera

9 Base IS, 23 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.baseis.org.py/la-agricultura-agroecologica-fue-declarada-de-interes-municipal-en-horqueta/>; ver, asimismo, para mayor información sobre los conflictos generados por fumigaciones con agrotóxicos entre productores de gran escala y la ciudadanía y población campesina que exige a su sus autoridades municipales que prohíban o regulen tales fumigaciones, el artículo sobre reforma agraria de este informe.

10 Rebelión, 8 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=216462>

de la ley y que incluso torturan y acosan a campesinos, bajo la excusa de ser “apoyo logístico” del EPP, en este mismo acto, reclamaron la liberad y sobreseimiento de los hermanos Morales<sup>11</sup>. Asimismo, al momento del cierre de este informe, está en curso una importante iniciativa ciudadana, con el apoyo de sacerdotes de la zona norte, que consiste en una campaña de recolección de firmas para exigir la abolición de la FTC<sup>12</sup>.

Es altamente valorable que las comunidades campesinas, cansadas de ser estigmatizadas, golpeadas y coaccionadas constantemente hayan logrado construir espacios para repudiar la violencia con que se actúa hacia ellas y denunciar la falta de resultados que acarrea la política de seguridad militarizada.

Ante las abultadas denuncias contra la FTC y los distintos métodos de protestas ciudadanas, también sectores políticos, especialmente en el Congreso Nacional, han ido tomando cartas en el asunto a través de dos audiencias públicas realizadas en la sala bicameral, la primera en diciembre del año 2015, que fue convocada por el Senador Hugo Richer en su carácter de Presidente de la Comisión de Derechos humanos del Senado y el Serpaj Py, con el fin de “promover el debate sobre los artículos 2, 3, 5 y 6 de la Ley N° 5.036/13 ‘De Defensa Nacional y de Seguridad Interna’” y la segunda en octubre del 2016, convocada por el Senador Pedro Santacruz, quien había presentado un proyecto de derogación de la citada ley. En dichas audiencias las “Denuncias de pobladores y dirigentes sociales de Concepción y San Pedro sobre atropellos, amedrentamiento de mujeres y niños, actos de violencia, abuso de autoridad, simulación de hechos punibles y numerosas ilegalidades por parte de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) fueron la constante...”.

Probablemente este haya sido el año en que el Senadores y Diputados hayan dedicado mayor tiempo a discutir sobre los alcances de la modificación de la Ley N° 1.337/99 y los efectos de la creación de un cuerpo armado como la FTC, a pesar de que el proyecto de ley para derogar la Ley N° 5.036/13 no prosperó en la Cámara de Diputados, el debate generado y las audiencias impulsadas por los Senadores son indicadores positivos de que va quedando evidencias de la necesidad de enmendar el error de habilitar al presidente de la República de disponer del uso de las Fuerzas Armadas por decreto presidencial.

## **Acciones de inconstitucionalidad en contra de la Ley N° 5.036/13**

La duda sobre la legalidad y legitimidad de la FTC es la sombra que la acompaña desde su instauración por parte del gobierno de Horacio Cartes, que demuestra constantemente debilidades en su política de seguridad. También que-

11 Última Hora, 21 de abril de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/pobladores-agerito-exigen-el-retiro-la-ftc-n985174.html>

12 ABC Color, 23 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/juntan-firmas-contra-ftc-1521731.html>

dan en evidencia los escasos resultados del uso de las FF.AA. para intervenir en la prevención y represión de grupos delictivos.

Ya nos hemos referido en informes anteriores sobre los argumentos que esgrimen varias organizaciones sociales, juristas renombrados (V.g. Mendonça, 2015) y otros actores sociales sobre la colisión existente entre las modificaciones a la Ley N° 1337/99 y la Constitución Nacional, voces a quienes se suman las planteadas en el Senado.

Ramón Denis Cardozo, Ignacio Sosa Ortega, Epifanio Cabañas Sainz y Gumersindo Toledo, bajo patrocinio de Serpaj-Py, en el mes de mayo de este año han promovido una acción de inconstitucionalidad contra los artículos 1 y 2 de la Ley N° 5.036/13 “Que modifica y amplía los artículos 2, 3 y 56 de la Ley N° 1.337/99 de Defensa Nacional y Seguridad Interna” y contra el Artículo 1 del Decreto del Poder Ejecutivo N° 103/2013, por violar los artículos 173 y 175 de la Constitución Nacional.

### Los crímenes de la Senad

La Secretaría Nacional Antidrogas del Paraguay (Senad) es la encargada de impulsar la estrategia de lucha contra el narcotráfico. Orgánicamente depende de la Presidencia de la República. Sin embargo, su organización, sus actuaciones y principios están bajo la sombra de la Administración para el Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés). Esta es una vinculación cada vez más visible y hasta los mismos políticos tradicionales se ven obligados a admitir esta situación, como el caso del senador liberal Carlos Amarilla, quien expresó: “En el mundo político se habla de que la Senad no es más que la tapadera de la DEA. Es momento de poner a la luz del día esa relación. En cualquiera de los casos no sería pertinente que tengamos una pantalla que permita la operación de una agencia internacional sin que nosotros tengamos el control de la situación”. El senador Hugo Richer, del Frente Guasu, también expresaba en el año 2015 sobre la íntima correspondencia entre estos organismos “Hay una confusión de quién dirige la lucha contra el narcotráfico, ¿es la Senad o la DEA?”.

La investigadora Stella Calloni sostiene que la DEA no busca abolir o terminar con el narcotráfico. En efecto, el tan mencionado “combate” no es otra cosa que una estrategia de control del negocio ilícito. “(...) Es evidente que no pretenden combatir el narcotráfico, sino tenerlo bajo su control. Todos sabemos que se trata de un negocio de millones y millones de dólares”, asegura Calloni. De hecho, las drogas son parte de los tres productos de mayor intercambio y circulación en todo el mundo. Paraguay es considerado un “paraíso de las drogas” facilitando el tráfico de varias mercancías, principalmente el de cocaína, y a la vez siendo uno de los mayores productores de marihuana en el continente. La DEA está ubicada justamente en las zonas de mayor tráfico de toda la ilegalidad que se mueve en el país.

En consecuencia, el interés mayor radica en el control sobre al narcotráfico, que es ejercido por la DEA y utiliza como uno de sus órganos ejecutantes a la Senad. Esto facilitó que dicha secretaría fuera adquiriendo facultades que constitucionalmente no le estaban permitidas, como el uso de armas de grueso calibre, sumando la represión y la acción parapolicial a sus funciones. Formalmente la Senad pretende ser “una institución profesional, organizada y entrenada para cumplir de forma eficiente su misión” (Senad, s/f). También menciona que lo hará respetando los derechos humanos.

A propósito, es conveniente recordar que agentes especiales de la Senad realizaron un fatal y fallido operativo el sábado 18 de junio del 2016 en la localidad de Nueva Italia, departamento Central. Los agentes fuertemente armados incursionaron en una propiedad privada, abrieron disparos y mataron a una niña de 3 años que iba a bordo de una camioneta con su familia, y que se comprobó nada tenía que ver con tráfico alguno. Expusieron una vez más su poder de fuego sobre la población civil, un poderío que atenta contra la Constitución Nacional y que desde hace varios años organizaciones de la sociedad civil defensoras de derechos humanos vienen reclamando.

Esa nueva acción criminal perpetrada por la Senad dejó al desnudo varias de las críticas que se realizan sobre los operativos que impulsan sus agentes, inmiscuyéndose en tareas que son exclusivas de la Policía Nacional y el Ministerio Público como organismos encargados de la seguridad interna. El episodio concluyó con la renuncia del ministro Luis Rojas. El escandaloso asesinato ha despertado la indignación de la ciudadanía y se ha extendido incluso hasta algunos sectores políticos.

En varias ocasiones ya se han constatado y denunciado actuaciones similares por parte de la Senad, especialmente en el interior del país, pero nunca ha tenido una repercusión como el caso en cuestión. Sin embargo, este caso tuvo amplio eco por haber afectado a una conocida familia del ámbito empresarial, Zanotti Cavazzoni. Por el contrario, en Paraguay es casi indiferente la muerte de un campesino o de un indígena y su impacto en la sociedad y en el debate público siempre es mínimo.

El gobierno destina millonarios recursos y presenta como el principal problema en materia de seguridad al EPP. Sin embargo, las muertes generadas por el narcotráfico son significativamente mayores y los grupos ligados a la producción y tráfico de estupefacientes son menos perseguidos por las fuerzas públicas. Según reconoció en declaraciones periodísticas el propio presidente del Congreso, Roberto Acevedo, el EPP ha causado unas 50 muertes desde su aparición hace poco menos de una década. Sin embargo, solo en Pedro Juan Caballero el narcotráfico causa entre 80 a 90 muertes por año.

## Corrupción en las FF.AA.

En julio de este año fue denunciado por hechos de corrupción Luis Gonzaga Garcete Espínola, comandante de las Fuerzas Militares, y su esposa Lucía Duarte de Garcete. Esta cobraba alrededor de G. 3.500.000 todos los meses sin asistir a su puesto de trabajo en el Ministerio de Defensa. La mujer, a su vez, se dedicaba presuntamente a ejercer otras labores en una empresa privada durante el mismo horario laboral, específicamente como presidenta de la Fundación Nuestra Señora de la Asunción (Funsa).

En la denuncia consta que entre los años 2008 y el 2010 la esposa del comandante habría fijado domicilio en el Brasil, mientras seguía cobrando su salario en los Ministerios de Educación y Cultura y de Defensa Nacional.

El hecho de corrupción se extendió, presuntamente, a más de un cobro indebido de honorarios. Ambas personas denunciadas también utilizaban la infraestructura y los recursos humanos de las Fuerzas Armadas en beneficio de la Funsa, disponiendo de funcionarios militares, camiones y ómnibus de las FF.AA. para el desarrollo de las actividades de la fundación. Por otra parte, la denuncia contra el comandante Luis Gonzaga Garcete indica la supuesta utilización de recursos humanos en quehaceres de tipo particular y no de las funciones asignadas en el ámbito castrense<sup>13</sup>.

A tres meses de la denuncia de estos hechos, el presidente Horacio Cartes oficializó la destitución del comandante de las Fuerzas Armadas Luis Gonzaga Garcete.

## RECOMENDACIONES

- Derogar la Ley N° 5036/13, que modifica y amplía los artículos 2, 3 y 56 de la Ley N°1337/99 de Defensa Nacional y Seguridad Interna por extralimitar las funciones de las 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 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 castigados los verdaderos responsables y exista mayor certidumbre y veracidad respecto a los hechos que se registran en la zona.

13 Última Hora, 7 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/fiscalia-investigara-corrupcion-las-ffaa-n1005921.html>

- Evitar la utilización de la intervención de las Fuerzas armadas en conflictos sociales.
- Avanzar en los procesos de esclarecimiento de muertes y desapariciones forzadas en los cuarteles.
- Eliminar la denominada justicia militar, puesto que continúa solo manteniendo un sistema de impunidad sobre los casos que se investigan.
- Disminuir el gasto militar y reinvertirlo de manera proporcional 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.

## BIBLIOGRAFÍA

- Irala, Abel y Vidal Acevedo (2015) "Avance de la militarización, inconstitucional uso de las fuerzas militares y peligrosa normalización de la violencia" en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay *Yvypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción: Codehupy.
- Mendonça, Juan Carlos (2015) *Dictamen. Análisis Constitucional Ley 5036/13*. Asunción: Serpaj-Py
- Naciones Unidas (1978) *Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante el 33° período de sesiones*. Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/ag/res/33/ares33.htm>
- Naciones Unidas (1984a) *Declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RightOfPeoplesToPeace.aspx>
- Naciones Unidas (1984b) *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. Disponible en: [www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx](http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx)  
<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx>
- Simón, Alberto (2015) *Análisis sobre casos de tortura y violaciones a los DDHH en la zona norte del país*. Asunción: Serpaj-Py. Disponible en: [http://rosaluxspba.org/wp-content/uploads/2016/01/Análisis-sobre-casos-de-TORTURA-y-violaciones-a-los-DD-HH\\_-en-la-zona-norte-del-pa%C3%ADs..pdf](http://rosaluxspba.org/wp-content/uploads/2016/01/Análisis-sobre-casos-de-TORTURA-y-violaciones-a-los-DD-HH_-en-la-zona-norte-del-pa%C3%ADs..pdf)





# **LA IMPUNIDAD VIGENTE REFUERZA LA PRÁCTICA SISTEMÁTICA DE LA TORTURA**

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



La práctica sistemática de tortura como “mecanismo de control” (detención, prisión, procedimiento) por parte de policías y miembros de la Fuerza de Tarea Conjunta, y la falta de avance en las investigaciones de las denuncias de tortura constituyen violaciones graves de derechos humanos de las personas.

**Sonia Von Lepel Acosta**

EQUIPO JURÍDICO DE LA CODEHUPY

## INTRODUCCIÓN

Este artículo pretende ilustrar que la tortura y los malos tratos siguen siendo una constante por parte de los agentes de seguridad, en especial en lugares vulnerables como los centros penitenciarios y comisarías, sumando a esto las acciones de tortura cometidas por la Fuerza de Tareas Conjunta (FTC) que afectan a las personas pobladoras en la zona Norte del país.

La tortura y los malos tratos a las personas reclusas en las penitenciarías de todo el país continúan siendo una práctica sistémica muy arraigada para el manejo y control de la población carcelaria, avalada por las autoridades administrativas, pues no se toman las medidas adecuadas para erradicar y tampoco se sancionan a los funcionarios o funcionarias que han tenido denuncias en su contra.

En los centros penitenciarios y los centros educativos de adolescentes se siguen aplicando métodos de verificación de visitas violatorios de la dignidad humana, especialmente a mujeres adultas, a quienes se las desnuda, se las coloca en cuclillas y se les introduce el dedo en la vagina para verificar que no introduzcan sustancias prohibidas al penal.

La Unidad Especializada de Derechos Humanos de Ministerio Público continúa llevando a cabo investigaciones lentas, sin avances significativos, pues la mayoría de las causas no trascienden de la etapa investigativa, en donde quedan paralizadas.

En causas penales abiertas a partir de las denunciadas formuladas por la Co-dehupy se constataron que las diligencias preliminares son mayormente pedidos de antecedentes penales de las víctimas, lo que evidencia la intención de desacreditar las denuncias. Resulta preocupante esta forma de llevar adelante la investigación, pues demuestra la falta de conocimiento mínimo que debe existir en el manejo de la teoría del caso y la manera de verificar los hechos denunciados.

## MARCO NORMATIVO

El marco normativo para la prevención, persecución y sanción de la tortura está conformado a nivel interno por el artículo 5 de la Constitución Nacional<sup>1</sup>, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (Ley N° 4.288/11), el Código Penal (Ley N°

1 Artículo 5 - De la tortura y de otros delitos. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. El genocidio y la tortura, así como la desaparición forzosa de personas, el secuestro y el homicidio por razones políticas son imprescriptibles.

1.160/97, art. 309), modificado por Ley N° 4.614/12, y el Código de Ejecución Penal (Ley N° 5.162/14), última normativa incorporada en el año 2014<sup>2</sup>.

Asimismo, forman parte de dicho marco los tratados internacionales suscritos por Paraguay, tales como la Convención Americana de los Derechos Humanos (Ley N° 1/89), la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (Ley 59/89), el Pacto Internacional De Derechos Civiles y Políticos (Ley N° 5/92), la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (Ley N° 69/89); el Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Ley N° 2.757/05).

La última normativa en trámite de incorporación a la fecha es la ratificación del Estatuto de Roma, que reconoce la competencia de la Corte Penal Internacional para investigar y castigar a autores y autoras de crímenes de lesa humanidad y otros crímenes atroces. El proyecto de ley fue presentado el 6 de marzo de 2013 en la Cámara de Senadores y fue remitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Dicho proyecto fue elaborado por una mesa de trabajo conformada por representantes de los tres poderes del Estado. En sesión ordinaria de fecha 16 de noviembre de 2016 fue aprobado con modificaciones, por lo que fue remitido nuevamente a la Cámara de Senadores.

## Tortura en las penitenciarías

Las penitenciarías y centros educativos siguen siendo lugares en donde se tortura y se aplican malos tratos de manera sistemática. Para la realización de este artículo fueron analizados los informes de monitoreo y seguimientos en las penitenciarías de todo el país, realizados por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) correspondientes a los meses de noviembre de 2015 a setiembre de 2016, en donde se constataron algunas de estas situaciones:

En todas las penitenciarías y centros educativos de adolescentes, de mujeres, de varones y mixtas se aplican torturas y malos tratos para el “control de la población”, en su mayoría por agentes penitenciarios y agentes penitenciarias. Esta información es referida en los informes analizados a través de los testimonios de las personas recluidas en los lugares señalados, que se reciben bajo cláusula de confidencialidad<sup>3</sup>. Se destaca en los informes que los métodos utilizados para torturar van desde patadas, golpes de puño, golpes con tonfa en la palma de los pies, así como con otros objetos contundentes tales como culata de escopetas, chicotes, látigos e inclusive barrillas de hierro, en zonas de la cabeza, vientre, genitales, cuello y espalda.

2 El código entró en vigencia a los seis meses de su promulgación, abril de 2015.

3 Art. 8 de la Ley 4288/11 que crea el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP).

Otros de los métodos mencionados es el uso desmedido del aislamiento como sanción por falta disciplinaria, en especial en las penitenciarías de mujeres, en donde tampoco se encuentran ausentes los maltratos físicos y psicológicos. Incluso obligan a las internas a mantener relaciones sexuales con los agentes penitenciarios a cambio de mejores tratos, servicios y derechos que deberían ser garantizados de por sí por el Estado paraguayo y no como medida de extorsión. Otra forma de abuso son los traslados a otras penitenciarías y centros educativos sin previo aviso de manera violenta. Estos traslados dificultan a internos e internas en Asunción la visita de sus familiares y amistades debido a que generalmente se les traslada a penitenciarías del interior, como Encarnación y Ciudad del Este. Estas prácticas empeoran sus condiciones, ya que no solamente quedan aislados de contención familiar, sino también de recursos en algunos casos (dinero, alimentos, ropa, etc.). En la mayoría de los casos los traslados violentos se dan como consecuencia de reclamar mejores servicios y derechos.

Las mujeres extranjeras privadas de libertad en las distintas penitenciarías son las más afectadas por los maltratos físicos y psicológicos. Las personas trans también son víctimas constantes de discriminación, maltrato físico, abuso sexual y privación de medicamentos como hormonas. En el caso de los adolescentes duermen en las aulas en el suelo, situación verificada por la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA) en el marco de las visitas y monitoreos realizados durante el 2015.

En las penitenciarías de Concepción y Pedro Juan Caballero, el MNP ha detectado patrones de tortura y malos tratos por parte de varios agentes penitenciarios. En consecuencia, el MNP ha recomendado la apertura de sumarios por parte de la autoridad administrativa y la comunicación al Ministerio Público en dos hechos concretos de denuncia de tortura.

Asimismo, el MNP ha recomendado en varias oportunidades al Ministerio de Justicia (MJ) la demolición de la celda de castigo denominada “Alcatraz” en la penitenciaría de Tacumbú, por ser un lugar inhumano para el cumplimiento de la sanción de aislamiento, pero hasta la fecha no se ha dado cumplimiento a la recomendación.

También sigue siendo una práctica cotidiana, en especial en las penitenciarías del interior del país, que las personas que visitan a sus familiares y amigos privados de libertad sean objeto de manoseo, en especial las mujeres, a quienes se somete a inspecciones físicas tales como las descritas más arriba –so pretexto de evitar la introducción de sustancias prohibidas. Estas medidas son vejatorias del cuerpo, la intimidad e integridad de las personas. El MNP ha recomendado al MJ la erradicación de esta práctica por ser violatoria de la dignidad humana, pero hasta la fecha persiste.

## Acciones de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC)

En los informes anteriores se ha denunciado el accionar violento de la FTC (detenciones ilegales, torturas, procedimientos violentos) y que hasta la fecha continúa vigente. Como respuesta el diputado Pedro Arthuro Santa Cruz Insaurrealde presentó un proyecto de ley “que deroga la Ley N° 5036713 que modifica y amplía los artículos 2, 3 y 56 de la Ley N° 1337/99 de Defensa Nacional y Seguridad Interna”. Al respecto fue realizada una audiencia pública el 18 de octubre de 2016. Las víctimas manifestaron que están recogiendo denuncias de atropellos de todo tipo, acusando a fiscales, policías y militares de estar al servicio de la mafia e intereses particulares<sup>4</sup>.

A raíz de las reiteradas acciones violatorias a los derechos humanos en las comunidades en donde tiene intervención la FTC, el Serpaj-Py viene realizando un seguimiento exhaustivo de la situación en el Norte. Como resultado de ello ha patrocinado en abril de este año una acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley N° 5.036/13 ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y que estuvo promovida por los señores Ramón Denis Cardozo, Ignacio Sosa Ortega, Epifanio Cabañas y Gumersindo Toledo, todos víctimas de acciones violentas por parte de la FTC. Las denuncias de tortura presentadas ante la fiscalía Marta Sandoval no tuvieron resultados favorables que permitan el procesamiento de los denunciados. A la fecha la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha resuelto dar trámite a la acción promovida<sup>5</sup>.

## Análisis de las causas tramitadas ante la Unidad Especializadas de Derechos Humanos del Ministerio Público

Tal como se señalaron en los informes anteriores, con relación al estado de las causas penales que se encuentran en la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público, se detectaron que las diligencias son realizadas con mucha lentitud, la mayoría quedan paralizadas por meses sin diligencia alguna y en otras quedan paralizadas por años. Pese a que en la mayoría de ellas se cuenta con indicios para formular imputación en contra de las personas denunciadas, no se ha tomado ninguna determinación. Se destaca además como un aspecto negativo que el enfoque de investigación del Ministerio Público en estos hechos se centra más bien buscar indicios en contra de la víctima, por ejemplo, si tuvo o no algún tipo de incidente o conflicto con los denunciados –de modo de relativizar la gravedad del hecho y presentarlo solo como una “cuestión personal”– o si cuenta o no con antecedentes penales.

4 Cámara de Senadores (2016) *Sistema de Información Legislativa*. Disponible en <http://sil2py.senado.gov.py/main.pmf>

5 Serpaj-Py, 8 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://www.serpajpy.org.py/?p=4346>

### **Caso Gumersindo Toledo**

La causa “Tortura a Gumersindo Toledo – Comisaría de Arroyito, FTC y agente fiscal Joel Cazal” es mencionada en el informe anterior como una de las últimas denuncias formuladas por Codehupy en el mes de noviembre de 2014 ante la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público. Pese a haberse propuesto varias diligencias con la denuncia, a la fecha la misma está paralizada y transcurren meses sin que se haga diligencia alguna. La agente fiscal Marta Sandoval, pese a contar con indicios para la imputación, como la evaluación psicológica que refiere la presencia de daños psicológicos; así como el diagnóstico médico realizado el mismo día del hecho, el 21 de octubre de 2014, en el puesto de salud de Arroyito, que acredita la existencia de lesiones en distintas partes de su cuerpo.

Sumado a esto se cuenta con el acta de novedades de la jefatura de Concepción y de la Comisaría de Arroyito, que acreditan que Gumersindo Toledo llegó a la comisaría acompañado del jefe de policía Derlis Vásquez y el subjefe de Policía Néstor Arévalos. El agente Derlis Vásquez al declarar señaló que Gumersindo Toledo fue trasladado a la comisaría por orden del fiscal Joel Cazal. Este último se comunicó por teléfono con el responsable en la zona del Departamento Antisecuestro de la Policía Nacional y le ordenó que trasladen a Torales hasta donde el mismo se encontraba. Sin embargo, a pesar de contarse con información suficiente nadie fue imputado hasta la fecha. En la causa fueron denunciados el fiscal Joel Cazal, personal policial del Departamento Antisecuestro de la Policía Nacional y agentes especiales de apoyo de la Unidad Antisecuestro.

### **Caso Antonio Benítez**

En la causa “Tortura a Antonio Benítez - Comisaría de Yhu” la denuncia data del año 2013 y hasta la fecha se encuentra en etapa investigativa. La última diligencia se realizó en el mes de julio de 2015 y a la fecha se encuentra paralizada. La causa se encuentra a cargo del fiscal Santiago González Bibolini. Los denunciados fueron dos oficiales de la Comisaría de Yhu, quienes agredieron al señor Benítez y a su hijo con patadas en la cabeza y golpes de puño en la nuca y cara. Pese a contarse con diagnóstico médico y la evaluación psicológica que acreditan la denuncia formulada, nadie fue imputado y la causa se encuentra con nulo movimiento.

### **Caso San Vicente- Gral. Resquín**

La causa “Tortura a manifestantes - Policía Nacional/San Vicente- Gral. Resquín” sigue en etapa investigativa a cargo del fiscal Santiago González Bibolini pese a que la denuncia fue formulada en el año 2014. La denuncia refiere que pobladores y pobladoras de las comunidades campesinas Araverá, Crescencio González, Naranjito, Primero de marzo y 8 de Diciembre se manifestaban pacíficamente al costado de la propiedad del señor Evaldo Araujo. La protesta se

realizó en fecha 22 de enero de 2014 contra la fumigación masiva de plantación de soja de la propiedad. Los y las manifestantes fueron heridas con balines de goma y gases lacrimógenos por los efectivos policiales antimotines, causándoles diversos tipos de heridas a los y las manifestantes en distintas partes del cuerpo. El procedimiento estuvo a cargo del comisario Idilio González, quien ordenó la represión. En la causa al inicio se realizaron diligencias, como testimoniales, pedidos de informes a Emergencias Médica, Poder Judicial y medios de prensa. Sin embargo, a la fecha se encuentra paralizada hace más de dos años.

### **Caso Luz Bella**

En la causa “Tortura a manifestantes - Policía Nacional/Luz Bella-San Pedro” la denuncia fue realizada en el año 2014. A dos años la causa penal continúa paralizada en la etapa investigativa, sin que se haya imputado a persona alguna. En la causa fueron denunciados los policías que reprimieron violentamente con balines de goma y gas lacrimógeno a los manifestantes, quienes se encontraban pacíficamente frente a la propiedad del señor Cleiton Machiner Pothin, en protesta por el trabajo de desmonte que pretendía realizar para utilizar el terreno para la plantación de soja. Fueron lesionadas 16 personas, 4 con heridas graves, casi todas a la altura del rostro, pecho y cuello.

En la causa se tomaron varias testimoniales, que proveyeron gran cantidad de información e individualizaron a algunas personas de los denunciados. A pesar de que se contaba con la nómina de los personales intervinientes y los diagnósticos médicos de las víctimas, no se imputó a ninguna persona y a la fecha la causa se encuentra paralizada sin diligencia alguna a dos años de la denuncia.

### **Caso Bañado Sur**

En la causa “Torturas a manifestantes-Policía Nacional-Comisaría Bañado Sur” la denuncia penal se formuló en el año 2015, quedando la investigación fiscal a cargo de la fiscal Nancy Carolina Duarte. En la denuncia penal se refiere que Fernando Joel Zárate Ruíz fue víctima de lesiones en distintas partes del cuerpo por parte de personal policial de la Comisaría 24 Metropolitana. Cuando se encontraba allí detenido, con dos adolescentes, cinco policías de esta comisaría ingresaron a la celda y le causaron lesiones en el rostro, pierna, espalda. Fue atendido en el hospital de Barrio Obrero, donde obra el diagnóstico. En las diligencias preliminares, ocho meses después de la denuncia se ordenó la evaluación psicológica y, pese a que todos (víctima y testigo) decían que podrían identificar a los torturadores, no se realizó reconocimiento de persona. La causa está paralizada sin movimiento desde hace más de un año.



### **Caso Brítez Cue**

En la causa “Tortura a manifestantes-Policía Nacional-Brítez Cue-Curuguay” la denuncia penal se realizó en el año 2014 en la unidad fiscal a cargo de Santiago González Bibolini. El 6 de octubre de 2014, en el marco de una manifestación en protesta por la detención y el procesamiento arbitrario de los integrantes de la Federación Nacional Campesina (FNC), las personas manifestantes fueron reprimidas por la policía con armas de fuego, balines de goma y gas lacrimógeno. Resultaron heridas 23 personas, entre ellas una adulta mayor de 81 años, niños, niñas, adolescentes, que fueron lesionadas en el rostro, brazo y cabeza. La mayoría no acudió al centro de salud porque la Policía detenía a quienes llegaban con heridas de balines de goma y arma de fuego. Se realizaron algunas diligencias y estaba disponible un material audiovisual que nunca fue procesado. A la fecha la causa está paralizada hace más de dos años.

### **Caso Marcial Martínez**

La causa “Tortura a Marcial Martínez-Penal de Tacumbú” también estuvo a cargo del fiscal Santiago González Bibolini. La denuncia data del año 2013 y en dicha oportunidad se comunicó que funcionarios penitenciarios causaron lesiones en el pecho y en estómago a Rubén Marcial Martens, quien se encontraba encerrado en un calabozo en cumplimiento de una sanción disciplinaria. En la causa se realizaron las primeras diligencias: constitución, informe médico, testimonial. Se encuentra agregado, asimismo, un informe de la penitenciaría en donde se refiere que ocurrió un incidente entre un interno y su pareja, motivo por el cual el funcionario penitenciario Carlos Cuenca intervino, registrándose una supuesta agresión de parte del reo, motivo por el cual los demás funcionarios redujeron violentamente a Martínez. La última diligencia es reiteración de un pedido de evaluación psicológica del mes de agosto de 2015, dos años después de la denuncia, y a la fecha está paralizada la causa.

### **Caso Curuguay**

La causa “Tortura en Curuguay”, iniciada en el año 2012, en donde se investigan la tortura que sufrieron los campesinos y campesinas víctimas de la masacre de Curuguay, no tiene avances significativos. A pesar de haberse realizado varias diligencias, entre ellas informes victimológicos y de haber transcurrido más de cuatro años de la investigación, a la fecha ninguno de los policías denunciados fueron procesados. Desde la formulación de la denuncia, se han presentado numerosos pedidos de diligencias, a los cuales el Ministerio Público ha hecho caso omiso en gran parte y sin motivo alguno. La falta de avance en una causa tan delicada evidencia el poco interés que tiene el Estado paraguay en esclarecer los hechos de tortura.

## CONCLUSIONES

En las causas analizadas ninguna persona fue imputada pese a contarse con indicios que sustentan los hechos denunciados y acreditan la participación de los funcionarios denunciados. Esta situación de impunidad es el reflejo de que el Estado sigue sin tomar las medidas necesarias para sancionar los actos de tortura cometidos por funcionarios del Estado.

El principal obstáculo para llevar a los y las responsables ante la justicia es la seria debilidad en la investigación por parte del Ministerio Público. Como consecuencia de ello las personas seguirán siendo torturadas diariamente en las comisarías, penitenciarias y por los miembros de la FTC. Es preciso subrayar también que estas actuaciones arbitrarias de las fuerzas públicas están avaladas al más alto nivel y es la respuesta que brindan las autoridades ante los reclamos ciudadanos.

## RECOMENDACIONES

- Investigar y enjuiciar a los agentes estatales responsables de las torturas y otros malos tratos contra personas privadas de libertad o contra cualquier ciudadano o ciudadana que resulte víctima de actuaciones arbitrarias de las fuerzas públicas. Es necesario poner especial atención a la obligación de resguardar y garantizar el derecho de las personas de peticionar a las autoridades a través de manifestaciones públicas.
- Fortalecer la supervisión sobre los y las agentes penitenciarios a fin de evitar que se excedan de sus funciones.
- Brindar un recurso judicial efectivo y el derecho a obtener un juzgamiento de los presuntos partícipes en un plazo razonable, así como a recibir medidas adecuadas de reparación, respetando el principio de confidencialidad. Asimismo, se debe asegurar la disponibilidad de recursos rápidos y efectivos por organismos imparciales para toda la gama de violaciones de derechos humanos y que no constituyen delito, como las prácticas discriminatorias, por ejemplo.
- Dar a conocer públicamente las estadísticas sobre número de sumarios y sanciones impuestas a efectivos de la Policía Nacional en relación con la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes.
- Implementar un sistema de protección de víctimas y testigos de casos de torturas, en especial atención cuando estas sean personas privadas de libertad

- Sancionar a los fiscales y las fiscalas, los jueces y las juezas y las demás personas en servicio público con actitud complaciente con la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes.
- Sancionar y promulgar el proyecto de ley que incorpora a la normativa interna el Estatuto de Roma.
- Fortalecer la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público para la investigación de casos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.
- Fortalecer las capacidades del cuerpo médico forense del Ministerio Público y del Poder Judicial para la detección y diagnóstico de los casos de tortura y maltrato, y establecer un sistema independiente para recibir y tramitar las denuncias de torturas o malos tratos en todos los lugares de privación de libertad.
- Fortalecer el Centro de Atención a Víctimas del Ministerio Público para que cuente con personal e infraestructura adecuados y con capacidades de traslado para la realización de los pertinentes estudios en el interior del país.
- Dotar de recursos humanos y materiales al Ministerio de la Defensa Pública (MDP), buscando asegurar la paridad efectiva de recursos entre esta y la Fiscalía, para la prevención de la tortura y los malos tratos.
- Diseñar e implementar medidas de rehabilitación de las víctimas de acuerdo al crecimiento y desarrollo de capacidades y habilidades de cada una de ellas, en condiciones de igualdad de oportunidades, dirigidas sobre todo hacia el objetivo de la reinserción social o habilitación e inserción social.
- Asegurar los recursos necesarios para el pleno funcionamiento del MNP y velar para que todo acto presunto de tortura o todo trato cruel, inhumano o degradante sea debidamente registrado;
- Dar continuidad al pleno funcionamiento del Observatorio de Tortura y el Observatorio de Cárcels del Ministerio de la Defensa Pública, en coordinación con el MNP.
- Limitar la declaración del estado de emergencia a los casos en que sea absolutamente necesario y respetar en todo momento las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanas o Degradantes, en el que se establece que en ningún caso podrán invocarse circunstancias excepcionales tales como estado de guerra o amenaza de guerra, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura.

## BIBLIOGRAFÍA

- Consejo de Derechos Humanos (2016) *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos. Paraguay*. Grupo de Trabajo sobre el Examen 24º período de sesiones, 18-29 de enero de 2016. Examen Periódico Universal. Naciones Unidas: Ginebra: Disponible en: <http://www.hchr.org.py/docs/informes/epu2016/001%20Informe%20Nacional%20Paraguay%20-%20EPU%20PY%202016.pdf>
- Consejo de Derechos Humanos (2016) *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Paraguay*. Consejo de Derechos Humanos 32º período de sesiones. Tema 6 de la agenda. Examen Periódico Universal. Naciones Unidas: Ginebra. Disponible en: <http://www.hchr.org.py/docs/informes/epu2016/004%20Informe%20del%20Grupo%20de%20trabajo%20-%20EPU%20PY%202016.pdf>
- Consejo de Derechos Humanos (2016) Resumen preparado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con arreglo al párrafo 15 c) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos y al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo EPU 2016. Disponible en: <http://www.hchr.org.py/docs/informes/epu2016/003%20Resumen%20de%20Informaci%C3%B3n%20proporcionada%20por%20OSC%20-%20EPU%20PY%202016.pdf>
- Cuenca, Claudia, Dante Leguizamón y Ximena López (2014) "Investigaciones ineficaces aseguran la impunidad en los casos de tortura. Prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes" en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay *Yvypóra Derécho Paraguáipe. Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción: Codehupy.
- Cuenca, Claudia y Dante Leguizamón (2015) "La inacción del Estado para sancionar la tortura sostiene la utilización sistemática de esta práctica por parte de las fuerzas de seguridad" en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay *Yvypóra Derécho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción: Codehupy.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2015). *Informe Anual de Gestión 2015*. Asunción: MNP.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2016) *Informes de monitoreo y seguimiento de las penitenciarías, de 30 de abril 2014 a 29 de septiembre de 2016*. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-de-monitoreo-y-seguimiento/penitenciarías/>
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2016) *Informe especial, Desamparo y abuso del Estado en el área de actuación de la Fuerza de Tareas Conjuntas*. Disponible en: <http://www.mnp.gov.py/index.php/repository/informes-especiales/func-startdown/171/>
- Oficina de la Asesora en Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2014). *Lucha contra la tortura desde la prevención*. Asunción: OACNUDH. Disponible en: <http://www.hchr.org.py/docs/publicaciones/041%20Lucha%20contra%20la%20tortura%20desde%20la%20prevenci%C3%B3n.pdf>



CAPÍTULO 6

DERECHOS  
GENERACIONALES





# LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA NO SON PARTE DE LAS PRIORIDADES: UN GOBIERNO QUE NIEGA LA REALIDAD Y UN ESTADO QUE NIEGA DERECHOS

DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES



La protección efectiva de los derechos de las niñas, niños y adolescentes tiene que traducirse en una inversión adecuada, en cantidad y calidad. Es necesario que se posicione en la agenda de la sociedad, entendiendo que el Estado debe traducir la garantía de los derechos en el presupuesto público. La desigualdad y los distintos tipos de violencias afectan a las niñas, niños y adolescentes, quienes se ven con más vulnerabilidad. El 2016 ha sido esperanzador al observar el despertar de las luchas estudiantiles. Se trata de una señal de que los y las adolescentes están construyendo y asumiendo mayor conciencia de derechos y de participación ciudadana, proponiendo acciones de incidencia con autonomía, exigiendo el cumplimiento de sus derechos. Las personas adultas tienen obligación de acompañar estas reivindicaciones y seguir en el camino de la vigilancia y la exigibilidad en el marco de la promoción y protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

**Aníbal Cabrera Echeverría, Natalia Paola Rodríguez y Cynthia Florentín**

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

Paraguay cuenta con una población mayoritariamente compuesta por niños, niñas, adolescentes (NNA) y jóvenes. De cada 100 personas que viven en Paraguay, 39 son niñas, niños y adolescentes. Los niveles de pobreza y extrema pobreza no difieren sustancialmente en la ciudad con respecto al campo. Siendo estos sectores los más vulnerables, el Estado debe generar los mecanismos necesarios para atender a dicha población hoy. Caso contrario, el denominado “bono demográfico” va a ser un bono soberano de pobreza y exclusión. Estas situaciones son en la actualidad abordadas con la criminalización de dichas condiciones y evitando abordajes integrales de superación y protección social.

En este contexto la situación de dicha población en los últimos 20 años no ha sufrido grandes modificaciones, especialmente en la prevención y protección integral de los derechos del niño, niña y adolescente. La acción u omisión del Estado responde de modo sustancial a estructuras profundamente desiguales sostenidas por respuestas económicas, sociales y políticas de un Estado pobre, con respuestas pobres a una población en situación de pobreza y de extrema pobreza.

En este informe además del análisis sobre los niveles de aplicación del marco normativo nacional, reconociendo la importancia de que todos los derechos vigentes puedan efectuarse a través de su ejercicio– haremos especial mención a la inversión que el Estado realiza, a la atención particular que el Estado lleva a delante con los NNA en situación de calle, NNA institucionalizados, el acceso a la justicia de los adolescentes penalmente responsables y a la situación de la ley de adopciones

## MARCO JURÍDICO

Una sociedad sumamente conservadora y adultocéntrica aún colisiona con los nuevos paradigmas que ha traído consigo la Convención de los Derechos del Niño, la cual es de carácter vinculante para el Estado paraguayo desde 1990. Un marco legal no garantiza un cambio de mentalidad ni la cultura de la sociedad. Su constante promoción y mecanismos de implementación traen consigo procesos de *institucionalización*, y también a largo plazo generan transformaciones y cambios profundos en todos los niveles de la sociedad.

La Convención de los Derechos del Niño ha sido y sigue siendo un llamado de atención al Estado para que privilegie, entre otras cosas, la inversión adecuada para la ejecución de los políticas, planes, programas, proyectos y servicios sociales dirigidos a la niñez y la adolescencia de modo de garantizar a cada niño, niña o adolescente su desarrollo integral y la protección especial contra todo tipo de violencia.

En esta línea, el Estado aún no logra garantizar el disfrute de los derechos fundamentales con calidad, como la educación, la salud, la participación y la protección integral de los mismos, corriendo incluso el riesgo de retroceder en aquellos aspectos en el que Paraguay ha logrado avanzar y por los que ha sido felicitado por el Comité de Derechos del Niño/a de Naciones Unidas en el examen del 2010 (Naciones Unidas, 2010).

Es así y a la luz de los instrumentos internacionales<sup>1</sup> que el Estado paraguayo cuenta desde hace 15 años con el Código de la Niñez y la Adolescencia, el cual necesariamente debe ser evaluado a fin de tener conocimiento sobre el grado de cumplimiento de sus preceptos por parte de los diversos operadores públicos, logros y dificultades, los avances y los retrocesos en materia de la instalación e institucionalización del Sistema Nacional de Protección y Promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia, tanto a nivel nacional, departamental, local y municipal. Además se requiere asegurar una evaluación con la más amplia participación de niños, niñas, adolescentes, hombres y mujeres adultas, en un proceso de colaboración y construcción conjunta entre todos los sectores involucrados, en el entendimiento de que “lo que es bueno para los niños es bueno para todo el país”. Por lo tanto, el involucramiento debe ser de todos los sectores de la sociedad.

En este proceso de evaluación es clave el reconocimiento expreso de la niñez y la adolescencia como sujetos de derechos, hecho que obliga al Estado a la traducción de las normas en políticas públicas y en acciones que contribuyan con el sistema de protección de los NNA visualizando permanentemente al sujeto de derecho –niño, niña y adolescente– en el entorno familiar, social y comunitario. En este mismo sentido es importante comprender por todos los actores involucrados que cualquier modificación de las normas que se realice debe llevarse a cabo con y para la población en particular desde la visión de la Convención de los Derechos del Niño, las observaciones de las Relatorías especiales y las recomendaciones realizadas al Estado en el marco del Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, entre otras.

## Una de cal y otra de arena

*Ley de promoción del buen trato, crianza positiva y de protección a niños, niñas y adolescentes contra el castigo físico o cualquier tipo de violencia como método de corrección o disciplina*

1 Convenio Internacional sobre los derechos del Niño, Protocolo Facultativo de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, la Prostitución Infantil y la utilización de Niños en la Pornografía, Protocolo Facultativo de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño a la participación en los conflictos Armados, Convención Americana sobre los Derechos Humanos, Convenio Internacional relativo a la Protección del niño y cooperación en materia de Adopción Internacional, Convención Interamericana sobre obligaciones alimentarias, Convenios N° 59, 60, 77, 78, 79, 90, 123, 124 y 182 del Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En Paraguay seis de cada diez niños, niñas y adolescentes reportan haber sido víctimas de algún tipo de maltrato por parte de sus familiares más cercanos. El 35% manifestó haber recibido violencia física grave (golpes con objetos, patadas, quemaduras y asfixia), mientras que el 13% de los encuestados dijo haber sido objeto de violencia física leve (nalgadas con la mano y con objetos, cachetadas, tirones de pelo, pellizcos y la obligación de permanecer en posiciones incómodas) y el 13% expresó haber vivido violencia psicológica (insultos, maldiciones, amenazas de abandono (BECA y Unicef, 2011).

El castigo físico está asociado a un mayor grado de agresividad y conducta antisocial en la niñez y una mayor probabilidad de perpetrar, sufrir y aceptar la violencia en los años adultos. El castigo corporal daña las relaciones familiares y lejos de enseñar a niños y niñas cómo portarse bien, disminuye la posibilidad de que aprendan a comportarse como las personas adultas quieren que se comporten<sup>2</sup>. La mala salud mental en la niñez y en los años adultos está asociada con haber sufrido castigos físicos en la infancia.

Por lo anterior, es motivo de celebración que Paraguay tenga aprobada la Ley N° 5.659/2016 “De promoción del buen trato, crianza positiva y de protección a niños, niñas y adolescentes contra el castigo físico o cualquier tipo de violencia como método de corrección o disciplina”. La misma reconoce y promueve el buen trato, las pautas de crianza positiva y no violenta de las personas adultas hacia los niños, niñas y adolescentes, en cualquier recinto o lugar, incluyendo tanto a los ámbitos privados como a los públicos, que ejerzan, presten u ofrezcan servicios referidos a la crianza, la salud, educación, atención, recreación, guarda, tutela, abrigo, protección, recuperación y/o restitución de los derechos de la niñez y la adolescencia.

A través de la promulgación de la citada ley, el Estado paraguayo está dando cumplimiento a las últimas recomendaciones señaladas por el Comité de Derechos del Niño y de la Niña (Naciones Unidas, 2010), que con carácter urgente instó al Paraguay a prohibir expresamente y por ley el castigo corporal en todos los contextos. Esto se expresó mediante La Observación General N° 8 del Comité referida al “derecho del niño/a a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes” (Naciones Unidas, 2006); y avanzando en materia legislativa promoviendo así la resolución de conflictos por medios no violentos, a través de la promoción del buen trato.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en concordancia con el Comité de Derechos del Niño, considera imperativo que los Estados, en cumplimiento de sus obligaciones internacionales, “prohíban explícitamente el castigo corporal en su derecho interno a la vez de establecer estrategias, polí-

2 Para mayor información ver el Informe del Relator Especial de la ONU sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Sr. Dainius Pūras (2016) relativo a su visita al Paraguay a finales del 2015. Disponible en: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=576171944>, que visitó Paraguay en 2015.

ticas o planes de acción nacionales orientados a proporcionar a las personas e instituciones a cargo del cuidado de niños, niñas y adolescentes, formas alternativas, no violentas de disciplina” (CIDH, 2009).

Al respecto, Rosa María Ortiz, ex vicepresidenta del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas y exintegrante de la CIDH asevera que:

Nuestras sociedades y sistemas legales no toleran la violencia como forma de interacción personal o de resolución de conflictos entre personas adultas. Los niños no son ciudadanos de segunda clase; al contrario, se merecen una protección especial por parte de su familia, la sociedad y el Estado. Los Estados deben transmitir un mensaje inequívoco prohibiendo con carácter de urgencia la violencia contra niños y niñas en todas sus formas, incluida la violencia so pretexto de inculcar disciplina (Unicef, 2014).

Cualquier modificación al Código debe darse en el marco de la Convención de los Derechos del Niño/a de Naciones Unidas y las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño. Existen sectores conservadores que no toleran el avance de derechos que han tenido las niñas, niños y adolescentes. La postura por seguir viendo a dicho grupo de población como objetos y no como sujetos de derechos sigue siendo reivindicada por sectores vinculados a las iglesias cristianas e incluso la católica. Estos grupos religiosos tienen un fuerte lobby en el Poder Legislativo, pero también en el Poder Judicial.

### **Invertir o no invertir en NNAs, esa es la cuestión**

Según el informe sobre juventud “Paraguay Joven” del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, 2016), la economía del país mantuvo niveles altos de crecimiento en los últimos años y al mismo tiempo se evidenciaron importantes disminuciones de pobreza. Sin embargo, se mantienen inequidades con ciertos grupos de la población, principalmente con niños, niñas y adolescentes, de las poblaciones rurales e indígenas. Es decir, que el 34,2% de las niñas y los niños se encuentran en situación de pobreza y el 24,5% de los adolescentes se encuentran en situación de pobreza. El nivel de pobreza es mayor en las mujeres que en los hombres.

Continúa diciendo el mismo informe que del total de la población paraguaya, el 55% está constituida por personas menores de 30 años (28,7% tiene menos de 15 años y el 28,7% son adolescentes y jóvenes). A través de los mencionados datos puede notarse que el Paraguay por única vez tiene una población compuesta mayoritariamente por niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Personas sujetos de derechos que por encontrarse en etapa de desarrollo requieren de atenciones y cuidados especiales por parte de la familia, la sociedad y el Estado. Además, cabe recordar que un país que crece y no invierte en la niñez y la adolescencia

corre el grave riesgo de profundizar las enormes brechas sociales sostenidas por prácticas que segmentan a las personas en categorías ricos vs. pobres.

El Comité de los Derechos del Niño ha sido claro en sus recomendaciones del 2010 y la reciente Observación General N° 19 del 2016 sobre la necesidad de que el Estado realice una fuerte inversión pública en el “sistema de promoción y protección integral de derechos de la niñez y la adolescencia de Paraguay” (Naciones Unidas, 2016).

A pesar de los compromisos internacionales y las recomendaciones de los relatores y relatoras de la Organización de Naciones Unidas (ONU) con diversos mandatos temáticos (venta de niños, personas con discapacidad, derecho al más alto nivel de salud, personas en situación de encierro, entre otros), el Estado no ha comprendido que invertir en niñez y adolescencia logrará romper el ciclo generacional de la situación de pobreza en la que muchos de ellos viven. Actualmente las acciones u omisiones en términos presupuestarios por parte del Estado afectan especialmente a los sectores considerados especialmente vulnerables: NNA de las zonas rurales, indígenas, adolescentes en conflicto con la ley penal, NNA en situación de calle y NNA institucionalizados.

Es oportuno asentar en este informe que la inversión en niñez y adolescencia es también una obligación del Estado paraguayo establecido en la misma Constitución Nacional (art. 54), la cual establece que “La familia, la sociedad y el Estado son los que tienen la obligación de garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, que en caso de ausencia de la familia, el Estado deberá obligatoriamente cumplir con ese rol subsidiariamente”. Así mismo, la Convención de los Derechos del Niño (Naciones Unidas, 1989) establece que el Estado debe tomar todas las medidas administrativas, legislativas y judiciales para garantizar el desarrollo integral de los NNA. El Estado debe hacer el esfuerzo máximo para que los derechos económicos, sociales y culturales puedan efectivizarse.

La inversión en el sector de niñez y adolescencia es una estrategia de implementación de los derechos a la supervivencia, a la calidad de vida y el bienestar de los NNA (Unicef et al. 2013). En la medida que el Estado reconozca que los mismos no son objetos de caridad, sino todo lo contrario, que invertir en niñez y adolescencia implica invertir en el desarrollo de un país, en el desarrollo de la persona, en una sociedad cohesionada, con una economía fuerte incluyendo la participación activa de esta población en particular en el futuro.

Según el análisis de inversión y presupuesto de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) realizado por la CDIA (2015) se destaca que:

A pesar de la relevancia del rol de esta institución, en 2014 esta Secretaría ejecutó apenas el 0,16% de los recursos disponibles de la Administración Central, el 0,30% del total ejecutado en Inversión Social y el 1,6% de la inversión en Promoción y asistencia social. Esto a pesar de que tiene entre sus competencias reducir el trabajo infantil que afecta a alrededor de 500.000 niños, niñas y adolescentes, es decir, a cerca de un cuarto de la población de entre 5 y 17 años.

En el 2015 la SNNA sufrió una baja del 13%<sup>3</sup> de su presupuesto. En el 2016 contó con G. 58.494.411.243<sup>4</sup> destinados especialmente a cobro de honorarios, servicios generales y los programas emblemáticos de desarrollo social y promoción y protección integral de la niñez y adolescencia. El presupuesto asignado claramente resulta insuficiente, dado que el ente rector de las políticas públicas en la materia, a más de ejercer esa función, realiza acciones de atención directa. Como ejemplo citaremos algunas de ellas, conforme a datos del informe cuantitativo y cualitativo del segundo semestre de dicha cartera (SNNA, 2016)<sup>5</sup>:

La Coordinación de Prevención y Atención de Trata de Personas a través de la cual, además de abordar la prevención de la problemática, realiza la atención directa a las niñas y adolescentes que resultaran víctimas. Debido a la falta de instituciones especializadas durante el 2015 a través de los Fondos 842 del Estado, otorgados a las organizaciones no gubernamentales, se creó un Hogar Transitorio para las que resultasen victimizadas por la Trata de Personas y explotación sexual. Inicialmente el servicio ofrecido a las niñas y adolescentes estaba sujeto a los horarios del funcionario público y sin la especialización suficiente para el abordaje.

El programa que contribuye con la prevención, protección y participación de la infancia y adolescencia de los pueblos originarios en situación de vulnerabilidad atendió en total a nivel nacional a 250 personas. La persona encargada de esta área debe acompañar a los NNA sin acompañamiento parental y ante una situación de emergencia, atención y protección de los NNAs, activando los dispositivos en el ámbito de la salud, educación, en la familia y en la comunidad.

Por otro lado, la Dirección General del Centro de Adopciones, que funge de autoridad central en la temática, debe verificar el estado de adoptabilidad del NNA, contar con personas que quieran adoptar, realizar propuestas de postulantes para NNAs declarados en adopción, acompañar a las mujeres embarazadas que quieran dar en adopción a sus hijos o hijas, acompañamiento y seguimiento al proceso de adopción. Dicha dirección atendió a un total de 379 beneficiarios/as, entre las cuales se encuentran 97 familias solicitantes, 5 muje-

3 CDIA, 13 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://www.cdia.org.py/es/2016/09/13/pgn-2017-presupuesto-de-la-snna-con-baja-acumulada-del-13-hasta-el-2015/>

4 Secretaría de la Niñez y la Adolescencia (s/f). Disponible en: [http://www.snna.gov.py/archivos/documentos/Presupuesto%20de%20Gastos%20de%20la%20SNNA\\_gk3pu846.pdf](http://www.snna.gov.py/archivos/documentos/Presupuesto%20de%20Gastos%20de%20la%20SNNA_gk3pu846.pdf)

5 El informe consigna el mes de enero de 2016 como fecha de su publicación, y es el más actualizado hasta el presente en lo relativo a datos de las actividades del SNNA, si bien corresponde como su nombre indica al año pasado.

res embarazadas quienes querían dar en adopción a sus bebés, 4 niños, 8 niñas, 3 adolescentes mujeres y 3 adolescentes varones, 8 niños y niñas con discapacidad y 251 niños y niñas de primera infancia (0 a 8 años).

Así mismo la Dirección de Protección especial, cuya principal función es el mantenimiento del vínculo del niño o niña con su entorno social y familiar, la promoción del acogimiento familiar como propuesta alternativa a la institucionalización, así como la desinstitucionalización como estrategia de mantenimiento del vínculo y la reinserción con su familia de origen o ampliada como primera medida, ha intervenido en total 1.341 niñas y niños beneficiarios, entre las cuales se encuentran 343 niños, 332 niñas, 313 adolescentes varones, 360 adolescentes mujeres, 8 personas con discapacidad, y entre los dos primeros grupos 559 niños y niñas de la primera infancia.

También cuentan con el Centro de Referencia de casos, encargado principalmente en la atención y derivación de casos de NNAs en situación de vulnerabilidad, durante el mismo periodo atendieron a más de 1.000 familias y a aproximadamente 9.952 niños, niñas y adolescentes.

Además cuenta con la Unidad al derecho a la identidad de los y las NNAs, cuya función principal es la promoción de este derecho Universal, que conforme el mismo informe fueron beneficiadas 5.770 familias aproximadamente.

Así también cuentan con los programas Abrazo y el Programa de Atención Integral a las Niñas, Niños y Adolescentes que viven en las Calles (Painac), cuya principal función es la prevención, intervención, protección y atención a niños, niñas y adolescentes que realizan actividades económicas en espacios públicos y/o viven en calle<sup>6</sup>. Aproximadamente 12.000.000 NNAs se benefician con el Programa Abrazo y más de 100 NNAs del programa Painac.

Si bien la SNNA ha logrado descentralizarse en algunas localidades a través de las Secretarías Departamentales, especialmente en las ciudades de cabecera (Central, Encarnación, Ciudad del Este y otros), en la práctica la falta de los recursos humanos profesionalizados y suficientes sigue siendo una gran deuda a nivel nacional.

Habida cuenta de los datos mencionados de algunos de los servicios y el número de usuarios, y considerando primordialmente que la SNNA cuenta a nivel nacional con aproximadamente 700 funcionarios/as para abordar los diferentes temas, nos permite ilustrar que el ente rector y articulador de las políticas públicas de promoción y protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, no puede ejercer eficazmente con sus funciones por diferentes motivos, especialmente la falta de recursos humanos y económicos suficientes.

6 SNNA, 19 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.snna.gov.py/noticia/1222-snna-a-traves-de-painac-disminuye-la-presencia-de-ninez-en-calle.html#.WEB0enzf-Vs>

En este mismo sentido, es importante mencionar también a las Consejerías Municipales por los Derechos de la Infancia y Adolescencia (Codenis), dependientes de las municipalidades, cuya principal función es prestar servicios para la promoción, protección y defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Si bien esta instancia no tiene carácter jurisdiccional, en la práctica al menos el 80% de su tiempo laboral lo utilizan para suplir al Poder Judicial debido a carencias en los equipos interdisciplinarios de los juzgados especializados de la niñez y adolescencia y la baja o nula inversión que realiza el sistema judicial en los temas de niñez y adolescencia.

Lo anterior impide que puedan dedicarse a realizar aquellas funciones de promoción y prevención para las cuales fueron creadas por ley, tales como por ejemplo actividades a favor de la crianza positiva, de educación sin violencia, prevención del trabajo infantil, prevención del delito y el crimen organizado, control de instituciones de cuidado, entre otras acciones.

### **Problemas y desafíos del sistema educativo frente a los y las NNAs en Paraguay**

Corresponde, asimismo, hacer mención de los problemas y los desafíos del sistema educativo en Paraguay en relación a las necesidades y reivindicaciones de los y las NNAs. La marcha de estudiantes de colegios públicos y privados solicitando una educación de mejor calidad y las denuncias de manejos administrativos alejados de las normas éticas en la Universidad Nacional de Asunción, que terminaron por apartar del cargo al entonces rector, Froilán Peralta.

Como ya se menciona en el artículo del derecho a la Educación, Paraguay es uno de los países que menos invierte en educación. Fueron las y los estudiantes, niños, niñas, adolescentes y jóvenes quienes recordaron que solo se destina el 3% del producto interno bruto (PIB) a la Educación (cf. CDIA, 2015), lo cual se traduce en una educación de mala calidad, sin infraestructura y en condiciones paupérrimas a nivel nacional.

En el 2016, continuó la baja calidad de las infraestructuras edilicias en instituciones educativas que derivaron en derrumbamientos sobre los y las estudiantes, la falta de implementación del almuerzo escolar en varias comunidades, los reclamos salariales docentes y la persecución sindical. Elementos que se conjugaron para realizar manifestaciones públicas de la ciudadanía en varias oportunidades durante el año. Así también siguieron las dificultades para el acceso a la salud, entre los que cabe mencionar el desmantelamiento paulatino de los servicios de salud (traslados de personal de blanco, ausencia de contrataciones, escasez en la provisión e insumos básicos de salud, entre otras)<sup>7</sup>.

7 La Nación, 29 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/2016/01/29/paraguay-sigue-siendo-el-que-menos-invierte-en-educacion-y-salud/>



Las expectativas iniciales sobre el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide) (Ley N° 4.758/2.012), fruto de las renegociaciones de la compensación por cesión de energía a Brasil en Itaipú en 2009, ha generado en la sociedad una gran decepción, dada la gestión de las autoridades nacionales y locales. Esta es una oportunidad que sigue siendo desperdiciada y debería ser de utilidad para garantizar las prestaciones necesarias para la niñez y adolescencia.

El sector estudiantil, tanto de nivel medio como universitario, siguió ejerciendo un papel importante en el presente año; por medio de multitudinarias movilizaciones en las calles y tomas de centros educativos, en reclamo a una mejor calidad de la educación, incluida la infraestructura escolar.

En mayo, las tomas que duraron varias semanas en más de 100 centros educativos de todo el país, derivaron en la renuncia de la entonces ministra de Educación, Marta Lafuente<sup>8</sup>. No se puede desconocer la existencia de una fuerte cultura autoritaria en la sociedad paraguaya, pero la incursión de grupos de estudiantes adolescentes organizados en todo el país, ha llamado la atención e interpelado a los espacios tradicionales de toma de decisiones sobre dicho sector, pero sin participación real de los y las estudiantes.

La imagen de la puerta rota por efectivos policiales con autorización de la fiscalía en el colegio República Argentina en la ciudad de Asunción al inicio de las tomas, es una muestra de cómo la institucionalidad de la justicia es utilizada para generar amedrentamientos. El apoyo de las familias a los y las estudiantes ha sido clave para sostener el proceso de lucha.

La CDIA habilitó canales de comunicación para que estudiantes y sus familias puedan recibir orientación legal sobre sus derechos, dado que los órganos administrativos y pedagógicos del Ministerio de Educación ejercían mucha presión para desmovilizar a dicho sector. Se han recibido relevado varias denuncias sobre abuso de poder por parte de las autoridades educativas en distintos lugares del país.

Las manifestaciones, tomas y reclamos confluyeron luego en mesas de trabajo de seguimiento entre grupos organizados de estudiantes adolescentes y autoridades nacionales, principalmente del Poder Ejecutivo<sup>9</sup>. A modo de generar mayor presión en el mes de setiembre, el sector estudiantil ha realizado nuevamente movilizaciones, hecho que generó una fuerte reacción de parte del actual titular del Ministerio de Educación, Enrique Riera Escudero. La intollerancia hacia las modalidades de expresión y organización de las y los ado-

8 ABC Color, 5 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/estudiantes-paraguayos-tumbaron-a-lafuente-1476803.html>; para más información y contextualización sobre el análisis de coyuntura política y el artículo sobre el derecho a la educación.

9 ABC Color, 17 de setiembre de 2016. Solo "divagues" en las mesas de diálogos. Disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/solo-divagues-en-las-mesas-de-dialogo-1519666.html>

lescentes fue nuevamente significativa, con provocaciones innecesarias por las autoridades nacionales.

Las principales dificultades que en la actualidad enfrentan niños, niñas y adolescentes para ejercer sus derechos son de carácter estructural, en especial por la falta políticas públicas con presupuestos designados para la concreción de los mismos. La problemática de fondo es la ausencia de una sólida institucionalidad pública que pueda efectivamente garantizar los derechos. El marco normativo ayuda, pero no es suficiente si no existe una intencionalidad manifiesta por parte del Estado con la población en particular.

A mayor debilidad del Estado, mayor es la percepción ciudadana de impotencia, la sensación de desprotección, inseguridad, falta de confianza en las instituciones en general, quedando latente en la sociedad civil la amenaza de volver a viejas prácticas desde la visión de la doctrina de la protección irregular, contrarias a un Estado de derecho y especialmente a los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.

## Acceso a la justicia de los y las adolescentes

En marzo del presente año el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia aprobó el documento de la Política Penal Adolescente de Paraguay. Cabe recordar que esta Política Pública es uno de los puntos de la sentencia de la Corte IDH al Estado Paraguay en el caso “Panchito López”<sup>10</sup>. Desde las organizaciones de la sociedad civil se urgió al Estado en reiteradas ocasiones sobre la necesidad de contar con dicho documento<sup>11</sup>, y con mayor fuerza luego de la muerte de cuatro adolescentes en el Centro Educativo de Itauguá en el 2014<sup>12</sup>, dos electrocutados y dos asesinados por los agentes penitenciarios.

Dicha política es el resultado de la articulación interinstitucional entre el Estado y la sociedad civil, quienes han conformado la Comisión Interinstitucional de Visita y Monitoreo a los Centros Educativos. Esta comisión estuvo compuesta, entre otras instituciones, por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), el Ministerio de Justicia (MJ), la Policía Nacional (PN), el Ministerio Público (MP) y el Ministerio de la Defensa Pública (MDP), además de organizaciones de la sociedad civil.

La comisión, desde su creación, realizaba al menos dos visitas en cada uno de los centros educativos de adolescentes para el seguimiento y monitoreo de las

10 Corte Interamericana de Derechos Humanos (s/f). Ficha técnica del caso Instituto de Reeduación del Menor vs. Paraguay. Disponible en [http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nld\\_Ficha=221&lang=es](http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=221&lang=es)

11 CEJIL, 17 de septiembre de 2014. Disponible en <https://www.cejil.org/es/paraguay-una-decada-ignorando-sentencia-del-caso-panchito-lopez>

12 Última Hora, 7 de septiembre de 2014. Disponible en <http://www.ultimahora.com/anuncian-querella-muerte-adolescentes-el-penal-itaugua-n827391.html>

condiciones de vida de las y los adolescentes en situación de encierro. Lamentablemente el Ministerio de Justicia, mediante la Nota N° 399 de fecha 27 de abril de 2016, dirigida a la Coordinación de la Comisión, ejercida por la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, decidió unilateralmente prohibir los ingresos de la delegación de la Comisión Interinstitucional de Visita y Monitoreo a los Centros Educativos para adolescentes, justificando su accionar con la duplicidad de responsabilidades con el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) y la falta de “institucionalidad” de dicha comisión.

Lo anterior representa un abierto desconocimiento de los compromisos del Estado a nivel internacional, dado que el espacio emerge como resultado de la sentencia al Estado Paraguayo en el caso “Panchito López”. La CDIA ha indicado tanto a la SNNA como al MJ que las tareas de la citada comisión bajo ningún concepto entran en colisión con las actividades que realiza el MNP y está probado que cuando mayores sean los controles de los diferentes actores intervinientes en la situación de encierro, mayores son las posibilidades de prevenir violaciones de los derechos humanos.

Asimismo, la CDIA puso esta situación a conocimiento de los comisionados del MNP, quienes indicaron que las acciones de la comisión complementan sus acciones con mayores controles cruzados, que garantizan la vigencia de los DDHH en los “centros educativos”. Por tanto, la comisión debería seguir funcionando e ingresando a los espacios donde los y las adolescentes estén en situación de privación de libertad.

### **El principio de reserva de los y las adolescentes y los medios de comunicación**

En el segundo semestre de 2016, se ha vivido una escalada de asaltos por los denominados “motochorros”, o al menos, de su publicidad y notoriedad en los medios de comunicación. Dicha publicidad ha propiciado una campaña de “linchamiento” mediático, un llamamiento velado o abierto a que las víctimas y la ciudadanía realicen “justicia” por manos propias, al detallarse y justificar reacciones y respuestas violentas a los asaltos, muchas de ellas muy por encima de los principios de legítima defensa y proporcionalidad. En dicha línea, una organización de víctimas de asaltos ha realizado una publicación de una lista con nombres de personas vinculadas a estos hechos delictivos, entre estas varias que tienen menos de 18 años de edad<sup>13</sup>.

El principio de reserva establecido en el artículo 96 del Código de la Niñez y la Adolescencia, que establece que “Queda prohibida la identificación de la persona adolescente por cualquier medio de comunicación, sin perjuicio de la

13 Última Hora, 21 de octubre de 2016. Disponible en <http://www.ultimahora.com/presentan-informe-1217-motochorros-identificados-n1033419.html>

comunicación sobre los hechos”. En el caso denominado “motochorros” es un claro ejemplo de la violación del derecho y la ausencia del Estado para ejercer su rol de garante y protección de derechos<sup>14</sup>. Hasta la fecha ninguna institución encargada de dar respuestas en estos casos, –la SNNA, Ministerio Público, Defensoría Pública, Juzgados, Codenis– se ha pronunciado oficialmente en contra de esta práctica ni se han abierto líneas de investigación al interior de los servicios de seguridad y de los órganos de justicia.

La situación de las comunidades rurales sigue siendo preocupante, en particular en las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes, hijos e hijas de agricultores familiares, que sostienen la lucha por la tierra. La cantidad de dirigentes campesinos y campesinas con imputaciones y violaciones de derechos procesales e implantaciones de evidencias como en la causa de la masacre de Curuguaty, es preocupante (cf. Areco y Palau, 2015). Al respecto, se ha presentado un Amicus Curiae<sup>15</sup> en el caso de la adolescente RRVO imputada y llevada a juicio, donde se exponía los yerros e impropiedades en que habían incurrido los operadores de justicia intervinientes y el cual, paradójicamente, a pedido de la fiscalía, fue rechazado el Tribunal de Sentencia de Salto del Guairá.

## **Adopciones irregulares, tráfico o venta de NNA ¿Dónde está la justicia?**

En el año 2010, en la ciudad de Fernando de la Mora, una mujer joven adulta (29 años) dio a luz a un niño, a quien le indicaron que había nacido muerto. Pero luego se dieron indicios de que en realidad nació vivo y sano. Se presume que el mismo fue llevado a otro país. La mujer embarazada se hacía su control prenatal en un pequeño sanatorio privado en J. A. Saldívar con una presunta obstetra, la señora Virginia Acosta de Araújo, quien fue denunciada ante el Ministerio Público, en la Unidad Especializada N° 02 de Trata de Personas y Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes – Circunscripción Judicial de Central.

Este caso es sumamente paradigmático, dado que las investigaciones preliminares sobre la persona condenada revelaron que la misma desde el año 1985 ha enfrentado al menos cuatro denuncias y juicios sobre desaparición de niños y niñas en el ejercicio de sus labores como “obstetra”. Una red montada a nivel familiar, bajo el amparo de los órganos de seguridad del Estado y estamentos del Poder Judicial. Es la única forma de explicar cómo esta persona ha salido siempre sobrelleada de dichas causas, hasta ahora. Finalmente la acusada fue hallada culpable en el juicio oral y público por el hecho de arrebato y pérdida del paradero del niño.

14 Última Hora, 20 de octubre de 2016. Disponible en <http://m.ultimahora.com/de-1200-motochorros-20-son-mujeres-y-el-75-menor-edad-n1033238.html>

15 Codehupy, 9 de noviembre de 2016. Disponible en <http://www.codehupy.org.py/noticias/ver-noticia/111/1>

## Una ley de adopciones sin retrocesos y a favor de los niños, niñas y adolescentes

La Unicef (2007) sostuvo que la aprobación de la Ley N° 1136/97 de Adopciones constituyó un hito en la historia del Paraguay, ya que se logró frenar el tráfico de niños/as paraguayos a otros países. Según datos estimados, con anterioridad a esta ley se habrían enviado al exterior entre 4.000 y 5.000 niños y niñas en un lapso de 5 años (1990 -1995), 98% de los cuales fueron llevados a EEUU y un 2% a países de Europa e Israel.

Desde el año 2014 emerge la discusión legislativa sobre el proceso de modificación de la citada ley, la cual gira en torno al dictamen de fecha 26 de agosto de 2015 de la Comisión de Legislación y Codificación de la Cámara de Diputados sobre el anteproyecto de ley que modifica varios artículos de la Ley N° 1.136/97 “De Adopciones”, el cual representa un grave retroceso en materia de derechos humanos.

La situación de las adopciones en Paraguay ha cambiado gradualmente en estos últimos diez años. La promulgación de la citada ley de adopciones en octubre de 1997 fue un avance significativo, puesto que la misma sigue las orientaciones de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña (CDN), ratificada por Paraguay en el año 1990. De modo similar, otro hecho importante ha sido la ratificación por Paraguay del Convenio de la Haya a través de la Ley N° 900/96<sup>16</sup>, convenio que estipula la protección del niño y la cooperación entre Estados en materia de adopción internacional, basándose y complementado los preceptos del artículo 21 de la CDN<sup>17</sup> puesto que estipula medidas para prevenir la sustracción, venta y tráfico de niños con fines de adopción.

Al respecto, la ministra de la Corte Suprema de Justicia, Miriam Peña, expresó:

La creación del Centro de Adopciones marca un hito en nuestra práctica en esa materia, su conformación es el primer ensayo de cooperación y coordinación interinstitucional entre el organismo del Estado y la sociedad civil. El Centro de Adopciones es el pedestal para el cumplimiento del mandato legal del mantenimiento del vínculo familiar. A más de esto tiene funciones registrales y es órgano eficaz para los seguimientos pos adopción (Peña, 2013).

Estas no son funciones naturales del sistema de justicia, ya que un juez tiene la obligación de obtener de los equipos especializados y capacitados la información más precisa posible a fin de tener elementos de juicio para dictar sus resoluciones conforme a la ley.

16 SNNA (s/d). Disponible en: [http://www.snna.gov.py/archivos/documentos/DERECHO%20DE%20FAMILIA\\_nehgq222.pdf](http://www.snna.gov.py/archivos/documentos/DERECHO%20DE%20FAMILIA_nehgq222.pdf)

17 Unicef (s/d). Disponible en: [https://www.unicef.org/paraguay/spanish/py\\_convencion\\_espanol.pdf](https://www.unicef.org/paraguay/spanish/py_convencion_espanol.pdf)

El anteproyecto de ley presentado al Poder Legislativo busca optimizar los procedimientos dentro del proceso de adopciones sin vulnerar los derechos de todas las partes involucradas: el niño, la niña o adolescente, su familia de origen y la familia adoptiva. El citado anteproyecto en el proceso de revisión por la comisión de Codificación y Legislación de la Cámara de Diputados ha sufrido modificaciones contrarias a los derechos de niños, niñas y adolescentes, a los acuerdos internacionales ratificados por el Paraguay y otras normas vigentes a nivel nacional.

Ante el inminente retroceso la sociedad civil y la cooperación internacional participantes activas en el proceso de revisión y elaboración del anteproyecto se han pronunciado con relación a las observaciones propuestas en el marco de la modificación de la ley, manifestando lo siguiente:

- a. La eliminación de la Dirección General y el Consejo Directivo del Centro de Adopciones (ad hoc) que actualmente está integrado por representantes de distintas instituciones, afecta severamente el control y la transparencia en la gestión del proceso de adopciones, reduciendo al Centro de Adopciones a una dependencia del Poder Judicial, siendo una institución jurídica que nació precisamente con el objetivo de constituirse en una instancia de transparencia, alta calidad técnica y especificidad.
- b. La disposición de que el Centro de Adopciones pase a depender del Poder Judicial y que su funcionamiento interno sea regulado por Acordadas de la Corte Suprema de Justicia, entra en abierta contravención con una serie de recomendaciones de fortalecimiento del órgano rector en materia de adopciones, realizadas por el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas.
- c. En determinadas situaciones deja de lado el trabajo de mantenimiento del vínculo familiar de niños, niñas y adolescentes, lo cual vulnera severamente el derecho que tiene todo niño, niña o adolescente a conocer su origen y su historia de vida. Conocer el origen es derecho de toda persona. Independientemente de que el niño regrese a la familia de origen o sea sujeto de la medida de protección definitiva que es la adopción, tiene el derecho a que se realice el trabajo de mantenimiento del vínculo con su familia de origen, esto es, se agoten instancias para que retorne con su familia en condiciones segura y solo si eso no es posible, que sea recibido por otra familia en calidad de hijo a través de la adopción. En este último caso, es su derecho que la información sobre su familia biológica y los motivos por los cuales no ha podido retornar a ella, esté disponible para cuando tenga el deseo de conocer acerca de su origen.
- d. La disminución del tiempo para la validación de las guardas irregulares con fines de adopción contraría a las recomendaciones realizadas por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas al Estado Paraguayo

en los años 2010 y 2013, así como Unicef en octubre de 2015. La modificación del diputado Eber Ovelar reduce el plazo a un año, facilitando aún más la vigencia de las guardas preadoptivas con la consecuente vulneración del derecho del niño a que se agoten instancias y se registre su historia de vida con su familia de origen.

- e. La Prevalencia a matrimonios o concubinatos para la adopción supone una discriminación y vulneración hacia los derechos de personas solteras y también de adolescentes sin vínculos familiares, dado que son este grupo de edad quienes tienen mayor opción de adopción por parte de las mujeres solteras.
- f. Al establecer que el juzgado deberá dictar sentencia de declaración de estado de “adoptabilidad” si el equipo técnico no presenta el informe de mantenimiento del vínculo, obliga al magistrado a dictar una sentencia determinante para el futuro del niño sin elementos suficientes para ello.

Sin duda, la ley de adopciones necesita ser revisada y ajustada observando especialmente la erradicación de las guardas irregulares, las moras judiciales y/o las inscripciones con datos falsos, entre otros aspectos, y la proximidad y competencia de la institución como órgano central en la temática conforme el mejor interés de los niños, niñas y adolescentes priorizando el derecho de los NNAs a una identidad, a una familia, a un origen, a recibir todos los cuidados que requiere en cada etapa de desarrollo.

### **El Paraguay sigue sin ratificar el OP3**

El Tercer Protocolo Facultativo a la Convención de Derechos del Niño y la Niña, también conocido como OP3 o 3° PF CDN, permite que niños, niñas y adolescentes puedan denunciar violaciones a sus derechos por parte del Estado por medio de una comunicación, o queja, ante el Comité de los Derechos del Niño/a de Naciones Unidas, siempre y cuando el Estado haya ratificado el protocolo y se convierta en un instrumento de derecho internacional. El Paraguay firmó el Tercer Protocolo, en fecha 26 de setiembre de 2012, pero aún no lo ha ratificado por medio del procedimiento parlamentario establecido en la Constitución Nacional, si bien el proyecto de ley de ratificación ya cuenta con media sanción ede la Cámara de Senadores y se encuentra actualmente en estudio en la Cámara de Diputados.

El 3° PF CDN ayudará a incrementar el reconocimiento de las niñas y niños como sujetos de derecho, y les dará acceso a un mecanismo internacional para denunciar violaciones a sus derechos, como casos de violencia, explotación o discriminación, que no se resuelvan a nivel nacional. Para ello un Comité de expertos en Derechos de la Niñez considerará las quejas sobre vulneración de sus derechos y emitirá recomendaciones al Estado (que pueden ser rehabilita-

ción, indemnización o peticiones para acusar a los autores de los hechos denunciados).

El Primer Protocolo del OP3 es relativo a la Participación de los Niños en Conflictos Armados y el segundo, es el Protocolo de la Convención sobre Derechos del niño relativo a la Venta, Prostitución y Utilización de Niños en Pornografía. Ambos instrumentos ya fueron firmados y ratificados oportunamente por el Estado paraguayo, por la Ley N° 1897/02 y la Ley N° 2134/03, respectivamente. Se espera que el OP3 sea al fin ratificado en el siguiente año.

## RECOMENDACIONES

- Asegurar que niños y niñas de las zonas rurales, urbanas marginalizadas y de poblaciones indígenas asistan y reciban el más alto nivel de salud y educación.
- Diseñar e implementar un sistema de protección social universal, que de manera prioritaria atienda a la población de niñez y sus familias que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y pobreza.
- Identificar las partidas presupuestarias que tengan una repercusión directa o indirecta en la niñez, y sistematizar los indicadores para dar seguimiento del impacto sobre sus derechos.
- Intensificar la recopilación y el análisis de datos para elaborar estadísticas nacionales, regionales y locales, que utilicen datos desglosados por edad, sexo, origen étnico, renta familiar y discapacidad, y sirvan para elaborar y evaluar políticas y programas sociales, a fin de que los recursos se empleen de forma eficiente.
- Continuar el fortalecimiento del Sistema Nacional de Promoción y Protección de los Derechos de niños, niñas y adolescentes, en especial las Codeni, para garantizar la prevención, detección y atención a los casos de violencia hacia niños y niñas.
- Elaborar una base de datos de registro de perpetradores de violencia sexual hacia niñas, niños y adolescentes.
- Mejorar los mecanismos de denuncia a nivel nacional, por ejemplo, ante la Defensoría del Pueblo, así como los de nivel internacional, con la ratificación por el Parlamento del Tercer Protocolo Facultativo a la CDN, relativo a comunicaciones.



- Aumentar los esfuerzos por la desinstitucionalización de niños y niñas internados en instituciones y el cumplimiento de plazos lo más breves posibles para la definición de vida de los mismos.
- Erradicar la desnutrición crónica y mejorar el perfil nutricional de niños, niñas y adolescentes y promover a lactancia materna.
- Implementar servicios de salud integral, con médicos especializados para atender las diversas problemáticas que aparecen entre las/los adolescentes en situación de encierro; medicamentos suficientes para realizar curaciones, antibióticos, analgésicos, antiparasitarios, antiinflamatorios, entre otros. Incluido, servicios especializados para personas LGBTI, indígenas y personas con discapacidad.
- Es urgente implementar programas especializados dirigidos a la atención y rehabilitación de adolescentes en situación de consumo y adicción a drogas y otros estupefacientes. Es necesario promover actividades lúdico-educativas y contar con espacios de recreación y esparcimiento, las cuales colaboren y estimulen su desarrollo cognitivo y emocional.
- Asumir las responsabilidades, como Estado paraguayo, por medio de sus autoridades electas y administrativas de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sobre las situaciones de reclutamiento forzado y muertes de adolescentes por grupos armados no estatales en la zona Norte del país, tomando medidas urgentes para que estos hechos cesen y no se repitan, entre ellas: a) la tipificación penal del acto de reclutamiento por grupos no estatales como delito; b) el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes reclutados como víctimas, junto con sus familias; c) la creación de programas especializados para la prevención, la protección y el restablecimiento de derechos; y d) la ampliación de los planes, programas y proyectos que el Estado viene desarrollando tendientes a garantizar el ejercicio y goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Areco, Abel y Palau, Marielle (2015) *Judicialización y violencia contra la lucha campesina Casos de criminalización en el período 2013-2015*. Asunción: Base Is.
- Base Educativa y Comunitaria de Apoyo y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2011) *Estudio sobre maltrato infantil en el ámbito familiar - Paraguay*. Asunción: BECA/Unicef. Disponible en: [https://www.unicef.org/paraguay/spanish/py\\_resources\\_Estudio\\_Maltrato.pdf](https://www.unicef.org/paraguay/spanish/py_resources_Estudio_Maltrato.pdf)
- Celma, Luis Claudio (2007) "Ñembotavy total. Paraguay firma y ratifica los instrumentos de DDHH, pero no se dan los pasos para una efectiva aplicación, se presentan informes incompletos y atrasados, y se cumplen las sentencias a cuenta gotas" en

- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay *Yvypóra Derécho Paraguái-pe - Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción: Codehupy.
- CDIA Observa (2015). *Análisis de la inversión social y del presupuesto de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia 2003 – 2014*. Paraguay. Asunción: CDIA.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009) *Informe sobre el castigo corporal y los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes*. OEA/Ser.L/V/II.135. Disponible en: [https://www.unicef.org/mexico/spanish/Informe\\_castigo\\_corporal.pdf](https://www.unicef.org/mexico/spanish/Informe_castigo_corporal.pdf)
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2007) *La realidad de las adopciones, la venta y el tráfico de niños y niñas en Paraguay*. Disponible en: [https://www.unicef.org/paraguay/spanish/Py\\_Dossier\\_AdopcionesParaguay\\_09nov07.pdf](https://www.unicef.org/paraguay/spanish/Py_Dossier_AdopcionesParaguay_09nov07.pdf)
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2014) *Avances hechos para conseguir la prohibición total del castigo corporal de niños, niñas y adolescentes en Latinoamérica*. Disponible en: <https://www.unicef.org/ecuador/Latin-America-progress-briefing-2014-SP.pdf>
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (2016) *Paraguay Joven. Informe sobre Juventud*. Asunción: UNFPA. Disponible en: <http://www.unfpa.org.py/download/Informe%20Juventud%20COMPLETO%20FINAL.pdf>
- Naciones Unidas (1989) *Convención sobre los Derechos del Niño*. Disponible en: [www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx](http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx)
- Naciones Unidas (2006) *Comité de los Derechos del Niño y la Niña. Observación General N° 8. El derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes*. Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsqIkirKQZLK2M58RF%2f5Fov1b6rTFNjw4eY3W5adlOuDmaWHHv5SI%2fmE3Gtxl2oVC8CAhXwC%2fSDnNTm9RZu7N5JNQtqDY5SBodLtbepmPnff>
- Naciones Unidas (2010) *Comité de los Derechos del Niño y la Niña. Observaciones Finales: Paraguay*. Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsrfeXTrXPY6SH%2fpCv6VRX5MqFnClaiAmEHcbmqTvsMpnWLUdzKiYqVAFNiHXRYmsD8nRX5m3L64bxf2hjloyLAPLFBruZorVhy7lSpCpW>
- Naciones Unidas (2016) *Comité de los Derechos del Niño y la Niña. Observación General N° 19 sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño*. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/162/34/PDF/G1616234.pdf?OpenElement>
- Peña, Miryam (2013) "La guarda previa, una práctica perniciosa en el procedimiento de adopción" en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*. Asunción: UNA. Disponible en: [http://www.der.una.py/pdf\\_varios/revista2013.pdf](http://www.der.una.py/pdf_varios/revista2013.pdf)
- Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (2016). *Informe de monitoreo de gestión cualitativo y cuantitativo. Segundo Semestre de 2015*. Asunción: SNNA. Disponible en: [http://www.snna.gov.py/archivos/documentos/2015%20-%202do%20Semestre%20Parte%201\\_djejuo15.pdf](http://www.snna.gov.py/archivos/documentos/2015%20-%202do%20Semestre%20Parte%201_djejuo15.pdf)
- Unicef/ Frente por la Niñez y la Adolescencia. (2013) *La Inversión en la Infancia. Una condición indispensable para el desarrollo económico y social equitativo y sostenible. Situación en Paraguay*. Disponible en: [https://www.unicef.org/paraguay/spanish/inversion-infancia\(1\).pdf](https://www.unicef.org/paraguay/spanish/inversion-infancia(1).pdf)



# **LAS JUVENTUDES PARAGUAYAS CRECEN EN NÚMERO Y LENTAMENTE EN DERECHOS INTEGRALES: LOS BONOS SOBERANOS TIENEN MÁS ECO ESTATAL QUE EL BONO DEMOGRÁFICO**

DERECHO DE LAS JUVENTUDES



Durante el año se dio una serie de movilizaciones, en especial las estudiantiles, que evidencian cuestionamientos profundos a todo el sistema educativo, a los manejos institucionales en general de los representantes de turno, así como aquellos mecanismos de toma de decisión vigentes que ya no se ajustan ni responden a las demandas actuales de las juventudes. Estas hoy exigen con suma urgencia una participación vinculante y menos sesgada de adultocentrismo. Mientras las personas jóvenes avanzan en conciencia y resistencia, el Estado y sus políticas siguen siendo insuficientes ante una desigualdad social en aumento, que a la vez se tiñe de rostros juveniles de forma preeminente.

**María M. Pereira\***

LAS RAMONAS

\* La autora agradece la colaboración de Ramón Ríos Servín en la elaboración del artículo.

## INTRODUCCIÓN

La población joven y adolescente paraguaya (de 15 a 29 años) representa actualmente el 29% de la población total (UNFPA, 2016). Sin embargo, los esfuerzos en materia de políticas públicas que contemplen sus especificidades y demandas reales continúan siendo insuficientes. Mientras podrían constituirse en una oportunidad histórica para el país en materia de crecimiento económico y desarrollo social, las resistencias adultocéntricas están fuertemente institucionalizadas e impiden el goce y ejercicio de sus derechos humanos básicos. A su vez, dificultan la ocupación de espacios de participación vinculante por parte de las juventudes para la toma de decisiones sobre su propio futuro de forma más protagónica.

En simultáneo a la realidad expuesta, durante este año el Gobierno incrementó la adquisición de los denominados “bonos soberanos”, es decir, un porcentaje mayor de deuda externa por un tiempo prolongado para el Paraguay, caracterizados además por una distribución discrecional y poco efectiva de los mismos<sup>1</sup>. Todo ello afectará directamente a las próximas generaciones, que a la par de no contar con iniciativas estatales más serias que permitan su desarrollo integral, tendrán como legado un endeudamiento progresivo.

### Una primavera estudiantil que continúa

A la par se dio una serie de movilizaciones estudiantiles tanto en el sector secundario como en el universitario, dando continuidad a la exigencia de demandas ya instaladas en años anteriores. En el primer caso lograron la renuncia de la ministra de Educación, Marta Lafuente, por presuntos casos de malversación de fondos<sup>2</sup> y siguen requiriendo que el presupuesto destinado a educación sea al menos el 7% del Producto Interno Bruto (PIB)<sup>3</sup>. Los y las estudiantes universitarios, por su parte, reclaman el cese de la corrupción por parte de las autoridades y la participación paritaria en las instancias de gobierno de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) a partir de la reforma del estatuto<sup>4</sup>.

1 ABC Color, 23 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/730am/ancho-perfil/es-sumamente-preocupante-el-nivel-de-endeudamiento-de-paraguay-1521607.html>; ABC Color, 26 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/deuda-externa-crecio-casi-75-en-tres-anos-con-colocacion-de-bonos-152179.html>

2 ABC Color, 5 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/con-la-honorabilidad-intacta-me-hago-a-un-lado-1477210.html>

3 Última Hora, 16 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/secundarios-marchan-el-7-del-pib-educacion-pese-amenazas-n1024478.html>

4 Última Hora, 2 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/estudiantes-insisten-que-ningun-estamento-gobierno-solo-la-una-n1020749.html>

## Violencias

Otro aspecto está relacionado al incremento de las formas de violencia en las juventudes e implican la diversificación de las estrategias de afrontamiento a dicha problemática social.

Si bien el Paraguay creció económicamente, el beneficio sigue restringido para un sector minúsculo de la población general, ya que la desigualdad social va en aumento y afecta a las grandes mayorías, en este caso específico al porcentaje importante de personas jóvenes que viven hoy en el país. Todo esto significaría repensar los ejes de aplicación de las políticas públicas actuales, tomar en cuenta las demandas juveniles para su elaboración, contemplar su diversidad y destinar recursos de manera más eficiente para el impulso de acciones concretas que mejoren sustancialmente las condiciones juveniles.

## MARCO JURÍDICO

La Constitución Nacional del Paraguay (1992) establece la obligatoriedad del Estado en promover condiciones de activa participación de la juventud en los ámbitos político, social, económico y cultural del país (art. 56). A su vez, garantiza la protección y respeto de la dignidad humana, sin discriminaciones<sup>5</sup>.

Asimismo, se han firmado y ratificado instrumentos internacionales que promueven el cumplimiento de los Derechos Humanos (DDHH)<sup>6</sup>, así como la vigencia de resoluciones, recomendaciones y declaraciones de organismos competentes (SNJ, 2010 y Cepal, 2013) que respaldan la obligación del Estado paraguayo en impulsar medidas de reconocimiento y protección de los DDHH de las personas jóvenes para el desarrollo pleno como sujetos de derechos en todos los ámbitos.

## Pasos institucionales

A nivel institucional se han dado pasos a partir del rango ministerial que adquiere la Secretaría Nacional de la Juventud, con dependencia de la Presidencia de la República. Esto le permite no restringir su ámbito de incidencia al plano educativo como en años anteriores, contar con más recursos y, a su vez, profun-

5 En especial, el Capítulo III y los artículos 6 y 46 de la Constitución Nacional (1992).

6 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley Nº 5/92); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley Nº 4/92), Convención sobre los Derechos del Niño (Ley Nº 57/90), Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley Nº 1/89); Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" (Ley Nº 1.040/97), Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Ley Nº 1.215/85), Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, "Convención de Belem Do Pará" (Ley Nº 605/95); entre otros relevantes para la protección de derechos de las personas jóvenes.

dizar acuerdos intersectoriales con otros ministerios<sup>7</sup>. Si bien se encaminaron algunos planes y programas específicos como el Plan Nacional de Juventud, la Política Nacional de Empleo Juvenil, la Ley de Inserción al Empleo Juvenil (UNFPA, 2016), por citar los más resaltantes, los esfuerzos aún siguen siendo insuficientes, teniendo en cuenta que se podrían impulsar iniciativas más sustanciales en cuanto a normativas y políticas públicas integrales, ajustadas al componente multidimensional que caracteriza a las juventudes paraguayas, pensadas para el presente y el futuro, desde una perspectiva de género y derechos humanos, hacia la promoción de personas jóvenes con mayor bienestar, emancipación progresiva y mejores condiciones de vida para la independencia y autonomía.

Actualmente, las personas jóvenes en Paraguay atraviesan una serie de violaciones de derechos humanos por razones de edad, que se van acentuando cuando se adicionan otras formas de discriminación como la clase social, el sexo, género, la orientación sexual, ideología, entre otras, que requieren de mayor protección y garantías por parte del Estado.

### **Debates postergados: normativas específicas para las juventudes**

Es oportuno colocar nuevamente la necesidad de la ratificación de una Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (OIJ, 2005)<sup>8</sup>, que sería un punto de partida importante para el reconocimiento de las especificidades y los aspectos multidimensionales que caracterizan a las juventudes paraguayas, además de fortalecer una ciudadanía más protagónica.

Por otra parte, se dio el ingreso del ministro de la Juventud, Marcelo Soto, como miembro del Comité ejecutivo del Organismo Internacional de la Juventud para Iberoamérica (OIJ)<sup>9</sup>. En ese sentido, la presencia de Paraguay en instancias regionales refuerza la necesidad de dar cumplimiento a acuerdos como el Pacto Iberoamericano de Juventud (Secretaría General Iberoamericana, 2016) y, de esa manera, avanzar en políticas, programas, proyectos e iniciativas que puedan brindar mayor protección y garantías en materia de derechos humanos de las juventudes.

7 Secretaría Nacional de la Juventud (s/f). Disponible en: <http://www.snj.gov.py/pagina/70-accion-transversal-.html>

8 A pesar de que Paraguay ha suscripto la Convención, junto con otros países iberoamericanos, la misma aún no ha sido ratificada. Los esfuerzos orientados para exigir su ratificación siempre estuvieron acompañados de un debate precario por parte de congresistas, con claras intenciones de cercenar ciertos artículos importantes del documento (Cf. Caputo y Pereira, 2010).

9 Secretaría Nacional de la Juventud, 31 de octubre de 2016. Disponible en: [http://www.snj.gov.py/noticia/12612-ministro-de-la-juventud-asumio-como-directivo-de-la-oij.html#.WCjtYGOh\\_E](http://www.snj.gov.py/noticia/12612-ministro-de-la-juventud-asumio-como-directivo-de-la-oij.html#.WCjtYGOh_E)

## SITUACIÓN DEL DERECHO

### Violencia(s): pan diario de la juventud

#### *Jóvenes vs. Jóvenes*

Durante el año se registraron una serie de episodios de violencia, especialmente asaltos en la vía pública que involucraron a personas jóvenes, ya sea como víctimas o victimarios<sup>10</sup>.

Uno de los casos más socializados por los medios de prensa y redes sociales fue el asalto perpetrado por dos jóvenes, denominados motochorros<sup>11</sup>, a otro de 20 años, a cuerdas de llegar a su casa en la ciudad de Villa Elisa. El momento fue captado por una cámara de seguridad de la zona<sup>12</sup>. Los primeros se encuentran en la cárcel y el segundo, en recuperación.

Actualmente, está en debate un Plan de Seguridad Ciudadana presentado en la Cámara de Diputados, producto de una iniciativa interinstitucional que involucró a la Policía Nacional, el Ministerio del Interior y la Corte Suprema de Justicia. Tiene como objetivo adoptar diferentes medidas contra los denominados motochorros y entre los puntos más resaltantes vuelve a instalarse la necesidad de aumentar las sanciones para los delincuentes reincidentes<sup>13</sup>.

Es importante mencionar que mientras no se resuelvan problemas más estructurales asociados a la violencia, como la creciente desigualdad en el país, cualquier iniciativa de seguridad será insuficiente, sobre todo teniendo en cuenta que las brechas en materia de condiciones entre las distintas juventudes son sumamente alarmantes y asimétricas. El caso reseñado anteriormente involucró a personas jóvenes pertenecientes a diferentes estratos sociales y evidencia que prácticamente viven confrontados a diario. Unos van internalizando la violencia como una forma de sobrevivencia, otros temen ser asaltados, incluso en plena luz del día por su propios pares. Sin embargo, la integridad de ambos se encuentra al mismo tiempo amenazada.

Por consiguiente, la reflexión central para cualquier política de seguridad no debería reducirse a juicios de valor. No se trata de jóvenes buenos y malos, sino más bien de comprender una realidad juvenil que se torna cada vez más compleja, que implica el reconocimiento de relaciones desiguales en el acceso a derechos.

10 Última hora, 16 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/en-luque-motochorros-fueron-maniatados-y-desnudados-11039555.html>

11 Palabra utilizada de forma coloquial para referirse a personas que utilizan una moto para realizar asaltos en la vía pública.

12 Hoy, 19 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/video-as-asaltaron-y-balearon-a-joven-a-solo-cuadradas-de-su-casa>

13 ABC Color, 9 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/presentan-plan-de-seguridad-1536180.html>



Es preciso resaltar, además, que experiencias a nivel regional mostraron que las políticas de seguridad ciudadana que incorporaron la conocida “mano dura” del Estado no resolvieron los graves problemas, sino más bien fortalecieron el estigma social adjudicado a ciertos grupos juveniles, por lo general pertenecientes al estrato más pobre, y a su vez acrecentaron los actos de violencia desde y hacia los jóvenes (PNUD, 2013).

## Feminicidios, violencias y mujeres jóvenes

En Paraguay se están incrementando los casos de muerte de mujeres, en especial en manos de sus parejas o exparejas. Así también, el número de denuncias registradas por diferentes tipos de violencias. Ambas situaciones involucran a jóvenes e incluso niñas<sup>14</sup>. Uno de los hechos se dio en Pedro Juan Caballero y fue el asesinato en plena vía pública de una adolescente de 17 años, presumiblemente por parte de su expareja de tan solo 19 años<sup>15</sup>.

Desde la Cámara de Diputados se impulsó una Red de activistas de organizaciones de la sociedad civil, respaldadas a su vez por el Parlamento y el Ministerio de la Mujer, cuyo objetivo es la promulgación de la ley de protección integral contra toda forma de violencia, aprobada en general y en espera de aprobación final<sup>16</sup>.

Así como se están gestando iniciativas legislativas, existe una presencia fuerte de organizaciones, colectivos, personas independientes, mujeres en general, en especial jóvenes, que se manifiestan enérgicamente contra los feminicidios y violencias de género, productos de una sociedad que sigue caracterizada por una cultura machista imperante. Esto se ha realizado a través de acciones públicas, como la reciente movilización autoconvocada denominada Paro Nacional, bajo la consigna regional #NiUnaMenos y #VivasNosQueremos<sup>17</sup>.

La violencia, en todas sus formas, constituye una problemática social que continúa naturalizada en nuestra sociedad, que sigue restringida al espacio privado y a diario cobra vidas de mujeres jóvenes por el simple hecho de serlo. Las medidas por parte del Estado aún se tornan incipientes, teniendo en cuenta que toda política o normativa debe estar apoyada por transformaciones de fondo, en especial en el ámbito educativo y en todo lo referente al acceso a la justicia.

14 ABC Color, 31 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/judiciales-y-policiales/en-los-ultimos-4-anos-hubo-66-feminicidios-1448949.html>

15 Última Hora, 12 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimohora.com/joven-asesina-su-ex-pareja-pedro-juan-caballero-n1031139.html>

16 Paraguay.com, 14 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/crean-red-de-apoyo-tras-registrar-4-feminicidios-en-un-fin-de-semana-144458>

17 Paraguay.com, 20 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/paraguay-se-suma-al-grito-contra-la-violencia-y-feminicidios-152817>

### **Acoso callejero: avances municipales**

Está en marcha una campaña denominada “Asunción segura para las mujeres”, iniciativa de la Municipalidad de Asunción. Esta tiene como propósito contribuir a erradicar todas las formas de violencia hacia las mujeres, teniendo presente que el acoso callejero se constituye en un tipo de violencia en el espacio público, afecta doblemente a mujeres jóvenes y se traduce en agresiones verbales, incluso físicas y sexuales, la persecución y el hostigamiento. De acuerdo a lo manifestado por la directora de Políticas de Género, Shady Ruiz, más adelante se podría encaminar en dicho municipio una ordenanza específica que implique medidas y sanciones para hechos de este tipo ocurridos en Asunción<sup>18</sup>.

Si bien es una acción de alcance municipal, podría servir de precedente para otros municipios, además de iniciativas a nivel nacional, para prevenir y sancionar estas prácticas, teniendo en cuenta que son situaciones cotidianas vividas por las mujeres.

### **Educación**

De acuerdo al Informe Paraguay Joven, elaborado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el 55,6% de personas adolescentes y jóvenes de 15 a 19 años que están en edad de estudiar en la secundaria o en la universidad están fuera del sistema educativo. Este porcentaje equivale a un millón de jóvenes<sup>19</sup>.

Ante esta y otras realidades los protagonistas centrales en exigir respuestas más eficientes y comprometidas por parte del Estado fueron los estudiantes secundarios y universitarios.

### **Mayo estudiantil: toma de colegios**

Estudiantes de secundaria en un primer momento lograron la renuncia de la ministra de Educación, Marta Lafuente<sup>20</sup>, cuestionada con puntos claros como el manejo irregular de fondos públicos al interior de la institución, permanente hostigamiento a las organizaciones estudiantiles, decisiones unilaterales sobre las políticas educativas, diálogos incipientes con sectores de la comunidad educativa, falta de interés en la inversión pública para educación, precariedad de las escuelas y colegios, por citar algunos<sup>21</sup>.

18 Paraguay.com, 7 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/piden-sancionar-la-violencia-permanente-del-acoso-callejero-153825>

19 Última Hora, 9 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/alarman-te-un-millon-jovenes-estan-fuera-del-sistema-educativo-n1006313.html>

20 ABC Color, 5 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/estudiantes-paraguayos-tumbaron-a-lafuente-1476803.html>

21 Última Hora, 5 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/las-ocho-razones-los-estudiantes-exigir-la-renuncia-lafuente-n988934.html>

Para ello, de forma preliminar, estudiantes del Colegio República Argentina de Asunción realizaron una toma indefinida<sup>22</sup> y otros colegios del país se fueron sumando a la medida hasta lograr el propósito<sup>23</sup>. En su reemplazo fue designado como nuevo ministro Enrique Riera Escudero<sup>24</sup>.

El ministro actual, al poco tiempo de asumir en el cargo, también reconoció públicamente la mala utilización de recursos públicos con la firma de adjudicaciones de obras de infraestructura escolar pese a las irregularidades existentes. El hecho fue denunciado por estudiantes organizados<sup>25</sup>, lo cual muestra que esta práctica al interior de la institución continúa.

### ***Continuaron las movilizaciones: represalias del MEC***

Las expresiones públicas de altos funcionarios de la cartera de Estado sobre las movilizaciones denotaron el alto grado de adultocentrismo persistente en actos y discursos de funcionarios del Estado, evidenciando además una mirada retrógrada con relación a la participación protagónica de adolescentes. Esto reviste mayor gravedad aún si consideramos que tienen lugar en plena era democrática. Veamos dos declaraciones que resultan paradigmáticas de esta visión.

“Los jóvenes no van a decidir lo que nosotros vamos a hacer, para eso están las autoridades competentes que son electas por el pueblo. No hay que confundir participación con gobierno...” (Viceministra de Educación María del Carmen Giménez)<sup>26</sup>.

“Si alguno falta es su responsabilidad y de sus padres, y tendrán ausente, y si tienen un examen llevarán un gigantesco cero” (ministro Enrique Riera)<sup>27</sup>.

El hecho no es algo menor porque se trata de autoridades del Ministerio de Educación en ejercicio, que deberían estar velando por los derechos de las personas adolescentes y jóvenes y no generando amedrentamientos innecesarios. De esta manera solo manifiestan arbitrariedad y no reconocimiento de las demandas estudiantiles, quienes finalmente son los que a diario deben asumir las consecuencias de la mala gestión de los y las representantes de turno. Esto quedó patente una vez más con el gesto provocador de Riera hacia a los estudiantes

22 ABC Color, 3 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/estudiantes-secundarios-tomaron-el-colegio-nacional-republica-argentina-1476465.html>

23 Hoy, 4 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.hoy.com.py/nacionales/mas-instituciones-tomadas-por-alumnos>

24 Última Hora, 9 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/enrique-riera-nuevo-ministro-educacion-n989891.html>

25 Última Hora, 25 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/no-vemos-compromiso-serio-evitar-que-mas-escuelas-se-caigan-n1026726.html>

26 ABC Color, 16 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/solo-divagues-en-las-mesas-de-dialogo-1519666.html>

27 Última Hora, 15 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/mec-adelanta-ausencias-y-descuentos-quienes-participen-marcha-n1024248.html>

cuando se registraron algunos incidentes y el secretario de Estado desafió a los estudiantes a que le arrojen más botellas. Posteriormente ofreció disculpas por su actuar autoritario con los estudiantes<sup>28</sup>.

### ***Más inversión en educación: represalias continúan***

A pesar de las amenazas recibidas, miles de personas jóvenes y adolescentes de Asunción y el interior del país se plegaron a la Marcha estudiantil, exigiendo el aumento progresivo del presupuesto hasta llegar al menos a una inversión del 7% del PIB en educación. Sin embargo, al igual que años anteriores, muchos colegios atravesaron situaciones específicas de amedrentamiento, en especial por parte de directores o directoras, como el cierre de portones, el adelanto de exámenes previstos, incluso prohibiciones explícitas de participación. Los casos que tomaron estado público correspondieron al Colegio Juan Manuel Frutos, de Mariano Roque Alonso, en la Escuela Nacional de Comercio N° 1 y el Colegio Dante Alighieri, respectivamente<sup>29</sup>.

### ***La #UNAnosecalla***

Estudiantes universitarios retomaron las protestas ante los incesantes incumplimientos de las autoridades con vistas a avanzar en la democratización real de la Universidad Nacional. Algunas de las medidas fueron el paro progresivo en diferentes facultades, además de la toma del Rectorado<sup>30</sup>.

Una de las máximas demandas consiste en garantizar la participación paritaria en la conformación de los consejos directivos de cada una de las facultades a fin de que ningún órgano cuente con mayoría propia<sup>31</sup>, de acuerdo a un documento elaborado y debatido por los estudiantes durante ocho meses luego de la denominada “Primavera estudiantil” del año 2015.

### ***Orden de captura de dirigentes estudiantiles***

Uno de los hechos más llamativos fue la orden de captura dictada por parte de la fiscal Viviana Orrego contra cuatro estudiantes universitarios: Paola Pusineri, Amalia Ríos, Fernando Krug y Raúl Segovia. Se trata de los principales dirigentes estudiantiles de las movilizaciones, quienes fueron señalados por la agente fiscal como supuestos responsables directos de la retención de asam-

28 Última Hora, 20 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/riera-pidio-disculpas-bravuconada-estudiantes-n1025368.html>

29 Diario Última Hora, 17 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/secundarios-prefirieron-el-cero-y-marcharon-mayor-presupuesto-n1024670.html>

30 Última Hora, 31 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/entre-gritos-y-reclamos-estudiantes-toman-rectorado-la-una-n1020302.html>

31 Última Hora, 2 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/levantan-toma-del-rectorado-la-una-n1020871.html>

bleístas del Consejo Universitario en el predio de la UNA<sup>32</sup>. Los mismos se presentaron voluntariamente ante el Ministerio Público<sup>33</sup>.

### ***Golpizas y amenazas con armas de fuego***

Con el correr de los días continuaron las protestas y así también los amedrentamientos y actos violentos hacia los estudiantes en movilización. Uno de los casos fue la denuncia de agresiones con manoplas y cadenas de parte de cuatro guardias privados, quienes estaban encargados de custodiar a los asambleístas del Consejo Universitario<sup>34</sup>, y el otro la amenaza con arma de fuego por parte del asesor jurídico, Raúl Astigarraga<sup>35</sup>. Ambos hechos se desarrollaron en manifestaciones realizadas por las y los estudiantes frente al edificio del Rectorado de la UNA.

## **CONCLUSIONES**

Los hechos relatados muestran los mecanismos de silenciamiento desplegados por parte de funcionarios/as del Estado para conservar posiciones de privilegio ante las demandas de democratización de la sociedad. La asimetría de los recursos de poder, incluyendo el uso distorsionado de los instrumentos punitivos, es la fuerza que media en esta puja de perspectivas divergentes con relación al modelo educativo e institucional vigente.

Sin embargo, las medidas para resolver los conflictos deberían traducirse en proporcionar respuestas urgentes a las demandas estudiantiles y, por ende, impulsar avances más comprometidos con la transformación de la realidad educativa paraguaya.

Por otra parte, somos un país que fue creciendo económicamente en los últimos años, con una escasa inversión y redistribución de los recursos orientados a las grandes mayorías sociales que incluye a las juventudes, en especial, en temas relacionados a la salud y educación.

A su vez, las personas jóvenes constituyen el bono demográfico actual como potencial herramienta de desarrollo, sin embargo, no son sujetos de políticas sustanciales y sus rostros continúan fuertemente reflejados en la desigualdad social existente.

32 Última Hora, 14 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/fiscalia-analiza-imputacion-contratos-los-estudiantes-movilizados-n1023951.html>; Última Hora, 14 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/una-claque-impone-su-mayoria-y-frena-reforma-contrasus-privilegios-n1023805.html>

33 ABC Color, 14 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/universitarios-se-ponen-a-disposicion-1518592.html>

34 Última Hora, 20 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/cuatro-guardias-que-daron-detenidos-agresion-estudiantes-n1028126.html>

35 Última Hora, 1 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/amenazan-arma-fuego-universitarios-n1036210.html>

Asimismo, es importante ampliar el alcance y diseño de políticas públicas que contemplen a todas las juventudes en su diversidad, teniendo en cuenta que por lo general, las iniciativas que incluyen ciertas perspectivas de juventudes, están pensadas y orientadas a un modelo homogéneo de joven, que implica ser varón, a veces mujer, heterosexual, de clase alta o media, es decir, todavía existen patrones económicos, culturales y sociales que resultan condicionantes para el acceso a derechos.

Incluir la perspectiva de género también es fundamental, ya que las problemáticas tienen un impacto diferenciado no sólo entre varones y mujeres, sino además, en las personas jóvenes que cuentan a su vez con una orientación sexual o identidad de género diferente a la héteronormativa.

Finalmente, señalar que las diferentes formas de violencia y discriminación persisten debido a prácticas y actitudes naturalizadas por parte de la sociedad, y a su vez, enraizadas en mecanismos institucionales que favorecen su normalización. En ese sentido, es necesario encaminar respuestas más estructurales, que promuevan una cultura libre de violencia y discriminación en Paraguay en todos los ámbitos posibles. Todo ello, atendiendo los requerimientos de una realidad joven que se encuentra más expuesta a vivir las consecuencias de su preeminencia.

## RECOMENDACIONES

- Promover el reconocimiento de derechos de las personas jóvenes mediante la ratificación de la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes y el cumplimiento de los puntos establecidos en el reciente Pacto Iberoamericano de la Juventud.
- Promulgar la ley de protección integral contra toda forma de violencia, con los aportes desarrollados por organizaciones de la sociedad civil, atendiendo además las especificidades de las mujeres jóvenes.
- Impulsar programas, políticas y planes integrales e intersectoriales para públicos diferenciados de la sociedad, que incorporen un abordaje de género y derechos humanos para la promoción de una vida libre de violencia, que tengan como prioridad a las personas jóvenes.
- Fortalecer las instancias de acceso a la justicia e información ante casos específicos de violencia, en especial para mujeres jóvenes.
- Garantizar la integridad y protección de dirigentes estudiantiles en acciones de participación democrática.

- Respetar y garantizar la libertad de expresión y organización de las juventudes sin distinción.
- Impedir políticas de “mano dura” en temas relacionados a la seguridad teniendo presente los derechos humanos de las personas jóvenes, con especial atención a aquellos grupos con mayores condiciones de vulnerabilidad y vacíos sustanciales en cuanto a protección social.
- Incrementar la participación y protagonismo de las personas adolescentes y jóvenes en espacios de toma de decisión política de forma vinculante, como eje central del desarrollo social y democrático.
- Promover reformas educativas ajustadas a la realidad adolescente y juvenil y aumentar la inversión en el sector secundario y la participación paritaria en el universitario.
- Aprobar la ley contra toda forma de discriminación.
- Realizar estudios científicos específicos sobre las juventudes paraguayas de forma sistemática que sirvan de sustento a futuras políticas públicas y normativas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Caputo, Luis y Pereira, María (2010) “Avatares de un largo camino. Derechos de las Juventudes” en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (2010) *Derechos Humanos en Paraguay – Yvypóra Derécho Paraguáipe*. Asunción: Codehupy. pp. 367-378.
- Cepal (2013) *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. Disponible en: [http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-consenso\\_montevideo\\_pyd.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-consenso_montevideo_pyd.pdf)
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (2016) *Paraguay Joven. Informe sobre Juventud*. Asunción: UNFPA.
- Organización Iberoamericana de Juventud (2005) *Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*. Madrid: OIJ. Disponible en: [http://www.oij.org/file\\_upload/publicationsItems/document/20120607115106\\_98.pdf](http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20120607115106_98.pdf)
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2013) *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. New York: PNUD. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>
- Secretaría General Iberoamericana (2016) *Pacto Iberoamericano de Juventud*. Medellín. 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](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/carta_bahia.pdf)

# **LA NIÑEZ EN DISPUTA: ¿JUGAMOS A LA RONDA O JUGAMOS A SER MAMÁS? MATERNIDAD INFANTIL FORZADA**

DERECHO DE NIÑAS Y ADOLESCENTES



En el año 2015 se lograron avances jurídicos importantes para garantizar ciertos derechos de las mujeres. Sin embargo, el Estado paraguayo sigue vi-  
rando la mirada cuando se requiere la protección de una de las poblaciones  
más vulnerables, obligando a niñas y adolescentes a llevar a término emba-  
razos no deseados, principalmente cuando se trata de salvaguardar la infan-  
cia sometida a abuso sexual.

**Katia María Gorostiaga Guggiari**

COMITÉ DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES, PARAGUAY (CLADEM – PY)



## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, gracias al esfuerzo de organizaciones de derechos humanos y grupos feministas, se han logrado algunos avances en materia de derechos, mientras el Estado paraguayo sigue virando la mirada cuando se requiere la protección de las niñas y adolescentes, una de las poblaciones más vulnerables del país.

Entre los muchos flagelos que sufren las mujeres, uno de los más graves es la maternidad infantil forzada. Paraguay es uno de los tantos que no aprueba la interrupción voluntaria del embarazo, sancionando además con pena privativa de libertad a las mujeres que optan por este método, así como a los/as profesionales que lo practican.

Así, las noticias muestran a menudo niñas que son obligadas a llevar a término embarazos no deseados que repercuten en sus proyectos de vida y violentan el goce pleno de sus derechos humanos –salud, educación, entre otros– así como el disfrute de su propia condición de niñas, es decir, de su infancia.

## MARCO JURÍDICO

El plexo jurídico paraguayo no ha sufrido grandes cambios en relación con los mencionados en el año anterior. Es importante recordar que la infancia está protegida en este a través de la legislación interna y numerosos convenios internacionales de derechos humanos.

En dicho ordenamiento normativo, la primera en destacar es la Constitución Nacional. Entre los muchos artículos referidos a la infancia, debe mencionarse especialmente el 54, que sostiene que “la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos, protegiéndolo contra el abandono, la desnutrición, la violencia, el abuso, el tráfico y la explotación (...) Los derechos del niño, en caso de conflicto, tienen carácter prevaleciente.”

Por su parte, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña, ratificada por el Estado paraguayo por virtud de la Ley N° 57/90, establece que “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 se atenderá será el interés superior del niño”.

En concordancia con la norma transcripta, el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 1680/2001), consagra el principio de interés superior del niño en el artículo 3°, el cual dispone: “Toda medida que se adopte respecto al niño o

adolescente, estará fundada en su interés superior. Este principio estará dirigido a asegurar el desarrollo integral del niño o adolescente, así como el ejercicio y disfrute pleno de sus derechos y garantías (...) Se atenderá además la opinión del mismo, el equilibrio entre sus derechos y deberes, así como su condición de persona en desarrollo”.

Existen otras normas que consagran los derechos de niños, niñas y adolescentes, completando así un marco mínimo de protección que requiere esta población, tanto por su condición de personas, así como por su propia vulnerabilidad.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

El fenómeno de interés del presente artículo es el embarazo infantil forzado. En tal sentido, “un embarazo infantil forzado (EIF) se produce cuando una niña (...) queda embarazada sin haberlo buscado o deseado y se le niega, dificulta, demora u obstaculiza la interrupción del embarazo” (Cladem, 2016:16), independientemente de las causas por las que se haya producido.

En relación con esto, conviene hacer referencia primeramente a quiénes son considerados niños y niñas según el marco jurídico normativo paraguayo, a fin de definir cuándo se está frente a un embarazo infantil. Así, en primer término se hará alusión a la Constitución Nacional, que omite hacer referencia al rango de edad en el cual las personas son consideradas niños o niñas. Sin embargo, por virtud del artículo 4, este cuerpo normativo protege la vida desde la concepción.

Por su parte, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y de la Niña y el Código de la Niñez y la Adolescencia considera que son niños y niñas todas aquellas personas que no hayan alcanzado los 18 años de edad. La Ley N° 2169/2003 considera que la niñez se inicia desde la concepción y hasta los 13 años, mientras que la adolescencia va de los 14 a los 17 años. Así las cosas, por la normativa nacional la infancia llega hasta antes de los 14 años de edad. Es decir, existe un embarazo infantil cuando la niña no ha alcanzado los 14 años de edad.

Dicho esto, conviene apuntar cuándo dicho embarazo es forzado. En tal sentido, el Código Penal resulta claro al establecer –en el artículo 135– que existe abuso sexual en niños cuando una persona “...realiza actos sexuales con un niño o lo indujera a realizarlos en sí mismo o a terceros”. Dicha norma, además, establece que “se entenderá por niño (...) a la persona menor de catorce años”.

Así las cosas, cualquier relación sexual con una niña menor de 14 años es considerada abuso sexual y, por tanto, es castigado penalmente. Esto se traduce en que cualquier niña que haya resultado embarazada antes de alcanzar la edad mencionada es considerada víctima de abuso sexual.

Sin embargo, a pesar de que se considera que ha existido coacción o abuso sexual, la normativa paraguaya le impide u obstaculiza el derecho de terminar voluntariamente con dicho embarazo. En efecto, el Código Penal establece en su artículo 105, inciso 3 numeral 1, que comete homicidio doloso toda mujer adulta o adolescente que matara a su hijo durante o inmediatamente después del parto. Es decir, que si una adulta decide poner término a su embarazo es posible de ser sancionada con una pena privativa de libertad de hasta cinco años.

En atención a esto, la niña que ha resultado embarazada a causa de un abuso sexual es obligada a llevar a término su embarazo a pesar de no desearlo. Considerando que una niña es inimputable y que la responsabilidad penal se adquiere a partir de los 14 años de edad, siempre y cuando el o la adolescente tenga la madurez sicosocial suficiente para entender la antijuridicidad del hecho, lo cual debe ser comprobado a través de una evaluación sicosocial de profesionales competentes, según manda el Código de la Niñez y la Adolescencia.

Ahora, más allá de violentar el derecho de terminar con un embarazo no deseado, se cometen otros tres tipos de violaciones de derechos humanos de las niñas: “1) imponiéndole una relación sexual no deseada que violó su libertad sexual; 2) al obligarle a llevar a término un embarazo que no buscó; y 3) al obligarla a ser madre contra su voluntad” (Cladem, 2016:16).

A más de estos, resulta claro que se violan además sus derechos a la integridad física y psicológica, a la salud y a la educación. Respecto del primero, deviene cristalino que una niña de menos de 14 años no está ni física ni emocionalmente preparada para la maternidad. Así, una niña embarazada que es obligada a llevar a término un embarazo no deseado pone en riesgo su salud física y mental. El derecho a la educación también se halla en riesgo dado que, por lo general, las niñas embarazadas desertan de la educación durante la gestación y les resulta sumamente difícil volver a insertarse en el sistema educativo, a pesar de que en 2010 se aprobó la Ley N° 4.084 de Protección a estudiantes en estado de gravidez y maternidad. No obstante, son víctimas de prejuicios, estereotipos y discriminación.

Finalmente, conviene recordar que “...obligar a una niña que no ha terminado de crecer a llevar a término un embarazo, ser madre y criar a un bebé debe ser considerado tortura o trato cruel, inhumano y degradante, según los casos, en los términos de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos” (Cladem, 2016:21).

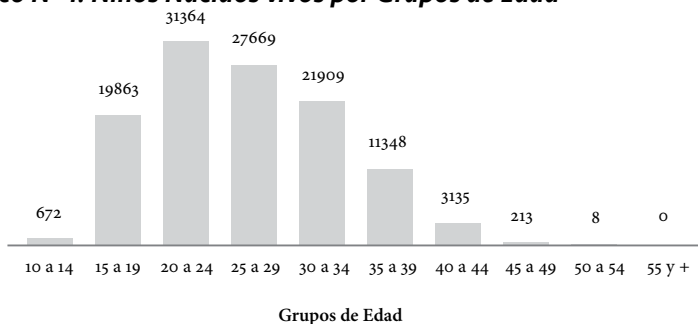
## **Y en el nombre de Mainumby, tantas otras**

En el año 2015 se hizo notorio el caso de una niña que sufrió abuso sexual desde los 9 años por parte de su padrastro. Fruto de esta situación, la niña quedó

embarazada a los 10 años y fue obligada a llevar a término el embarazo, incluso en condiciones de riesgo para su salud física y mental. Como agravante, fue separada de su madre, quien fue detenida por supuesta complicidad en el abuso sexual, vulnerando además el derecho de la niña a vivir con su familia.

Ahora bien, más allá de lo emblemático de este caso y del seguimiento permanente que le dio la prensa, esta situación no constituye un hecho aislado. En efecto, en el año 2015<sup>1</sup> se registraron un total de 672 niños/as nacidos vivos de madres entre 10 y 14 años de edad. Es decir, más de 600 niñas fueron madres en el año mencionado.

### Gráfico N° 1. Niños Nacidos vivos por Grupos de Edad



Fuente: Elaboración propia con datos del Subsistema de Información de Estadísticas Vitales (SSIEV), Dirección de Estadísticas en Salud (DES), Dirección de Información Estratégica en Salud (DIGIES). MSPBS

Esa cifra, si bien constituye solamente el 0,57% de los niños/as nacidos vivos durante el 2015, resulta alarmante por varios motivos. En primer término, y teniendo en cuenta lo mencionado en el apartado anterior, los 672 niños y niñas nacidos de madres cuya edad oscilaba entre los 10 y 14 años, por disposición del Código Penal, son fruto de situaciones de abuso. Eso significa que, por lo menos, 600 niñas se han convertido en madres en abierta violación a disposiciones penales y de derechos humanos. Asimismo, esta situación constituye una vulneración de los derechos a disfrutar durante su infancia.

Por otro lado, la cifra resulta preocupante dado que muchos de los casos de embarazos infantiles no llegan a término, es decir, se recurren a medios de

<sup>1</sup> No se poseen datos actualizados al 2016. Existe información respecto a que los mismos serán publicados próximamente.

interrupción voluntaria del embarazo en situaciones de clandestinidad a fin de evitar las consecuencias penales que puedan devenir.

En tercer lugar, es indudable que otros tantos casos no son registrados y, aunque llegan a término, los niños y niñas nacidos en estas condiciones son frecuentemente entregados a otras personas, o bien pasan a ser miembros de la familia como un hijo/a más, ocultando la maternidad de la niña. Es decir, no se conoce con certeza el número de niñas que han sido sujetas del embarazo infantil forzado.

No obstante, aunque la cifra mencionada, por lo menos porcentualmente, puede ser considerada baja, resulta imperativo que el Estado paraguayo tome medidas adecuadas para eliminar esta problemática. En efecto, hoy en día, el embarazo infantil forzado es considerado como una problemática social.

Así las cosas, como se dijo, es urgente que el Estado implemente programas de diversos tipos. Por un lado, una de las primeras acciones que debería tomar es la implementación de un programa de educación sexual integral como parte de los programas de estudio. Dicho programa es fundamental para que niños y niñas puedan acceder a toda la información disponible que existe y puedan empoderarse para denunciar situaciones de abuso y las y los docentes puedan identificar estudiantes en condiciones de abuso.

Por otro lado, es imperativo que el Estado paraguayo modifique la legislación a fin de que las niñas víctimas de embarazo infantil forzado sean asistidas y puedan tomar la decisión que estimen pertinente. Es decir, a que se respete, en su caso, el derecho de no ser madres permitiéndoles acceder a métodos de interrupción voluntaria del embarazo. Asimismo, esta legislación debe amparar el derecho de privacidad de las niñas a fin de que las mismas no sean víctimas de la estigmatización constante que sufren las víctimas ante este tipo de casos.

La normativa que habilite la interrupción voluntaria del embarazo permitirá que estas prácticas se hagan en lugares apropiados y por profesionales. Así, se evitará que las niñas se realicen estas prácticas en situaciones de clandestinidad y, en muchos casos, por personas que carecen de la formación necesaria para atender y cuidar la salud en aquellas situaciones donde se presenten complicaciones.

Finalmente, es fundamental que el Estado tome estas decisiones como una medida de salud pública de manera imparcial, garantizando la vigencia del Estado laico (art. 24 de la Constitución Nacional), evitando la influencia de grupos fundamentalistas que pretenden desconocer la problemática social que el embarazo infantil forzado significa.

## CONCLUSIONES

El embarazo infantil forzado es, hoy en día, una problemática social del Paraguay. En tal sentido, es urgente que el Estado Paraguayo tome todas las medidas pertinentes para evitarlo. Hasta tanto no lo haga, no se puede hablar de un verdadero Estado social de derecho.

En relación con esto, lo primero que se debe hacer es desarrollar un programa educativo que permita que niños y niñas sean empoderados y puedan identificar y denunciar situaciones de abuso. Dicho programa, además, debe educarlos en sus derechos sexuales y reproductivos. Asimismo, se debe depurar dicha educación de injerencias religiosas a fin de que cada uno de los niños, niñas y adolescentes puedan tomar sus propias decisiones de conformidad con la información recibida, la cual debe ser lo más amplia e imparcial posible.

En segundo lugar, es vital que ante situaciones de abusos concretadas, el Estado tome todas las medidas para proteger a los niños, niñas y adolescentes víctimas de los mismos. Es decir, debe proteger su salud física y emocional, garantizar la privacidad de las víctimas y obligar a los operadores y operadoras de justicia a realizar todas las acciones necesarias para sancionar a los responsables. Asimismo, debe capacitar tanto a estos operadores como al personal de salud a fin de que eviten hechos que puedan constituir la revictimización de los niños y niñas víctimas de abusos.

Finalmente, y en caso de que el abuso haya resultado en embarazo, se debe dar la opción de interrumpir voluntariamente la gestación, teniendo en cuenta que la misma pone en riesgo la salud de las niñas, tanto en sentido físico como mental.

Hasta tanto no se tomen estas medidas, el Estado paraguayo sigue siendo posible de sanciones de carácter internacional por vulnerar los derechos básicos de los niños, niñas y adolescentes al privarles de la formación necesaria para decidir sobre sus propios cuerpos y al no proteger sus derechos y, en particular, en el caso de las niñas, al obligarles a ser madres y privarles del disfrute pleno de los derechos de la infancia.

Mientras se siga haciendo la vista gorda ante esta problemática, seguiremos teniendo niñas que deberán dejar de jugar a la ronda para jugar a ser mamás aunque así no lo deseen.

## RECOMENDACIONES

- Sancionar e implementar la ley contra toda forma de discriminación.
- Aprobar una ley de despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo.
- Garantizar el mandato constitucional de Estado laico libre de injerencias religiosas.
- Aprobar una política de educación integral de la sexualidad en el sistema de educación formal para prevenir riesgos de embarazos no deseados y abuso sexual.
- Implementar campañas en contra de la maternidad infantil forzada.
- Realizar campañas en contra del abuso sexual de mujeres, jóvenes y niñas.
- Documentar el patrón de persecución y criminalización de mujeres, jóvenes y niñas víctimas de violencia, abuso sexual, acoso laboral y violación.
- Garantizar la independencia del sistema de justicia para no criminalizar a las mujeres por ninguna causa.
- Garantizar que las mujeres y niñas no sean objeto de criminalización y/o institucionalización por inhabilidad e ineficiencia de operadoras y operadores de la salud pública.
- Llevar registro sobre los casos de niñas y adolescentes abusadas y embarazadas que permitan magnificar el problema y generar las atenciones públicas más adecuadas.
- Establecer registros públicos eficaces y eficientes que visibilicen las muertes de mujeres.

## BIBLIOGRAFÍA

- Caballero Legal, María de Jesús (2015) "Cuerpos institucionalizados: maternidad forzada y en disputa" en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay *Yvyypóra Derecho Paraguáipe - Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción: Codehupy.
- Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de las mujeres, Paraguay (2016) *Informe Regional Alterno al Comité de Expertas (CEVI)*. São Paulo: Cladem.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2004) *Convención Internacional sobre los derechos del niño y de la niña*. Asunción: Unicef.

# **ENVEJECIMIENTO, POBREZA Y DESIGUALDAD. UN ANÁLISIS A PARTIR DE LA DESAGREGACIÓN TERRITORIAL DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR A NIVEL DEPARTAMENTAL**

DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES



La población adulta mayor progresivamente va convirtiéndose en un sector demográfico importante de la población paraguaya, 1 de cada 10 personas son hoy en día adultas mayores. Sin embargo, si a la edad agregamos otras variables como la distinción entre la población adulta mayor urbana de la rural, y la diferenciación entre las poblaciones de este sector de cada departamento, se ven grandes desigualdades y brechas. Esto es así principalmente en la concentración en ciertos departamentos de poblaciones adultas pobres y extremadamente pobres, que carecen además de acceso a la salud, agua potable y en definitiva de una vida digna, mientras que la implementación de una política de universal e integral para los y las personas adultas mayores, está aún muy lejos de los insuficientes programas y planes de gobierno.

**Claudina Zavattiero y Verónica Serafini**



## INTRODUCCIÓN

En los últimos años se viene señalando que la población de Paraguay ha iniciado un proceso de envejecimiento, entendido como el aumento de la proporción de personas adultas mayores en la población total. Junto con ello, se han incrementado las implicancias en ámbitos sociales y económicos, como la falta de seguridad del ingreso y la exigencia de una red de servicios en salud, cuidado y apoyo. Por su parte, es sabido que la realidad a nivel nacional esconde desigualdades que se evidencian al analizar al interior de estratos económicos, sexo, áreas o departamentos de residencia, entre otros.

En este sentido, el presente artículo busca poner de manifiesto los esfuerzos que en materia de políticas públicas deben realizarse para cerrar las brechas de desigualdad al interior del país, entendiendo al territorio como un escenario de las actividades cotidianas de la población y como ámbito para las políticas públicas, con miras a los derechos de las personas adultas mayores. Asimismo, dada la insuficiencia o carencia de estos esfuerzos en políticas públicas en la mayoría de los ámbitos requeridos, se pone de manifiesto un vacío constante y recurrente en los últimos años, como se ha señalado en los informes precedentes (Serafini y Zavattiero, 2014, 2015).

En el presente año 2016 solo es posible recalcar y dimensionar territorialmente el proceso de envejecimiento señalado en contraposición a la fallida prestación de servicios que contemplan los derechos de la población adulta mayor, lo cual resulta en un agravamiento progresivo de su situación.

Un desafío importante que el Estado debía haber encarado en los últimos años es la implementación de una política universal e integral dirigida a garantizar los derechos de las personas adultas mayores, en particular una política de protección social que incluya una política de cuidado.

Para el análisis de la situación demográfica y socioeconómica territorial se utiliza la última Encuesta Permanente de Hogares (EPH, 2015) que abarca una muestra representativa de todos los departamentos, posibilitando realizar una evaluación de las políticas públicas y propuestas de abordaje con desagregación territorial. Los niveles de pobreza y desigualdad se abordan a partir de dos indicadores básicos: porcentaje de población en situación de pobreza con respecto al total de población –medida por ingresos<sup>-1</sup> y el índice de Gini. Por su parte, la población adulta mayor es aquella conformada por el grupo de personas de 60 años y más de edad.

1 Se establece el costo de una canasta básica de alimentos y bienes (servicios esenciales, vivienda, vestido, salud, educación, entre otros) para definir la línea de la pobreza total, y el costo de una canasta básica alimentaria para la línea de pobreza extrema (DGEEC, 2015a).

## MARCO JURÍDICO

Antes de realizar el análisis demográfico y territorial, conviene hacer un repaso de las normas que establecen los derechos de la población adulta mayor, que si bien no son muchas ni extensas, por los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y de progresividad de los derechos humanos, a los cuales el Estado paraguayo se adhiere<sup>2</sup>, generan obligaciones ineludibles para el mismo respecto a la población adulta mayor.

En la Constitución de la República del Paraguay el art. 6, en su primera parte, establece que “la calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad”, el cual es concordante con el art. 57 que expresamente se refiere a la población adulta mayor: “Toda persona en la tercera edad tiene derecho a una protección integral. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio”.

En el art. 95 se reconoce el derecho de un sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador dependiente y su familia que deberá promoverse a todos los sectores de la población. Dicho sistema es regido y brindado por el Instituto de Previsión Social (IPS), el cual cuenta con un extenso marco legal<sup>3</sup>. Sin embargo, como se ha remarcado con anterioridad (Serafini y Zavattiero, 2015), el acceso a la seguridad contributiva es limitado, carece de un enfoque integral y de largo plazo, y no cubre, a pesar de una paulatina incorporación, a todos los colectivos laborales, dejando por ejemplo afuera a una amplia proporción de personas adultas mayores que trabajan por cuenta propia, lo que se ilustra más acabadamente a nivel territorial más abajo.

La Ley N° 3789/2009 “Que establece el derecho a la pensión alimentaria de personas adultas mayores en situación de pobreza” es insuficiente en cuanto al monto asignado –25% del salario mínimo–, al número de personas que asiste –154.390 personas a agosto del 2016<sup>4</sup>– y su desvinculación efectiva a un sistema de protección social (Ídem).

2 Ver Ley N° 1/89 “Que aprueba y ratifica la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José De Costa Rica” Artículo 26. Desarrollo Progresivo “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se deriven de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

3 Decreto-Ley N° 1.860/50, Decreto-Ley N° 1.860/50, Decreto N° 10.810/52, Decreto N° 10.810/52, Ley N° 375/56, Ley N° 537/58, Ley N° 1.085/65, Ley N° 427/73, Ley N° 430/73, Ley N° 1.286/87, Ley N° 1.286/87, Ley N° 98/92, Ley N° 532/94, Ley N° 731/95, Ley N° 1.398/99, Ley N° 2.263/03, Ley N° 3.404/07, Ley N° 3.515/08, Ley N° 3.613/09, Ley N° 3.856/09, Decreto N° 4.392/10, Ley N° 4.199/10, Decreto N° 9.606/12, Ley N° 4.370/11, Decreto N° 8.324/12, Decreto N° 8.324/12, Ley N° 4.290/11, Ley N° 4.426/11, Ley N° 4.629/12, así como leyes concordantes como la Ley N° 213/93 Código del Trabajo, además de otras normas de menor jerarquía.

4 ABC Color, 09 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/hacienda-preve-pension-para-190000-adultos-y-subsidio-a-150000-familias-1516871.html>

En el plano de normas y recomendaciones internacionales, luego de una visita en el año 2011, la entonces Relatora sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos de la Naciones Unidas hizo, entre otras recomendaciones sobre personas adultas mayores al Estado paraguayo, un “llamado a que se expanda la cobertura de esta pensión alimentaria para cubrir el 100% de los adultos mayores en pobreza sin discriminación alguna”<sup>5</sup>. Desde entonces, si bien se ha aumentado ostensiblemente la cantidad de las personas beneficiadas como se mencionó más arriba, no se ha llegado a la meta indicada, ni tampoco se elevó el monto ni la vinculación complementaria de las pensiones con otros programas para el logro de una mejora integral de la calidad de vida de tales personas.

Asimismo, el Estado paraguayo no avanzó en un reconocimiento y compromiso con los derechos de las personas adultas mayores al no firmar la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores aprobada el año pasado.

### **Realidad nacional que esconde desigualdades en la distribución**

El Paraguay está cambiando su estructura demográfica. Hasta hace poco presentaba una población joven, condición que abandona al transitar hacia el proceso de envejecimiento. Esta transformación impone nuevos desafíos a las políticas públicas, dado que el grupo de personas adultas mayores comienza a cobrar visibilidad y a demandar atención a sus necesidades. Lo mencionado ya se adelantaba en CEPAL/CELADE (2009) al referir que “en América Latina y el Caribe, en general, la población de edad avanzada crecerá vertiginosamente en el futuro, lo que supone contar con poco tiempo para adaptarse a las consecuencias de este cambio en un contexto de menor desarrollo socioeconómico”.

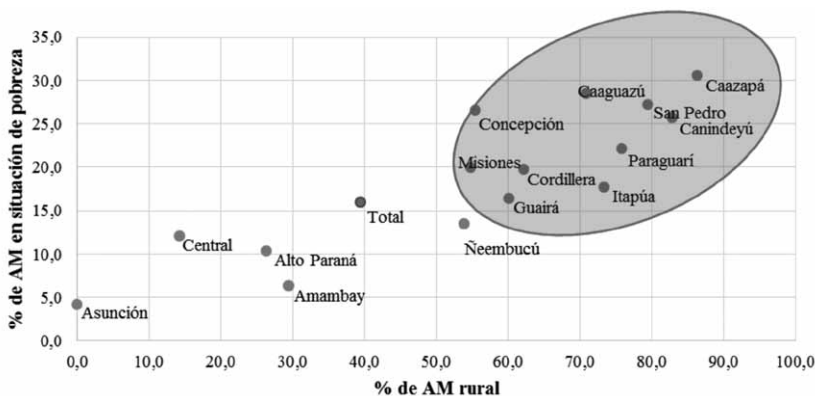
Actualmente, las personas adultas mayores representan el 11,3% del volumen poblacional del país (6.926.100 habitantes). Esto es, 779.205 hombres y mujeres de 60 años y más. Más de la mitad de los departamentos y la capital presentan poblaciones más envejecidas que el promedio nacional (11,3%), siendo estos: Paraguarí, Asunción, Ñeembucú, Caazapá, Cordillera, Misiones, Caaguazú, Presidente Hayes y Amambay (Tabla 1, Anexo). No obstante, dada la desigual distribución de la población en el territorio nacional, más de la mitad de la población adulta mayor se concentra en dos departamentos y la capital: Central (35%), Caaguazú (7,9%) y Asunción (10,3%) y (Tabla 1, Anexo).

5 Asimismo, hizo notar “que es deber del Estado que requisitos administrativos tales como la exigencia de la cédula de identidad, que afecta desproporcionadamente a los adultos mayores de origen indígena, no sea motivo de exclusión del programa. Corresponde al Estado adoptar las medidas necesarias para asegurar un acceso sin discriminación, por lo que en ausencia de cédula de identidad, debe explorar de manera inmediata métodos alternativos para certificar la edad” (Consejo de Derechos Humanos, 2012). Esto, entre otras dificultades, no ha sido subsanado, puesto que hasta hace poco se estimaba que un 30% de la población indígena adulta mayor carecía de cédula y subsecuentemente de acceso al programa de pensión alimentaria (Imas, 2015).

## Ruralidad y pobreza, una relación directa

La población adulta mayor, al igual que la población en general, comporta realidades contrapuestas entre el campo y la ciudad. Este es un aspecto no menor si se considera que actualmente el 39,5% de la población de 60 años y más reside en zonas rurales debido a un lento proceso de urbanización que diferencia al Paraguay del resto de los países de la región<sup>6</sup>. Lo mencionado es relevante en sí mismo, pero además si se considera que los departamentos con mayor porcentaje de población adulta mayor en el área rural presentan también niveles más elevados de pobreza que el promedio (15,9% personas adultas mayores en situación de pobreza) (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Porcentaje de población adulta mayor en el área rural según porcentaje en situación de pobreza<sup>1/</sup>, por departamento<sup>2/ 3/</sup>, 2015**



Fuente: procesamiento propio a partir de STP/DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares, 2015.

1/ Quedan excluidos los empleados domésticos del hogar.

2/ Se excluyen los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

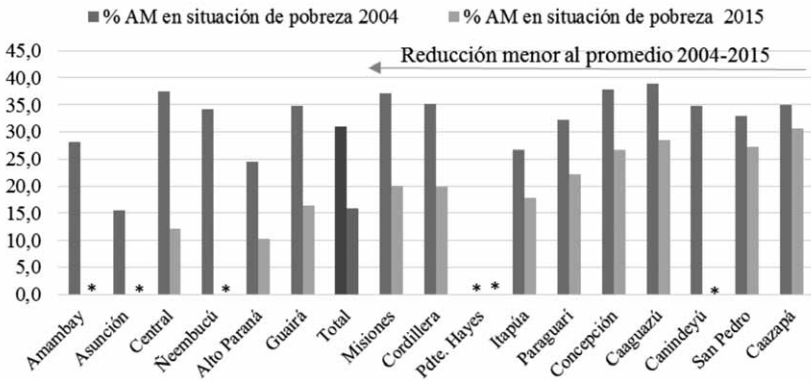
3/ Presidente Hayes presenta insuficiencia muestral para mostrar el resultado.

A nivel nacional el nivel de pobreza de la población adulta mayor se redujo casi a la mitad en la última década (2004-2015) pasando de 31% a 15,9%. A pesar de ello, los departamentos que en 2004 presentaban mayores niveles de población adulta mayor en situación de pobreza, son los que menor reducción han tenido en este periodo –Caazapá, San Pedro, Canindeyú, Caaguazú, Concepción, Paraguari, Itapúa–, incluso dos de ellos (Caazapá y Caaguazú) presentan en la actualidad valores cercanos al porcentaje total de población adulta mayor en situación de pobreza de hace una década atrás (31%) (Gráfico 2).

6 Solamente la capital y tres departamentos (Central, Amambay y Alto Paraná) presentan altos porcentajes de población en el área urbana, mayores al promedio nacional.

De lo anterior se desprende que 9 departamentos presentan los mayores niveles de vulnerabilidad, puesto que tienen gran parte de su población adulta mayor en el área rural y además con elevados niveles de pobreza, estos son: Caaguazú, Caazapá, Canindeyú, Concepción, Cordillera, Itapúa, Misiones, Paraguari y San Pedro.

### Gráfico 2. Porcentaje de población adulta mayor en situación de pobreza<sup>1/</sup>, por departamento<sup>2/</sup>, 2004 y 2015.



Fuente: procesamiento propio a partir de STP/DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares, 2014 y 2015.

\* Insuficiencia muestral para mostrar el resultado.

<sup>1/</sup> Quedan excluidos los empleados domésticos del hogar.

<sup>2/</sup> Se excluyen los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

### Pobreza y desigualdad de ingresos, causa y consecuencia

Otro aspecto relevante es la relación existente entre los departamentos con población adulta mayor en situación de pobreza y la desigualdad de ingresos del departamento. En este sentido, se encuentran cinco departamentos del país con niveles de pobreza de la población adulta mayor por encima del promedio y que también son los que presentan altos niveles de desigualdad (Caazapá, San Pedro, Concepción, Canindeyú y Misiones). Por otro lado, solo dos departamentos presentan conjuntamente niveles de pobreza y desigualdad por debajo del promedio (Amambay y Central) (Tabla 1, Anexo).

Niveles		Departamentos
Pobreza	Desigualdad de ingresos (nivel nacional)	
Alto	Alto	Caazapá, San Pedro, Concepción, Canindeyú, Misiones
Bajo	Bajo	Central, Amambay
Alto	Bajo	Cordillera, Itapúa, Guairá, Paraguari, Caaguazú
Bajo	Alto	Ñeembucú, Pdte. Hayes, Alto Paraná, Asunción

En síntesis, de la interacción entre ruralidad, pobreza y desigualdad se identifican 5 departamentos que presentan en simultaneo mayores niveles que los promedios nacionales en estos indicadores (Concepción, San Pedro, Caazapá, Misiones y Canindeyú), debiendo ser foco de atención de las políticas públicas sociales y económicas.

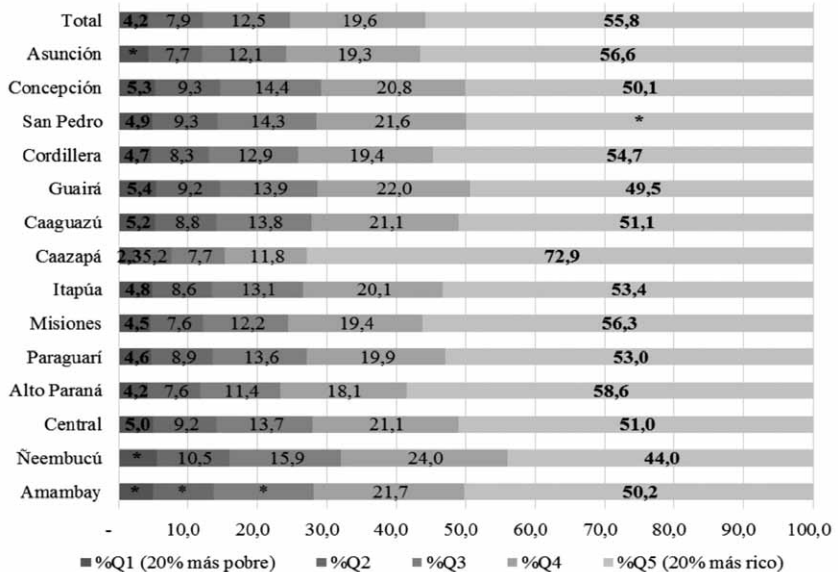
La inequitativa distribución de los ingresos entre la población explica en parte la persistencia de la pobreza (DGEEC, 2015a). En este sentido, es importante señalar que el 40% más pobre de la población adulta mayor recibe solo el 12,1% del ingreso total per cápita de este grupo, mientras que el 10% más rico acumula el 39,1% de los ingresos totales *per cápita*<sup>7</sup>.

El quintil más pobre (20% de la población adulta mayor de menores ingresos *per cápita*) tiene un ingreso mensual equivalente a G. 308.686, lo que significa que se ubica por debajo de la línea de pobreza extrema estimada en G. 314.700 a nivel nacional. En otras palabras su ingreso per cápita no alcanza para adquirir una canasta básica de alimentos; mientras que el quintil más rico (20% de la población adulta mayor con mayores ingresos *per cápita*) tiene un ingreso mensual de G. 4.058.163, equivalente a 13 veces más que el quintil más pobre (Tabla 2, Anexo). La mencionada brecha es más notoria en los departamentos de Caazapá y Alto Paraná (Gráfico 3).

No debe perderse de vista que el ingreso per cápita de las personas adultas mayores del quintil más pobre de los departamentos de San Pedro, Caazapá y Paraguari está considerablemente por debajo de la línea de pobreza extrema (cubren con sus ingresos en promedio el 75% de la línea), siendo los dos primeros ya mencionados anteriormente como los de mayor vulnerabilidad.

7 Se ha optado por utilizar el ingreso per cápita, puesto que el 19,6% de la población adulta mayor no posee ningún tipo de ingreso, por lo que deben recurrir a los ingresos familiares para su subsistencia.

**Gráfico 3. Distribución porcentual del ingreso mensual per cápita de la población adulta mayor<sup>1/</sup>, por quintiles de ingreso per cápita según departamento<sup>2/</sup>, 2015.**



Fuente: procesamiento propio a partir de STP/DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares, 2015.

\* Insuficiencia muestral para mostrar el resultado.

1/ Quedan excluidos los empleados domésticos del hogar.

2/ Se excluyen los departamentos de Boquerón, Alto Paraguay, Pdte. Hayes y Canindeyú por insuficiencia muestral.

## Desigualdades en indicadores sociales de la población adulta mayor

Una de cada seis personas adultas mayores en la actualidad no sabe ni leer ni escribir (16,1%), mostrando una importante brecha respecto a determinados departamentos del país, en los cuales dicha cifra casi se duplica como en Caaguazú (30,1%) y Amambay (27,8%) (Gráfico 4) (Tabla 3, Anexo). La tasa de analfabetismo promedio nacional es de 4,9%, lo cual da cuenta de que los promedios nacionales esconden fuertes desigualdades al analizar la información por edad y departamento.

Respecto a la condición de salud, se observa que casi la mitad de las personas adultas mayores se encontraban enfermas o accidentadas durante los últimos 90 días anteriores a la encuesta (45%), lo que implica que habrían requerido la utilización de servicios médicos o al menos de medicamentos. Se esperaría que todas estas personas hayan asistido a alguna consulta médica. No obstante, los

resultados muestran que esto fue así en el 85,6% de los casos. El 14,4% restante de este grupo ostenta un riesgo relativo al no ser atendido profesionalmente y más aún teniendo en cuenta que en edades adultas mayores una enfermedad puede devenir en otra más seria, o incluso en la muerte. Nuevamente, los departamentos de Caaguazú y Amambay presentan las situaciones más críticas, con solo el 76,9% y 77,1% de cobertura de atención médica (Gráfico 4) (Tabla 3, Anexo).

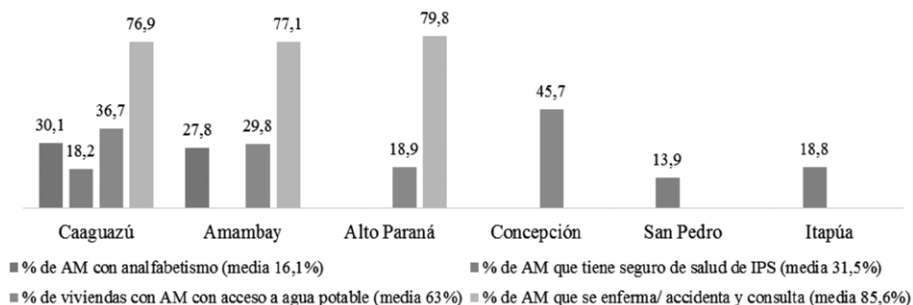
Considerando lo expuesto respecto a la proporción de personas adultas mayores enfermas o accidentadas, es importante analizar si las mismas cuentan con alguna cobertura de seguro de salud que les permita acceder a servicios de atención médica cuando lo requieren. Las cifras indican que casi 4 de cada 10 personas adultas mayores poseen seguro médico (39,3%), accediendo principalmente por medio de la Seguridad Social (IPS) 31,5%, y en menor medida por medio de cualquier otro tipo de seguro (privado: individual, laboral, familiar o sanidad: militar o policial o seguro local) 7,8%. En tanto, 6 de cada 10 personas adultas mayores se hallan totalmente desprotegidos (60,7%). Los departamentos más vulnerables en este ámbito lo constituyen San Pedro, Caaguazú e Itapúa cuyas cifras de personas adultas mayores con cobertura de IPS no alcanza al 20% (Gráfico 4) (Tabla 3, Anexo).

Por su parte, el acceso a agua potable es un derecho humano fundamental como parte del derecho a la vida. Un abastecimiento de agua inadecuado condiciona la salud y el bienestar de las personas. En este sentido, las viviendas en las que residen adultos y adultas mayores se abastecen de agua principalmente por medio del Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (Senasa) o junta de saneamiento/Empresa de Servicios Sanitarios de Paraguay (Essap), 63%. El resto de las viviendas utiliza agua que proviene de redes comunitarias, prestadores privados o pozo. Las viviendas con personas adultas mayores que menor disponibilidad de agua potable poseen se ubican en los departamentos de Alto Paraná (18,9%), Amambay (29,8%), Caaguazú (36,7%) y Concepción (45,7%) (Gráfico 4) (Tabla 3, Anexo).

Del análisis presentado se destacan principalmente 5 departamentos en los cuales se debe intervenir con urgencia, puesto que muestran niveles muy por debajo del promedio nacional en los indicadores seleccionados. Estos son Caaguazú con los cuatro indicadores con mal desempeño, seguido de Amambay con tres indicadores, Alto Paraná con dos indicadores y Concepción, San Pedro e Itapúa con un indicador.



**Gráfico 4. Indicadores sociales seleccionados, población adulta mayor, por departamentos con mal desempeño<sup>1/</sup>, 2015**



Fuente: procesamiento propio a partir de STP/DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares, 2015.

1/ Se excluyen los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

## CONCLUSIONES

La población adulta mayor conforma un grupo etario en constante crecimiento, representando actualmente una décima parte de la población total. El envejecimiento trae consigo diversos desafíos en seguridad social, servicios de salud, servicios básicos, entre otros que garanticen su bienestar, a los que se adiciona reducir las importantes desigualdades presentes en determinados departamentos del país.

De los ámbitos investigados –ruralidad, pobreza, desigualdad de ingresos e indicadores sociales– se identifica que el departamento de Concepción y San Pedro presentan serios problemas en todos estos ámbitos, seguido de Caazapá, Canindeyú y Misiones con mal rendimiento en aspectos económicos (pobreza y desigualdad) e Itapúa en pobreza e indicadores sociales.

Por lo expuesto, el Estado deberá no solo diseñar, sino también implementar políticas considerando las desigualdades presentes en este grupo etario focalizadas en los departamentos señalados, que tienen los peores niveles de desempeño en los indicadores seleccionados para la población adulta mayor.

La evidencia presentada muestra la falta de políticas específicamente dirigidas a la garantía de los derechos de la población adulta mayor. Estas políticas no solo deben ser diseñadas e implementadas a la luz de las necesidades y derechos de las mismas, sino que además deben considerar la urgencia de reducir brechas entre el área rural y urbana y entre los diferentes departamentos del país.

## BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL/CELADE (2009) *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Consejo de Derechos Humanos (2012) *Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona*. 20º período de sesiones A/HRC/20/25/Add.2. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/126/36/PDF/G1212636.pdf?OpenElement>
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2015) *Principales Resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Imas, Víctor (2015) "El aumento de la indigencia en las zonas rurales" en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción: Codehupy.
- Secretaría Técnica de Planificación (2016) *Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares por departamento*. STP: Asunción. Disponible en: <http://www.stp.gov.py/v1/resultados-de-la-encuesta-permanente-de-hogares-por-departamento/>
- Serafini, Verónica y Zavattiero, Claudina (2015) "Envejecimiento en Paraguay: Desafíos para el ejercicio del derecho a la protección social" en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción: Codehupy.

## ANEXO

**Tabla 1. Población adulta mayor (AM), nivel de pobreza<sup>1/</sup> e índice de Gini por departamento<sup>2/</sup>, 2015.**

Departamento	Población AM	% de AM respecto al total poblacional	Distribución relativa de AM	Porcentaje de AM por área		% de AM en situación de pobreza	Índice de Gini a nivel nacional
				Urbana	Rural		
Asunción	80.540	15,7	10,3	100,0	0,0	*	0,4737
Concepción	18.741	9,9	2,4	44,6	55,4	26,6	0,5622
San Pedro	39.140	10,7	5,0	20,6	79,4	27,3	0,4772
Cordillera	41.149	14,1	5,3	37,8	62,2	19,7	0,4282
Guairá	21.923	11,0	2,8	39,9	60,1	16,4	0,4541
Caaguazú	61.307	12,6	7,9	29,1	70,9	28,6	0,4707
Caazapá	22.949	15,1	2,9	13,7	86,3	30,6	0,6266
Itapúa	55.588	9,9	7,1	26,7	73,3	17,8	0,4531
Misiones	16.323	13,4	2,1	45,3	54,7	20,0	0,4733
Paraguari	38.920	16,2	5,0	24,2	75,8	22,2	0,4593
Alto Paraná	52.144	6,3	6,7	73,7	26,3	10,3	0,4748
Central	272.767	11,1	35,0	85,8	14,2	12,1	0,4081
Ñeembucú	13.311	15,7	1,7	46,2	53,8	*	0,4862
Amambay	14.871	11,8	1,9	70,5	29,5	*	0,4240
Canindeyú	15.910	7,8	2,0	17,1	82,9	*	0,5423
Pdte. Hayes	13.622	12,2	1,7	40,1	*	*	0,5483
<b>Total</b>	<b>779.205</b>	<b>11,3</b>	<b>100,0</b>	<b>60,5</b>	<b>39,5</b>	<b>15,9</b>	<b>0,4714</b>

Fuente: procesamiento propio a partir de STP/DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares, EPH 2015 y DGEEC. Díptico de Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso de cada departamento EPH 2015.

\* Insuficiencia muestral para mostrar el resultado.

1/ Quedan excluidos los empleados domésticos del hogar.

2/ Se excluyen los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

**Tabla 2. Promedio del ingreso mensual per cápita mensual de la población adulta mayor<sup>1/</sup>, por quintiles de ingreso per cápita, según departamento<sup>2/</sup> 2015.**

Departamento	Total	Quintil 1 (más pobre)	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5 (más rico)
Asunción	3.462.988	*	*	1.094.104	1.749.204	5.131.941
Concepción	1.021.359	319.003	561.534	868.583	1.251.949	3.015.945
San Pedro	833.527	292.894	552.679	851.460	1.286.051	*
Cordillera	1.231.373	313.384	558.669	865.086	1.301.982	3.676.836
Guairá	1.049.672	317.511	539.656	818.129	1.290.489	2.905.292
Caaguazú	820.459	306.762	519.060	810.886	1.245.747	3.010.645
Caazapá	1.680.425	249.045	552.658	822.125	1.259.746	7.753.970
Itapúa	1.096.810	312.144	555.327	846.179	1.300.861	3.453.219
Misiones	1.184.075	315.003	531.934	846.187	1.349.191	3.915.642
Paraguarí	982.213	296.361	564.395	869.088	1.265.826	3.379.976
Alto Paraná	1.889.099	312.906	566.201	850.146	1.348.618	4.353.813
Central	1.876.083	345.359	638.985	957.192	1.472.430	3.555.335
Ñeembucú	1.108.766	*	581.572	878.232	1.325.482	2.426.590
Amambay	1.576.760	*	*	*	1.354.249	3.125.755
Canindeyú	2.408.767	*	*	*	*	*
Pdte. Hayes	1.386.923	*	*	*	*	*
<b>Total</b>	<b>1.688.566</b>	<b>308.686</b>	<b>577.192</b>	<b>909.091</b>	<b>1.423.365</b>	<b>4.058.163</b>

Fuente: procesamiento propio a partir de STP/DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares, EPH 2015.

\* Insuficiencia muestral para mostrar el resultado.

1/ Quedan excluidos los empleados domésticos del hogar.

2/ Se excluyen los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

**Tabla 3. Indicadores sociales seleccionados, población adulta mayor, por departamento<sup>1/</sup>, 2015**

Departamento	% de AM con analfabetismo	% de AM que se enferma/accidenta y consulta	% de AM que tiene seguro de salud de IPS	% de viviendas con AM con acceso a agua potable
Asunción	*	90,1	47,4	98,0
Concepción	23,4	81,1	26,2	45,7
San Pedro	19,2	81,3	13,9	71,2
Cordillera	17,3	87,0	30,5	88,1
Guairá	23,4	86,4	35,0	65,0
Caaguazú	30,1	76,9	18,2	36,7
Caazapá	25,8	86,1	21,1	62,1
Itapúa	24,7	84,4	18,8	50,8
Misiones	26,5	86,9	29,5	58,6
Paraguarí	21,4	82,9	21,7	65,0
Alto Paraná	13,0	79,8	24,0	18,9
Central	8,9	89,8	39,4	68,7
Ñeembucú	18,0	89,4	36,3	51,8
Amambay	27,8	77,1	21,0	29,8
Canindeyú	*	95,1	*	58,5
Pdte. Hayes	*	83,8	46,2	71,1
<b>Total</b>	<b>16,1</b>	<b>85,6</b>	<b>31,5</b>	<b>63,0</b>

Fuente: procesamiento propio a partir de STP/DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares, EPH 2015.

\* Insuficiencia muestral para mostrar el resultado.

<sup>1/</sup> Se excluyen los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

CAPÍTULO 7

# SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS





# “NI A FAVOR NI EN CONTRA DEL STRONISMO”: LOS DESAFÍOS Y DILEMAS DEL NUEVO DEFENSOR DEL PUEBLO

SISTEMA PARAGUAYO DE PROTECCIÓN  
DE DERECHOS HUMANOS



Tras más de ocho años de estar vencido el mandato del primer ombudsman en la historia del Paraguay, el recientemente nombrado defensor del Pueblo, Miguel Godoy, tiene el desafío de cumplir con sus deberes constitucionales en pos de la promoción y defensa de los derechos humanos, debiendo sentar una postura indubitable respecto a dictadura stronista y sus víctimas. Si bien es muy pronto para evaluar su gestión, se encuentra ante el dilema de alinearse al cartismo, que abogó por su designación ante el Congreso, o censurar públicamente los actos contrarios a los derechos humanos y adoptar una posición firme contra el avance de la reivindicación del régimen dictatorial y a favor del fortalecimiento de la cultura democrática.

**Mario J. Barrios Cáceres**

CENTRO DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA PARA EL DESARROLLO



## INTRODUCCIÓN

En el 2016 se han dado tímidos avances en el fortalecimiento y promoción dentro del sistema nacional de protección de derechos humanos. La Secretaría Técnica de Planificación (STP) anunció la vinculación del Plan Nacional de derechos humanos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 suscriptos por el Estado paraguayo en 2015<sup>1</sup>. Por otro lado, la Comisión de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública de la Cámara de Senadores dictaminó a favor aprobar sin modificaciones el Proyecto de Ley “Por el cual se crea la Comisión nacional para la prevención del genocidio y atrocidades masivas”<sup>2</sup>.

Asimismo, obtuvo dictamen favorable de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores el proyecto de “Ley contra toda forma de discriminación”, conocido con el nombre del fallecido activista Julio Fretes, cuya sanción es una de las recurrentes recomendaciones de organismos de protección de derechos humanos como de organizaciones sociales (Barrios Cáceres, 2015).

En este contexto, la designación para el reemplazo –del hasta ahora único– defensor del Pueblo desde que fuera creado este organismo estatal por la Constitución de 1992, constituye un hecho que recalcar y destacar de manera particular en este informe.

## MARCO JURÍDICO

La Constitución Nacional define al defensor del Pueblo como un “comisionado parlamentario cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios” (art. 276); y establece sus deberes y atribuciones. Entre estos se destacan la recepción e investigación de denuncias, quejas y reclamos contra violaciones de derechos humanos; el requerimiento de informes de las autoridades de diversos niveles, tales como órganos policiales y de seguridad en general; la emisión de censura pública por actos o por comportamientos contrarios a los derechos humanos, y la elaboración y divulgación de informes sobre la situación de los derechos humanos que, a su juicio, requieran pronta atención pública (art.279).

En el año 1995, con la sanción de la Ley N° 631/95 “Orgánica de la Defensoría del Pueblo”, se establecieron regulaciones para la Defensoría y la Defensoría Adjunta, su nombramiento, cese, requisitos, sus deberes y atribuciones; y el procedimiento de las investigaciones, entre otros.

1 STP Secretaría Técnica de Planificación, 30 de mayo de 2016. Disponible en <http://www.stp.gov.py/v1/proyectan-alinear-el-pnd-con-el-plan-nacional-de-derechos-humanos/>

2 Cámara de Senadores, 15 de noviembre de 2016. Disponible en <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias-2/175490-recomiendan-aprobar-la-creacion-de-la-comision-nacional-para-la-prevencion-del-genocidio-y-atrocidades-masivas-2016-11-16-16-18-30>

Este marco legal fue además el andamiaje para que –ante la necesidad de resguardar la integridad de los documentos, la infraestructura y asegurar los trabajos inherentes a la difusión del informe final de la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ) e implementar las recomendaciones formuladas en el citado informe– sea creada, por Resolución N° 179/09 de la Defensoría del Pueblo, la Dirección General de Verdad, Justicia y Reparación.

Al respecto, hay que recordar que dicho informe fue declarado de interés nacional tanto en la divulgación como en la implementación de las recomendaciones formuladas mediante el Decreto N° 1875/09 del 23 de abril del año 2009.

## MARCO INSTITUCIONAL

### Tras ocho años, nuevo defensor del Pueblo

Desde que venciera el plazo del mandato parlamentario de Manuel Páez Monges, hace más de ocho años<sup>3</sup>, el común denominador en las recomendaciones al Estado paraguayo por parte de los organismos internacionales de protección de derechos humanos –tanto del sistema universal como el sistema interamericano, así como de las organizaciones de derechos humanos en el plano local– incluían la designación de una nueva persona al frente de la Defensoría del Pueblo, lo cual comprometía seriamente la independencia, legitimidad y eficacia de la institución nacional de derechos humanos.

La membresía de Paraguay en el Consejo de Derechos Humanos, desde el 2015, se convirtió en imperativo tácito para ir cumpliendo con las exigencias de los organismos, entre estas la preocupación que suscitó entre los órganos de Naciones Unidas que la acreditación dentro de la categoría “A” de la Defensoría del Pueblo ha sido suspendida por el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 2015). Por ello instaron al Estado a establecer un proceso de selección y nombramiento del defensor del Pueblo transparente y participativo y recomendando la adopción de medidas legislativas y administrativas necesarias para asegurar que la Defensoría del Pueblo cumpla plenamente con los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París)<sup>4</sup>.

3 Manuel Páez Monges fue el primer defensor del Pueblo, designado en el año 2001 y reelecto en el año 2003 por otro periodo constitucional. Desde el 2008, el Congreso Nacional debía nombrar a su reemplazante.

4 Elaborados en el primer Taller internacional de instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos, celebrado en París, del 7 al 9 de octubre de 1991. Adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas con la Resolución 1992/54, de 1992, la cual fue reafirmada por la Asamblea General con la Resolución 48/134 de 1993. Los Principios de París se relacionan con el estatus y funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), tales como comisiones de derechos humanos y defensorías del Pueblo.

En julio de 2016 y en el marco de los acuerdos para la designación de la presidencia de la Cámara de Senadores, se llegó al acuerdo político de también conformar finalmente las dos ternas que estaban pendientes: Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República. Ambas ternas pasaron a la Cámara de Diputados, que finalmente debía escoger a uno/a de los/las candidatos/as propuestos/as.

La terna de candidaturas para la Defensoría del Pueblo estaba compuesta por Jorge Rolón Luna, Yudith Rolón y Miguel Ángel Godoy Servín. Los dos primeros con trayectoria en derechos humanos, principalmente por haber integrado la Comisión de Verdad y Justicia. No obstante, el designado por la Cámara baja fue el Abog. Miguel Ángel Godoy Servín, con antecedentes en el ejercicio de la docencia universitaria y funciones en el ámbito del Ministerio Público, alcanzando el puesto de asistente fiscal y relator en el Consejo de la Magistratura, pero sin haber ocupado mayores cargos ni tener experiencia en la defensa y promoción de los derechos humanos.

Si bien era una designación sentida y requerida desde casi una década, la negociación política que precedió a la conformación de las ternas para la designación del *ombudsman* y el contralor general de la República crisparon las relaciones entre las bancadas coloradas<sup>5</sup>, y dejaron al descubierto fracturas que se daban al interior de la Concertación Avanza País<sup>6</sup>.

## Tensiones al comienzo del mandato

La situación en la Defensoría del Pueblo también presentó en los primeros días serias tensiones, principalmente ligadas a la titular de la Dirección General de Verdad, Justicia y Reparación, la señora Yudith Rolón Jacquet, quien además formaba parte de la terna y fue destituida del cargo entre los primeros actos de gestión del nuevo defensor y denunciada ante la fiscalía por hechos de corrupción. Fue reemplazada por el otro integrante de la terna, Jorge Rolón Luna, según lo anunció el propio defensor del Pueblo<sup>7</sup>.

Así, organizaciones de derechos humanos solicitaron a escasas semanas del nombramiento de Godoy un juicio político para la sustitución y un proyecto de ley para la creación de la Dirección de Verdad, Justicia y Reparaciones, que

5 ABC Color, 3 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/anr-baja-linea-a-diputados-1533204.html>

6 ABC Color, 3 de noviembre de 2016. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/politica/avanza-pais-se-queiebra-por-pactar-con-el-cartismo-para-elegir-contralor-1534053.html>

7 Ultima Hora, 20 de noviembre de 2016. Disponible en <http://www.ultimahora.com/rolon-luna-ocupara-cargo-la-defensoria-del-pueblo-n1041239.html>

pase a depender de la Cámara de Senadores<sup>8</sup>. Consultado el nuevo defensor sobre dicho posicionamiento, dijo que desprender la Dirección de Verdad y Justicia de la Defensoría del Pueblo le “sacaría un peso de encima” y sobre la dictadura expresó:

[Q]ue no estaba “ni a favor ni en contra del stronismo”, dijo que era así mismo, porque cuando ese régimen estaba vigente, tenía 3 años. Godoy, que evitó visiblemente utilizar la palabra “dictadura”, dijo que fue una etapa “oscura” del país, pero insistió en que no fue víctima. Al insistirle si no estaba contra la dictadura, señaló que él no había sido “ni torturador ni torturado” y que tenía “una posición en el medio” (...)<sup>9</sup>.

Este tipo de posicionamiento (o falta del mismo) implica iniciar una gestión, al menos en este campo, poco favorable a las víctimas y la construcción, fortalecimiento e institucionalización de un proceso que busque desmontar la cultura autoritaria que continúa reivindicando el stronismo y fortalecer la institucionalización de la Defensoría del Pueblo en la defensa de los derechos humanos y la incidencia en políticas públicas para una cultura y educación en derechos humanos y democracia.

En ese sentido, el *ombudsman* no puede desconocer bajo ninguna circunstancia las atrocidades del régimen dictatorial en Paraguay, ya que la propia misión y visión del órgano que hoy dirige tiene por objetivo la defensa de los derechos humanos, con énfasis en las víctimas de la dictadura. La misión de “la Defensoría del Pueblo es una organización que coadyuva a la vigencia de los DDHH en el Paraguay, logrando canalizar efectivamente los reclamos populares, **con énfasis en las víctimas de la dictadura**, y promoviendo la defensa de los intereses colectivos<sup>10</sup> (el resaltado es nuestro).

## Los desafíos del defensor del Pueblo

No cabe duda de que hay que darle tiempo al nuevo defensor del Pueblo para demostrar con su gestión estar a la altura de representar los reclamos ciudadanos. En especial se topa con importantes desafíos: las reivindicaciones de comunidades campesinas, en especial el caso Guahory, los desplazamientos forzados de las comunidades indígenas, los reclamos estudiantiles, la violencia

8 Igualmente, las Comisiones de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública y de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores llamaron al nuevo defensor el pasado 25 de noviembre para que explique los criterios que lo llevaron a tomar determinadas decisiones al frente de la institución, entre ellas la destitución de la directora de Verdad y Justicia. Cámara de Senadores, 22 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/175522-solicitan-juicio-politico-al-nuevo-defensor-del-pueblo-2016-11-22-15-41-35>; Cámara de Senadores, 25 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias-2/175552-defensor-del-pueblo-alego-falta-de-difusion-de-los-archivos-del-terror-que-derivo-en-destitucion-de-judhit-rolon-2016-11-25-13-52-12>

9 ABC Color, 24 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/ni-a-favor-ni-en-contra-del-stronismo-1540672.html>

10 Defensoría del Pueblo (s/f). Disponible en: [http://defensoria.senatics.gov.py/Inicio/mision\\_vision\\_2014.html](http://defensoria.senatics.gov.py/Inicio/mision_vision_2014.html)

estructural en contra de las mujeres, la violencia y las diferentes formas de discriminación hacia las personas con discapacidad, hacia gays, lesbianas, personas trans e intersex (LGTBI), migrantes, refugiados/as, el ineficiente sistema de salud de los asegurados en el Instituto de Previsión Social (IPS), etc.

## CONCLUSIONES

Luego de que hayan transcurrido ocho años de que el primer defensor permaneciera en el puesto con mandato vencido, Godoy se enfrenta al desafío de cumplir con sus deberes constitucionales en pos de la promoción y defensa de los derechos humanos, debiendo sentar una postura clara respecto a la dictadura stronista y sus víctimas. Si bien ha transcurrido muy poco tiempo para emitir un juicio sobre su desempeño, el defensor se encuentra ante la disyuntiva de alinearse al cartismo, que promovió su designación, o censurar públicamente los actos contrarios a los derechos humanos y adoptar una posición firme contra el avance de la reivindicación del régimen dictatorial y a favor del fortalecimiento de la cultura democrática.

La Defensoría del Pueblo debe ser una institución que realmente represente los intereses y derechos de la ciudadanía y recobre la confianza y el mandato para el cual ha sido creada.

Por otro lado, es fundamental que el Estado paraguayo fortalezca la institucionalidad en derechos humanos, el funcionamiento de la Red de derechos humanos del Poder Ejecutivo, la ejecución del Plan Nacional y la transversalización de los derechos humanos en otros poderes del Estado. De lo contrario, el sistema no solo se deteriora, sino que no llega a tocar las cuestiones más sensibles de los derechos de las personas.

## RECOMENDACIONES

- Fortalecimiento del sistema nacional de derechos humanos a través de la institucionalización y la ejecución del Plan Nacional de derechos humanos y el presupuesto necesario para ello.
- El nuevo defensor del Pueblo debe asumir una posición clara y tajante en contra de la dictadura stronista y promover la educación en derechos humanos, entre ellos el conocimiento de la verdad y las atrocidades cometidas por Alfredo Stroessner en los 35 años de dictadura.
- El nuevo defensor del Pueblo debe asumir su mandato constitucional en la defensa de los derechos humanos de todos y todas, debiendo levantar el perfil institucional y abocarse a la defensa de colectivos que están históricamente discriminados y marginados en sus derechos.

## BIBLIOGRAFÍA

Barrios Cáceres, Mario J. (2015) "Derechos Humanos À la Carte(s): La construcción de una institucionalidad a medida" en Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay.

*Yypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2015*. Asunción:

Codehupy.

Naciones Unidas (2015) *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay*.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/PRY/CO/4. Disponible en <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuWoNfjzXH%2bfptLhwAM98g4AkkVmm6N%2fWOYam3HTuPo1NsgiGHllo4OUv5jR94xVaaCLLKB9M%2fmcqVTaplzZeU2EjTX1focf1Qalhih%2bWTGmun>

Uv5jR94xVaaCLLKB9M%2fmcqVTaplzZeU2EjTX1focf1Qalhih%2bWTGmun



# ESTAS SÍ, AQUELLAS NO: RETÓRICA CONSERVADORA Y OBJECCIÓN ESTATAL A RECOMENDACIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE SALUD

SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN  
DE DERECHOS HUMANOS



La función básica del Estado social y democrático de derecho –que debe promover los derechos humanos de forma indivisible, protegerlos y garantizarlos– consiste en remover los obstáculos formales y fácticos que se presentan, con el objetivo de asegurar una real igualdad para todos y todas. Al formular observaciones a las recomendaciones de los organismos del sistema universal de protección de derechos humanos en materia de salud, especialmente la sexual y reproductiva, Paraguay –influenciado por la retórica de sectores más conservadores de los poderes del Estado– sigue dilatando la protección efectiva de las mujeres, niñas y adolescentes, con la consecuente precarización de la situación de aquellas más desfavorecidas, lo que se traduce en muertes, daños físicos y psíquicos, en algunos casos irreversibles.

**Mario J. Barrios Cáceres**

CENTRO DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA PARA EL DESARROLLO (CIMDE)



## INTRODUCCIÓN

Luego de que el año pasado los organismos de protección universal y regional centraran su atención en el accionar estatal sobre el caso de la niña *Mainumby*<sup>1</sup> –como era previsible– las recomendaciones finales del Grupo de trabajo del Examen Periódico Universal (EPU), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR) y del Relator especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, tuvieron como preocupación común la promoción, respeto y garantía de la salud sexual y reproductiva en el país.

Otra preocupación recurrente en los tres informes del sistema universal ha sido la situación de hostigamiento, intimidación y represalia a defensores y defensoras de derechos humanos, la cual se aborda de manera más detallada en otro capítulo del presente informe y al cual nos remitimos.

El 2016 estuvo signado por ciertas circunstancias tales como la crisis presupuestaria de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) debido a que en los dos últimos años las donaciones a la CIDH cayeron casi a la mitad y el presupuesto regular que recibe de la Organización de los Estados Americanos (OEA) no se actualizó. Aun este contratiempo, que fue felizmente superado y del cual el organismo regional salió fortalecido, no fue impedimento para que la CIDH realice una visita al país a los efectos de instar al cumplimiento de los acuerdos de solución amistosa que se encuentran pendientes.

## MARCO NORMATIVO

El artículo 137 de la Constitución establece la supremacía de esta en la prelación del ordenamiento normativo paraguayo. Por debajo de la misma le siguen los tratados internacionales, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y normas de inferior jerarquía. Al establecer el artículo 142 el procedimiento de la enmienda para la denuncia de tratados internacionales relativos a derechos humanos, de acuerdo a los métodos tradicionales de interpretación constitucional, los ubica inmediatamente por debajo de la Constitución pero por encima de cualquier otro tratado internacional.

En el cuarto de siglo transcurrido desde la ratificación de Paraguay de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y su consecuente inserción al ordenamiento jurídico interno, se dio inicio así a un proceso de adecuación de su normativa a los estándares mínimos reconocidos por los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos. Sin embargo, al día de

1 Nombre ficticio utilizado a los efectos del resguardo de la identidad de la niña, para su cuidado, protección y no revictimización.

hoy se advierte que el Paraguay ha ratificado la mayoría de los instrumentos del sistema universal y regional, perfeccionando así un *corpus iuris* que no se ha traducido en un mayor goce de derechos por parte de la ciudadanía.

## SISTEMA UNIVERSAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

### El informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal

El Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal celebró su 24° período de sesiones del 18 al 29 de enero de 2016, evaluando al Paraguay en su quinta sesión, celebrada el 20 de enero de 2016. En su décima sesión, celebrada el 22 de enero de 2016, el Grupo de Trabajo aprobó el informe sobre el Paraguay (Naciones Unidas, 2016a).

De las 193 recomendaciones que fueron formuladas en dicha ocasión, 187 fueron aceptadas por el Estado paraguayo, concernientes a tópicos tan diversos como obligaciones internacionales en general; instituciones nacionales de derechos humanos; el Plan nacional de derechos humanos; niñez y adolescencia; pueblos indígenas, derecho de las mujeres; personas con discapacidad; LGTBI, trata de personas; no discriminación; sistemas nacionales de seguimiento de recomendaciones; actividades de vigilancia; apatridia; sistema penitenciario; administración de justicia; tortura; corrupción; seguridad de periodistas y defensores de derechos humanos; memoria, verdad y justicia; libertad de religión y de creencias; mejoras sociales y combate a la pobreza; protección de la familia; salud, educación, trabajo y medioambiente.

Sin embargo, las recomendaciones formuladas por Australia, Austria, Eslovenia y Suiza concernientes a la legislación sobre el aborto en Paraguay por medio de la cual se penaliza a mujeres y adolescentes, aun cuando el embarazo sea consecuencia de una coacción sexual y violación<sup>2</sup> o a pesar de la inviabilidad fetal o cuando la vida o la salud de la madre corra peligro, no contaron con el apoyo del Paraguay. La delegación consideró que no están en consonancia con la Constitución Nacional, los compromisos asumidos en el momento de ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la legislación interna<sup>3</sup> y, por lo tanto, se tomó nota de ellas.

2 Tipificación penal de los actos sexuales lesivos que pueden ocasionar un embarazo, conforme al artículo 128 inc. 2 y 3 de la Ley N° 1160/97 Código Penal Paraguayo modificada por la Ley N° 3440/2008.

3 El numeral 4 del art. 109, de la Ley N° 3.440/08, "Que modifica varias disposiciones de la Ley N° 1.160/97, Código Penal" establece: "No obra antijurídicamente el que produjera indirectamente la muerte de un feto, si esto, según los conocimientos y las experiencias del arte médico, fuera necesario para proteger de un peligro serio la vida de la madre". Si bien esta es la única causa establecida en el Código Penal desde la modificación referida, el problema es que en la práctica se necesita autorización judicial y muchos médicos se niegan a practicarla.

## Las observaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

La actualización del informe estatal que más se ha dilatado el Estado paraguayo es el presentado ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR)<sup>4</sup>. Es así que el Estado presentó los informes cuarto, quinto y sexto combinados en las sesiones del CEDR de agosto del presente; y el 4 de octubre se publicaron las observaciones finales (Naciones Unidas, 2016c).

En dichas observaciones, el Comité exhortó al Estado paraguayo a adoptar una política nacional integral de lucha contra el racismo y la discriminación racial que promueva la inclusión social y reduzca los altos niveles de desigualdad y pobreza que afectan a los pueblos indígenas y afroparaguayos.

En materia legislativa, el Comité reiteró la adopción de instrumentos para prevenir el racismo y la discriminación racial acorde a la Convención y que contemple los actos de discriminación directa e indirecta en todas las esferas del derecho y la vida pública, como así también la tipificación como delitos los actos de discriminación racial y las acciones descritas en el art. 4 de la Convención.

El Comité lamentó la reducción de manera significativa del presupuesto del Instituto Paraguayo del Indígena (Indi), recomendando transformarlo en una institución autónoma, representativa de los pueblos indígenas. Asimismo, exhortó al Estado parte a redoblar sus esfuerzos para el pronto y efectivo cumplimiento de los puntos resolutivos pendientes de implementar de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) a favor de las comunidades Yakye Axa, Sawhoyamaya y Xákmok Kásek; y a establecer un mecanismo adecuado y eficaz que permita el reclamo y restitución de tierras y territorios ancestrales.

En materia de derechos civiles y políticos, el Comité recomendó la adopción de medidas para asegurar la plena participación política de integrantes de pueblos indígenas y afroparaguayos, el reconocimiento y respeto de los sistemas tradicionales de justicia de los pueblos indígenas de conformidad con la normativa internacional de derechos humanos y la adopción de medidas necesarias para garantizar el acceso a la justicia por parte de los pueblos indígenas, asegurando el respeto de sus derechos fundamentales y de las garantías al debido proceso; eliminando la discriminación racial dentro del sistema judicial mediante la formación de agentes de policía, fiscales, abogados defensores, jueces y profesionales del sistema judicial sobre los derechos de los pueblos indígenas y los derechos humanos.

4 La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial fue adoptada el 21 de diciembre de 1965, y entró en vigor en 1969. Ratificada por el Estado paraguayo recién en 2003, catorce años después de la caída de la dictadura, este debía presentar su informe inicial al año de ratificar el instrumento, haciéndolo recién en el 2010, de manera combinada con el segundo y tercer informe. Las Observaciones finales del Comité fueron publicadas en 2011.

Ha recomendado asimismo se adopten todas las medidas necesarias para la protección de los defensores y defensoras de derechos humanos; investigando todo acto de hostigamiento, intimidación, represalia y amenazas contra los mismos, castigando debidamente a los responsables. Asimismo, conmina al Estado a que lleve a cabo campañas de información y sensibilización sobre el trabajo fundamental que realizan los defensores de derechos humanos, incluidos los líderes y los defensores de los derechos de los pueblos indígenas, a fin de propiciar un ambiente de tolerancia que les permita llevar a cabo su labor libres de todo tipo de intimidación, amenazas y represalias.

El Comité mostró preocupación por los casos de discriminación y explotación laboral de trabajadores indígenas en el Chaco paraguayo; sobre la situación de inseguridad alimentaria y malnutrición infantil que afecta a los pueblos indígenas, así como el acceso a agua potable y saneamiento en áreas rurales y remotas. Entre otras cuestiones, el Comité recomendó asignar recursos necesarios para la implementación efectiva de la Ley de Salud Indígena y su reglamento, y el funcionamiento efectivo de la Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas y del Consejo Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas; e incrementar esfuerzos para erradicar el analfabetismo y garantizar una educación acorde a los estándares de disponibilidad, accesibilidad y calidad, tendientes a cumplir con el objetivo de promoción y preservación de la identidad cultural de los pueblos indígenas y afroparaguayos.

Asimismo, preocupado por las múltiples formas de discriminación que enfrentan mujeres indígenas y afroparaguayas, el Comité recomendó que el Estado parte tome en cuenta su Recomendación General N° 25 (2000)<sup>5</sup> relativa a las dimensiones de la discriminación racial relacionadas con el género, e incluya una perspectiva de género en todas las políticas.

### **El informe del Relator especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental<sup>6</sup>**

Como hemos informado anteriormente, entre los días 23 de setiembre y 6 de octubre de 2015, el relator especial de la Organización de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud, Dainius Pūras, visitó el país. En marzo de 2016, su informe presentado al Consejo de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 2016b) evidenció a una serie de problemas graves, en su mayoría relacionados con la aplicación del marco normativo y las políticas vigentes y con la prevalencia de desigualdades y actos de discriminación, de violencia contra grupos y sectores clave de la población, en particular las mujeres, niñas, niños y adoles-

5 Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (2000). *Recomendación General N° 25 relativa a las dimensiones de la discriminación racial relacionada con el género*. Disponible en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CERD/oo\\_3\\_obs\\_grales\\_CERD.html#GEN25](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CERD/oo_3_obs_grales_CERD.html#GEN25)

6 Para información ampliatoria o complementaria sobre las recomendaciones del Relator remitirse al artículo sobre derecho a la salud y a la salud mental en este informe.

centes, lesbianas, gais, bisexuales, personas trans y las personas que viven con VIH/SIDA.

Entre sus recomendaciones se insta la ratificación del Protocolo facultativo del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC), la aprobación de la ley de protección integral de las mujeres contra todas las formas de violencia y la promulgación sin más demora de una ley contra toda forma de discriminación. Así también, solicitó que el sistema de atención de la salud garantice una financiación adecuada, equitativa y sostenible y haga frente a la excesiva fragmentación del sistema de atención de la salud.

Por otra parte, exhortó se haga frente a la mortalidad y morbilidad neonatales, frente a las elevadas tasas de embarazo precoz, en particular entre las niñas y adolescentes, como así también la creación de un entorno para que toda mujer, niña y adolescente tenga acceso a un aborto en condiciones seguras al menos cuando el embarazo resulte de una coacción sexual o violación, en los casos de malformaciones fetales o cuando la vida o la salud de la madre esté en peligro. Igualmente, instó al Estado a prohibir toda forma de violencia y discriminación por orientación sexual o identidad de género y su manifestación en todos los ámbitos, en particular en la salud, la educación, el empleo y el acceso a los servicios públicos.

En relación con los derechos de personas que viven con el VIH/SIDA, recomendó se elimine toda disposición discriminatoria en la legislación y las políticas, como las que figuran en la Ley N° 3.940/09 y abogó por servicios de salud disponibles, accesibles, aceptables y de buena calidad y políticas adecuadas y campañas de educación e información de amplio alcance, particularmente entre los adolescentes y los jóvenes. Recomendó asimismo que se clausure gradualmente el hospital Psiquiátrico de Asunción y proceda a la integración efectiva de los servicios de salud mental en el sistema general de atención de la salud y la vida comunitaria, poniendo en marcha una reforma integral gradual del sistema de atención de la salud mental, basada en los principios de no discriminación, participación y respeto por la dignidad<sup>7</sup>.

El Relator Especial, expresó su preocupación sobre situación de privación de libertad de niños, niñas y adolescentes y su efecto perjudicial en el disfrute del derecho a la salud; debido a que esta forma de violencia institucional refuerza el ciclo de injusticia, exclusión y desesperación en la sociedad. Asimismo, recibió denuncias de actos de intimidación y acoso contra personas, organizaciones no gubernamentales (ONG), defensores y defensoras de los derechos humanos y profesionales abogados a la promoción y respeto de los derechos de la mujer y las cuestiones de género, en particular de la violencia contra la mujer y la violencia sexual.

7 Ídem nota a pie 5.

## **Reconocimiento de responsabilidad estatal en el asesinato del dirigente campesino Eulalio Blanco**

El 27 de setiembre de 2016 se firmó un preacuerdo en el que el Estado acepta su responsabilidad en el asesinato del dirigente campesino Eulalio Blanco, 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.

Entre las cláusulas del preacuerdo, se contemplan el cumplimiento del dictamen de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas del año 2012 de aceptar la responsabilidad de las violaciones al derecho a la vida en un acto público, una medida que debe ser acompañada de una reparación económica.

Recordemos que en dicha ocasión (Naciones Unidas, 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 la muerte del señor 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 castigo de las personas responsables y una reparación íntegra, recordando la obligación estatal de evitar que se comenten violaciones similares en el futuro.

En tal sentido, el presente preacuerdo –a ser ratificado por la Presidencia– contempla el compromiso estatal de tomar medidas contra la impunidad, esclarecer el asesinato, investigar las violaciones de derechos humanos y sancionar a las personas responsables, como así también examinar la labor de los agentes fiscales que intervinieron en el caso y fortalecer la Unidad Especializada de Derechos Humanos del Ministerio Público, entre otras medidas.

## **SISTEMA REGIONAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS**

### **Medida cautelar a favor de las comunidades en aislamiento voluntario del Pueblo Ayoreo Totobiegosode<sup>8</sup>**

El ingreso de terceras personas al territorio del Pueblo Ayoreo Totobiegosode y supuestas actividades de deforestación, que podrían generar una serie de daños a su vida e integridad personal y en el marco de su supervivencia física y cultural como pueblo indígena, motivó la solicitud de medidas cautelares presentadas por la Organización Payipie Ichadie Totobiegosode (OPIT) ante la CIDH

8 Para información ampliatoria o complementaria remitirse al artículo sobre los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario del presente informe.

el pasado 22 de febrero de 2013. Esto con el fin de requerir al Estado paraguayo la protección de los derechos del pueblo Ayoreo Totobiegosode, especialmente en las comunidades que se encuentran en asilamiento voluntario, conocidos como *Jonoine-Urasade*. Más adelante, los solicitantes presentaron una petición ante la CIDH<sup>9</sup> alegando violaciones a diversos derechos humanos, entre ellos el art. 4 (derecho a la vida), arts. 8, 24 y 25 (tutela judicial efectiva y garantías judiciales), art. 21 (tierra, territorio y recursos), arts. 26 y 31 (cultura y prácticas tradicionales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En vista de los antecedentes señalados, la CIDH consideró (CIDH, 2016d) que el presente asunto reúne *prima facie* los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad y solicitó a Paraguay que adopte las siguientes medidas específicas, hasta tanto se adopte una decisión final:

- acciones destinadas a evitar la continuidad de la deforestación en el territorio reconocido y actualmente en trámite a favor del pueblo Ayoreo Totobiegosode;
- creación de un mecanismo destinado a proteger y evitar el ingreso de terceros en el territorio reconocido y actualmente el trámite a favor del pueblo Ayoreo Totobiegosode;
- creación de protocolos específicos de protección ante avistamientos o contactos no deseados, sobre la base de los estándares internacionales aplicables;
- todas aquellas medidas que estén destinadas a proteger la vida e integridad personal de las personas beneficiarias de las medidas cautelares, sobre la base del principio de no contacto, y que resulten de la concertación de las presentes medidas cautelares con representantes del grupo beneficiario.

### **Visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos buscando impulsar el cumplimiento de acuerdos de solución amistosa**

El 17 de agosto de 2016, el comisionado Paulo Vannuchi, de la CIDH, en su calidad de relator de Paraguay presidió reuniones de trabajo para avanzar en procesos de solución amistosa, cuyos cumplimientos se encuentran pendientes. En ese sentido, los peticionarios y el Estado paraguayo sostuvieron una reunión de trabajo sobre el caso N° 12.358 Octavio Rubén González Acosta, referido a su presunta detención arbitraria, tortura y desaparición forzada, por agentes del Departamento de Investigaciones de la Policía Capital durante el régimen de Alfredo Stroessner.

9 La misma está individualizada como Petición N° 850-15 – Pueblo Ayoreo Totobiegosode y su grupo en Aislamiento Voluntario – Paraguay.

Asimismo, el comisionado Paulo Vannuchi facilitó tres reuniones de trabajo en el caso N° 12.374 Jorge Enrique Patiño Palacios y Otros, referido a la alegada falta de investigación de la muerte de un joven de 20 años de edad; en el caso N° 12.330 Cristina Aguayo Ortiz y Otros, relacionado con presuntas violaciones de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes dentro del marco de redadas de detención masiva que habrían tenido lugar entre noviembre de 2000 y enero de 2001, en la ciudad de Asunción; y en el caso N° 12.330 Marcelino Gómez Paredes y Cristian Ariel Núñez, relacionado con la alegada desaparición de dos niños mientras prestaban el servicio militar obligatorio en Paraguay. En dichos asuntos, las partes suscribieron acuerdos de solución amistosa que se encuentran en proceso de implementación, y a través de las reuniones de trabajo las partes avanzaron en el diálogo sobre los puntos pendientes de cumplimiento y sobre las medidas necesarias para completar la implementación de lo acordado (CIDH, 2016b).

### **Una de cal y otra de arena**

Constituyó motivo de preocupación de la CIDH en el presente año el incendio ocurrido de la penitenciaría de Tacumbú (CIDH, 2016a), que provocó la muerte de cinco reclusos y el jefe de seguridad, y en donde otros diez internos resultaron heridos. La CIDH urgió al Paraguay la garantía de una investigación con debida diligencia, recordándole al Estado la posición especial como garante de los derechos de personas privadas de libertad y su compromiso específico y material de garantizar las condiciones requeridas bajo los estándares internacionales con el fin de salvaguardar la vida e integridad personal de los reclusos.

Por otro lado, la CIDH consideró un avance fundamental (CIDH, 2016c) el anuncio realizado por el director de Memoria Histórica y Reparación del Ministerio de Justicia de Paraguay, Rogelio Goiburú, sobre la identificación de los restos de Miguel Ángel Soler, Rafaella Filipazzi, José Agustín Potenza y Cástulo Vera. El organismo regional calificó las identificaciones como un paso fundamental hacia la verdad y la justicia para las graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura del general Alfredo Stroessner (1954-1989) en Paraguay, y en el marco del Plan Cóndor bajo el cual los gobiernos autoritarios del Cono Sur coordinaban sus operativos ilegales de secuestro, torturas, encarcelamiento ilegal y desaparición forzada de disidentes políticos.



## CONCLUSIONES

La función básica del Estado social y democrático de derecho –que debe promover los derechos humanos de forma indivisible, protegerlos y garantizarlos– consiste en remover los obstáculos formales y fácticos que se presentan, con el objetivo de asegurar una real igualdad para todos y todas. Al formular observaciones a las recomendaciones de los organismos del sistema universal de protección de derechos humanos en materia de salud, especialmente la sexual y reproductiva, el Paraguay –influido por la retórica de sectores más conservadores de los poderes del Estado– sigue dilatando la protección efectiva de las mujeres y niñas, con la consecuente precarización de la situación de aquellas más desfavorecidas, lo que se traduce en muertes y daños físicos y psíquicos.

## RECOMENDACIONES

- Cumplir efectivamente y en la brevedad posible con las recomendaciones del Grupo de trabajo del Examen Periódico Universal.
- Cumplir efectivamente y en la brevedad posible con las recomendaciones del CEDR.
- Cumplir efectivamente y en la brevedad posible con las recomendaciones del Relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
- Implementar las medidas cautelares otorgadas por la CIDH a favor del pueblo Ayoreo Totobiegosode.
- Impulsar sin dilación los puntos pendientes de cumplimiento hasta completar la implementación de los acuerdos de solución amistosa suscritos por el Estado en los casos ante la CIDH.

## BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2016a) *Comunicado de prensa N° 93/16*. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/093.asp>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2016b) *Comunicado de prensa N° 121/16*. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/121.asp>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2016c) *Comunicado de prensa N° 133/16*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/133.asp>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2016d). *Medida cautelar 54-13. Asunto comunidades en aislamiento voluntario del Pueblo Ayoreo Totobiegosode respecto de Paraguay*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2016/MC54-13-Es.pdf>

- Naciones Unidas (2012) *Comité de Derechos Humanos. Comunicación N° 1828/2008*. Dictamen aprobado por el Comité en su 104º periodo de sesiones del 12 a 30 de marzo de 2012. CCPR/C/104/D/1828/2, del 26 de abril de 2012.
- Naciones Unidas (2016a) *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Paraguay*. Consejo de Derechos Humanos. 32º periodo de sesiones. A/HRC/32/9 Disponible en: [https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/paraguay/session\\_24\\_-\\_january\\_2016/a-hrc-32-9-s.pdf](https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/paraguay/session_24_-_january_2016/a-hrc-32-9-s.pdf)
- Naciones Unidas (2016b) *Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental relativo a su visita al Paraguay*. Consejo de Derechos Humanos 32º período de sesiones. A/HRC/32/32/Add.1. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/113/13/PDF/G1611313.pdf?OpenElement>
- Naciones Unidas (2016c) *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto a sexto del Paraguay*. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. CERD/C/PRY/CO/4-6. Disponible en <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsot1NGNOqcjXRa5zz%2fZ38nrGcjRaQmXe%2bYcltFjHrbrNQZxPYxy19RW9AqY11QoGpW7W4nJPlqq7VSMnd%2f6CjQkfATqnLRiLcNLuTy oDqs>



# LOS Y LAS EMIGRANTES PARAGUAYOS Y PARAGUAYAS EN EL CONTEXTO DE POLÍTICAS MIGRATORIAS REPRESIVAS Y UN AUMENTO DE LA XENOFOBIA EN LOS PRINCIPALES PAÍSES RECEPTORES

DERECHO DE LAS PERSONAS MIGRANTES



La crisis económica mundial y el aumento de gobiernos de corte xenófobo tienen un duro impacto sobre las condiciones de vida de los trabajadores y las trabajadoras migrantes. Esta situación plantea desafíos urgentes a autoridades y la sociedad civil a nivel nacional e internacional.

**Fátima E. Rodríguez\* y Gustavo Zaracho**

COLLECTIF PARAGUAY - ASOCIACIÓN DE RESIDENTES PARAGUAYOS/AS EN FRANCIA

\* Comunicadora Independiente

## INTRODUCCIÓN

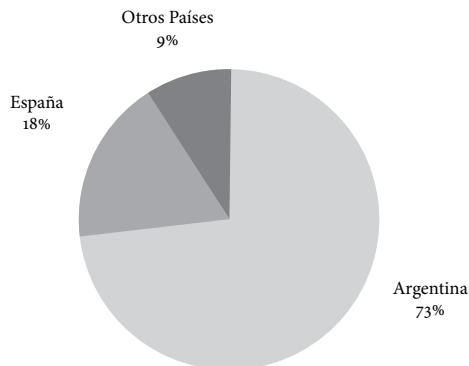
### Un mundo cada vez más hostil para las personas migrantes

Las Naciones Unidas estima que alrededor de 232 millones de personas en el mundo, 3,2% de la población mundial, reside en un país diferente del que las vio nacer (DAES, 2013). Hace 50 años, esta cifra era tres veces menor; en 1965 el número de migrantes internacionales ascendía a 75 millones de personas, pero ya representaba el 2,3% de la población mundial de aquel momento. Lo que quiere decir que el número de migrantes internacionales aumenta de forma constante pero no exponencial. Este crecimiento se da a un ritmo promedio de más de un 1,2% anual.

En la región de América Latina y el Caribe, las y los emigrantes representan 28,5 millones de personas y corresponde al 4% del total de la población de la región. Dos países receptores concentran casi el 80% de estas personas emigradas, el 70% reside en los Estados Unidos de Norteamérica y un 8% en España (Cepal, 2014).

En el caso de nuestro país, se puede estimar con cautela que alrededor de 780.000 paraguayos y paraguayas residen en otros países, correspondiendo al 12% de la población total del país (Oddone, 2013). Cuatro países concentran la casi totalidad de los mismos: Argentina, España, Estados Unidos y Brasil, y los dos primeros concentran más del 90% del total (Ver Gráfico 1). Es por ello que lo que acontece en estos Estados tiene una incidencia directa en el nuestro y merece una reflexión.

#### Gráfico 1. Principales países receptores de la emigración paraguaya



Fuente: Elaborado con datos citados en Odone, 2013

La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2012 (DGEEC, 2012) muestra que cerca del 60% de las personas emigradas registradas son mujeres: 52% en Argentina y 80% en España. En cuanto a las edades, la mayoría –52%– se encuentra en el rango etario de 20 a 34 años: 34%, entre 20 y 24 años y 18% entre 25 y 29 años<sup>1</sup>.

La crisis financiera, económica y social iniciada en 2007 - 2008, con epicentro en los Estados Unidos, pero con una dimensión planetaria, afectó de forma particularmente intensa a varios Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entre los que se cuentan los principales receptores de trabajadoras y trabajadores migratorios.

Una de las principales consecuencias de la crisis fue la aplicación de políticas llamadas de austeridad de un claro corte ultraliberal, con una fuerte retracción del gasto público, con importantes recortes en el gasto social de los países (salud y seguridad social, educación, jubilación, etc.) y un recrudescimiento de las deslocalizaciones y cierres de empresas con un crecimiento exponencial de las cifras de desempleo y la precariedad laboral.

Los gobiernos conservadores actuales de Argentina, Brasil, España y Estados Unidos, países que reciben la casi totalidad de las personas emigradas paraguayas, tienen una incidencia directa sobre las condiciones de vida y trabajo de estas personas.

El contexto político y económico-social de dichos países tienen características comunes que aumentan la precariedad y vulnerabilidad de las personas migrantes, podemos rescatar dos aspectos particularmente relevantes:

- Crecimiento de discursos, prácticas xenófobas y políticas represivas y/o criminalizadoras de las personas trabajadoras migrantes hasta ahora más evidente en países europeos
- En el plano económico, estos gobiernos impulsan medidas que representan un retroceso con respecto a políticas económicas más redistributivas del ingreso y de contención del avance de la pobreza y las desigualdades. En el marco de estas políticas regresivas, las personas migrantes se encuentran particularmente expuestas en razón de una inserción laboral precaria y las restricciones para obtener permisos de residencia y de trabajo.

Teniendo en cuenta este contexto, el presente artículo se centra en la situación de los derechos de las personas emigrantes connacionales<sup>2</sup>. El objetivo es plantear una reflexión sobre algunos factores relevantes que aumentan la vulnera-

1 Organización Internacional de Migraciones (s/f). Disponible en: <http://paraguay.iom.int/?q=es/node/15>.

2 A pesar de su relevancia no podremos abordar la situación de los inmigrantes en Paraguay o el de los migrantes internos, aunque determinados aspectos de estas realidades son abordados parcial o más detalladamente en otros apartados de este informe.

bilidad de los derechos de las personas trabajadoras migratorias y sus familias, tanto por parte del Estado paraguayo como de los Estados de los diferentes países receptores.

### **En Paraguay un marco jurídico e institucional desfasado y con improntas autoritarias que debe ser renovado con participación ciudadana**

Los principios contenidos en el Texto vigente La Constitución Nacional de 1992, en su art. 41, sobre el derecho al tránsito o libertad de circulación de las personas, hace una distinción en cuanto a los sujetos de este derecho: atribuye a todos los paraguayos el derecho de residir en su patria, y a los habitantes el derecho a transitar libremente por el territorio nacional, distinguiendo entre: a) los extranjeros sin radicación definitiva, cuyos derechos al tránsito en el territorio nacional serán reglamentados por la Ley de Migraciones, con observancia de los derechos comprendidos en el derecho al tránsito y los convenios internacionales; y b) los extranjeros con radicación definitiva. En relación al derecho de residencia, la norma citada refiere al mismo en dos supuestos: a) como derecho de los paraguayos a residir en su patria, disposición que tiene su fundamento en la existencia de una multitud de paraguayos que residen en el extranjero, y en la medida en que tengan ganas de volver a ella, se les debe posibilitar el regreso a la patria para operativizar el derecho a la residencia; y b) como derecho de los habitantes a cambiar de residencia, el cual implica la posibilidad de que las personas puedan optar por fijar su residencia en el territorio nacional o cambiar su residencia de acuerdo a su conveniencia<sup>3</sup>.

La legislación actual no solo es completamente anacrónica con respecto al contexto internacional y nacional actual, sino que lleva la impronta de tiempos en los que el fenómeno migratorio era analizado desde la óptica de la seguridad del Estado y no de los derechos humanos y como un factor de desarrollo y bienestar de los pueblos.

En cuanto al principal instrumento jurídico a nivel internacional, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias (CMW por sus siglas en inglés), el Estado paraguayo ha sido, si no indolente, al menos indiferente a esta problemática. Dicha convención fue adoptada por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en diciembre de 1990 pero fue suscrita por el Paraguay casi una década después, el 13 de setiembre de 2000, fue aprobada por Ley N° 3.542 en marzo

3 Ministerio del Interior, 22 de diciembre de 2014. Disponible en: [https://www.google.com.py/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwio86-P2tvQAhVJHpkAKHWqjDdwQFggYMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mdi.gov.py%2Findex.php%2Fplaneamiento-y-control%2Fitem%2F4130-migraciones-presente%25C3%25B3-al-ministro-de-vargas-documento-de-%25E2%2580%259Cpol%25C3%25ADtica-migratoria-del-paraguay%25E2%2580%259D&usq=AFQJCNev9zotb7qhl4Q5k5nmWGWI\\_erPBg&sig2=AHX8jXgFHgX73yshQZM1FA](https://www.google.com.py/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwio86-P2tvQAhVJHpkAKHWqjDdwQFggYMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mdi.gov.py%2Findex.php%2Fplaneamiento-y-control%2Fitem%2F4130-migraciones-presente%25C3%25B3-al-ministro-de-vargas-documento-de-%25E2%2580%259Cpol%25C3%25ADtica-migratoria-del-paraguay%25E2%2580%259D&usq=AFQJCNev9zotb7qhl4Q5k5nmWGWI_erPBg&sig2=AHX8jXgFHgX73yshQZM1FA)

de 2006, y no fue ratificada sino el 23 de setiembre de 2008 y promulgada en abril de 2009, casi 2 décadas después de su vigencia a nivel internacional<sup>4</sup>.

El marco jurídico que regula el proceso migratorio en sus diferentes aspectos es la Ley N° 978/96 o ley de migraciones. Aunque data del periodo posdictatorial, la misma está ampliamente basada y es una copia casi in-extenso de la anterior, la Ley N° 470/74 que fue redactada y promulgada en pleno apogeo de la dictadura stronista con clara influencia de la Doctrina de Seguridad, marco de referencia por excelencia de las dictaduras militares que asolaron el continente en la década del 70. Por aquellos años “inmigrante”, “emigrante”, “exiliado” u “opositor político” eran términos casi equivalentes para los poderes dictatoriales. Todos los extranjeros o migrantes estaban bajo sospecha.

A pesar de haber sido promulgada en la década de los 90 en un momento de grandes cambios y actualizaciones a nivel nacional, regional e internacional, nuestros legisladores del momento optaron por una renovación cosmética del texto sobre migraciones, sin ningún debate sobre la situación nacional e internacional, de los nuevos instrumentos y jurisprudencias del derecho internacional y sin ninguna participación de la sociedad civil. De este modo, la actual ley de migraciones sigue respondiendo a un referencial teórico que bebe en fuentes del siglo XIX y de la Guerra Fría.

A nivel de las instituciones que se ocupan de las migraciones y los migrantes, existen contradicciones y patentes superposiciones de funciones entre instancias como la Dirección General de Migraciones dependiente del Ministerio del Interior y la Secretaría de Desarrollo para Repatriados y Refugiados Connacionales (SDRRC), esta última con rango ministerial. Por razones de espacio sería difícil desarrollar más ampliamente este tema, pero es importante señalar que existe una duplicación evidente de determinadas funciones y tareas entre estos organismos y a pesar de ciertos avances para delimitar las áreas de intervención de una y otra instancia, mediante la Ley N° 3.958/09 que modifica y amplía la ley de creación de la SDRRC (N° 227/93) que ratifica las atribuciones generales de este organismo, le agrega algunas nuevas y le transfiere todas las funciones relativas a la repatriación y a la promoción de la radicación de pequeñas y medianas empresas de connacionales repatriados y deroga las de la ley de migraciones. A pesar de ello, persisten la duplicación de funciones y las ambigüedades en otras áreas (cf. Oddone, 2013)<sup>5</sup>. Si bien Paraguay cuenta con una

4 Entre los cuatro países de destino mayoritario de las personas migrantes paraguayas citados más arriba, solo la Argentina ratificó en el año 2007 el CMW, pero no así el resto. Brasil y España ratificaron el Convenio sobre los trabajadores migrantes N° 97 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), instrumento precedente - del año 1949 - en los años 1965 y 1967 respectivamente. Estados Unidos, por su parte, no ha firmado ni ratificado ninguno de estos dos instrumentos. Cf. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (s/f). Disponible en: <http://indicators.ohchr.org/>, <http://picum.org/picum.org/uploads/attachment/Ratificaciones%20doc%20ES.pdf>

5 Para quienes quieran profundizar en el tema que nos ocupa, recomendamos la lectura del trabajo de Hugo Oddone (2013), que inspiró ampliamente el conjunto de esta reflexión y cuya referencia encontrarán en la bibliografía al final del artículo.



Política Migratoria del Paraguay desde el 2014<sup>6</sup>, la cual refleja el conocimiento e importancia que otorga el Estado paraguayo al fenómeno migratorio, brindando al mismo tiempo las garantías indispensables para el adecuado acceso a derecho de las personas y, de manera muy particular, de los hombres y mujeres migrantes.

Esta política introduce una serie de principios de derechos humanos, como el de igualdad, de equidad social y género, y de equidad intergeneracional. Además incorpora los principios de protección integral e interés superior de los derechos de niños, niñas y adolescentes, de no discriminación, de respeto a la diversidad cultural, de integración social, de respeto a los derechos laborales y de reciprocidad en el trato internacional de los migrantes. Además, establece y otorga igual importancia a las acciones sobre la emigración, la inmigración, la migración interna, las comunidades paraguayas residentes en otros países, el retorno y la repatriación de paraguayos del exterior, el movimiento de población por causas del cambio climático, desastres naturales y conflictos internos.

La propuesta se sostiene en los derechos fundamentales que plantea la Constitución Nacional y que son el derecho a no migrar, el derecho a migrar, traducidos en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que protegen a todas las personas que habitan y transitan en el territorio nacional.

## SITUACIÓN DEL DERECHO

Teniendo en cuenta un contexto mundial donde se acrecientan y amplifican conflictos nacionales y regionales, que repercuten a escala global, el Estado paraguayo no ha desarrollado una política pública consolidada en materia de migraciones, entendiendo esto como un corpus jurídico e institucional coherente donde se definan orientaciones estratégicas que rijan las acciones del Estado y sus órganos de gestión para ofrecer respuestas a las diferentes problemáticas que enfrentan las y los migrantes del país, asegurándoles el pleno ejercicio de sus derechos y ofreciendo canales positivos a los diferentes flujos migratorios, ya sean internos o internacionales.

Es preciso subrayar el enorme contraste entre el periodo 2008-2012 y el abierto con posterioridad a la destitución del presidente Fernando Lugo en junio de 2012 y que se consolidó con el retorno al poder del Partido Colorado en abril de 2013. Esto fue así en la renovación o actualización de instituciones que se ocupan del tema migrante, que indican que los avances y el dinamismo que caracterizó el periodo Lugo quedaron truncados e incluso en franco retroceso actualmente, como ilustran algunos hechos que se presentan en el próximo punto.

6 Ministerio del Interior, 22 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://www.mdi.gov.py/index.php/planeamiento-y-control/item/4130-migraciones-present%C3%B3-al-ministro-de-vargas-documento-de-%E2%80%9CPol%C3%ADtica-migratoria-del-paraguay%E2%80%9D>

## La emigración ausente en las leyes y Estado ausente para los emigrados

Los dos primeros apartados dan cuenta de diferentes paradojas y ausencias en la protección de los derechos de las personas emigradas paraguayas. La primera y más flagrante es que teniendo alrededor de un 12% de connacionales residiendo fuera de las fronteras y con una importante contribución al país, no existe una política pública digna de ese nombre para defender integralmente sus derechos e incluirlos como actores claves en materia de desarrollo social y económico.

Esta desatención del Estado paraguayo es todavía más flagrante si tenemos en cuenta las tendencias señaladas anteriormente con un preocupante aumento de las agresiones racistas o xenofóbicas, privaciones de libertad por razones migratorias y prácticas discriminatorias en razón del origen étnico o nacional de las personas. Las discriminaciones en el acceso al empleo, la vivienda y la salud son particularmente inquietantes y son comunes a diferentes países receptores, tanto del continente americano como europeo.

Para ilustrar lo mencionado, podemos citar el caso de España, que en el 2012 excluyó del acceso al sistema de salud a las personas inmigrantes en situación irregular. En mayo de 2016, el Reino de España recibió un llamado de atención por parte del Comité para la discriminación racial de las Naciones Unidas, con la recomendación de reintroducir una asistencia sanitaria universal para las personas inmigrantes sin permiso residencia<sup>7</sup>.

La crisis iniciada en 2007 afectó con extrema dureza a la economía española y particularmente al sector de la construcción, un importante empleador de la mano de obra de hombres inmigrantes en general y de paraguayos en particular. Teniendo en cuenta que el 80% de las personas emigradas en España son mujeres (OIM, 2013) esto también afectó el empleo doméstico y el cuidado de personas adultas mayores que son los sectores donde trabajan la mayoría de las mujeres paraguayas en España. La explosión del desempleo, que llegó a alcanzar al 27% de la población económicamente activa del país en el transcurso del año 2013, afectó con mayor fuerza aún a las personas inmigrantes, dado que en este sector abundan los contratos precarios o de trabajadoras/es sin contrato a causa de su situación irregular. De acuerdo a esto, este último grupo, al carecer de existencia legal en el país receptor, no tenía acceso a la protección social, como seguro de desempleo o de salud.

Sin embargo, en Argentina hubo una mejora con las reformas laborales y migratorias<sup>8</sup>. En tal situación, la pérdida del empleo desencadenaba un ciclo

7 El diario.es, 13 de mayo de 2016. Disponible en: [http://www.eldiario.es/desalambre/ONU-Espana-asistencia-inmigrantes-irregulares\\_o\\_515499098.html](http://www.eldiario.es/desalambre/ONU-Espana-asistencia-inmigrantes-irregulares_o_515499098.html)

8 OIT (2015) Inserción de las trabajadoras domésticas paraguayas a partir de las reformas laborales y migratorias en Argentina. Disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_361956.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_361956.pdf)

infernado que se iniciaba con la imposibilidad de hacer frente a los gastos corrientes como alquiler, mensualidades de servicios básicos, transporte, etc., y terminaba con la expulsión de sus viviendas. Muchas familias se encontraron rápidamente en una situación de indigencia y tuvieron que recurrir a la caridad de asociaciones locales y de paraguayos para poder subsistir. Sin estas redes de solidaridad, la situación de estas personas hubiera sido aún peor. Era el momento en que los medios de comunicación y las redes sociales en Paraguay se hacían eco de estos dramas humanos, generando acciones solidarias de un lado y otro del Atlántico para socorrer a las familias.

El gran ausente, en la absoluta mayoría de estos casos, era el Estado paraguayo y las instituciones que deberían aportar algún tipo de respuesta o asistencia. Citamos por ser particularmente ilustrativo el caso de un trabajador paraguayo viudo, con un hijo de 3 años, que al quedarse sin trabajo comenzó el ciclo antes mencionado y luego de 10 meses de haber iniciado los trámites para solicitar su repatriación seguía sin respuestas concretas por parte de las autoridades<sup>9</sup>. Además, nos remitimos otro caso reciente, que tuvo eco en los medios de comunicación, el de un joven de 19 años deportado desde España, quien pese a haber vivido desde los cinco años en ese país, fue devuelto al Paraguay donde no tiene familiares cercanos y sin que las autoridades de la Embajada Paraguaya hayan tomado conocimiento de su deportación, según las referencias periódicas<sup>10</sup>.

El otro aspecto no se trata de un Estado ausente, sino de un Estado que además de expulsar niega derechos y persigue. En este sentido citamos dos casos más: la denuncia realizada por Karina Cáceres<sup>11</sup> en donde refiere que cuando una delegación de mujeres venía de Argentina para participar del Primer Encuentro de Mujeres Migrantes Paraguayas el miércoles 19 de octubre del 2016, una de las participantes, de 60 años de edad, fue obligada a pagar 700 pesos a la Policía Nacional-Departamento de Investigaciones por tener la cédula vencida. La mujer, que volvía al país luego de 13 años, entregó el dinero al “guarda” del bus, pero finalmente, tras una manifestación de todas las personas que venían en ese colectivo en Puerto Falcón, con el argumento del derecho a la libre circulación en el territorio nacional, se logró que la policía devolviera el dinero.

El otro caso ocurrió en España: el 14 de junio del 2016 un grupo de paraguayos residentes en Barcelona intentó entregar un manifiesto sobre el Caso Curuguaity a las autoridades del consulado paraguayo en esa ciudad. Las autoridades no solo se negaron a recibir la nota, sino que acusaron de supuestos hechos violentos a los manifestantes en la prensa paraguaya. Sin embargo, en el vídeo

9 ABC Color, 9 de setiembre de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/paraguayo-y-su-hijo-urgen-repatriacion-desde-espana-615955.html>

10 Cadena Ser, 28 de noviembre del 2016. Disponible en: [http://cadenaser.com/ser/2016/11/28/sociedad/1480319110\\_965897.html](http://cadenaser.com/ser/2016/11/28/sociedad/1480319110_965897.html)

11 Comunicación personal realizada con Karina Cáceres el 19 de octubre del 2016. Disponible en: [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=1711144959212793&id=100009519166137](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1711144959212793&id=100009519166137)

grabado del momento del intento de entrega de nota más bien mostraba la hostilidad de la autoridad, quien echó del lugar a los compatriotas diciendo: “¡Afuera, afuera, ustedes son extranjeros!”<sup>12</sup>.

## **Cuando la voz del principal representante del Estado contribuye a aumentar aún más la fragilidad de los emigrantes**

En este contexto particularmente difícil y traumático, durante un Foro empresarial denominado “Invertir en Paraguay” llevado a cabo en la capital española en junio de 2015, el presidente paraguayo Horacio Cartes pronunció una frase que fue considerada como un verdadero insulto a las personas emigrantes paraguayas en España y otras partes del mundo. El titular del Ejecutivo expresó que en el país ibérico residían unos 150.000 paraguayos/as “por falta de oportunidades en su país”, mientras que en Paraguay viven unos 13.000 españoles que “están preparados”. “Nosotros exportamos pobreza a España y recibimos capacidad. Nos está faltando gente preparada”<sup>13</sup>, dijo para concluir.

En la agenda presidencial de esta visita no se previó ningún encuentro con alguna de las numerosas asociaciones de la colectividad paraguaya en España. Sin embargo, el Presidente había encontrado el tiempo necesario para asistir a la final de la Champions League que se llevó a cabo unos días antes en otra capital europea<sup>14</sup>. Esto aumentó la indignación y una ola de protestas se propagó por diferentes países, con manifestaciones ante la sede de la Embajada paraguaya en Madrid y en otras capitales del mundo. Tal fue la magnitud de la polémica que el Presidente tuvo que ofrecer unas disculpas públicas en un mensaje leído ante las cámaras de televisión<sup>15</sup>.

La manera en que fue formulada la frase expresa claramente un razonamiento que las disculpas no consiguieron borrar: el Paraguay, con sus altos niveles de pobreza y desigualdad y las olas de emigración que esto genera, ocasiona problemas a los países que reciben a estos connacionales. En sentido contrario, los países receptores solo aportarían soluciones al Paraguay, mediante un flujo de inmigrantes con calificación que necesita el país.

El razonamiento tiene varias aristas discutibles, pero retengamos dos particularmente graves. La primera es que este tipo de discurso en boca del más alto exponente del Estado paraguayo abona las tesis de los grupos más retrógrados

12 Paraguay Resiste en Madrid y Barcelona, 28 de julio del 201. Disponible en: <http://paraguaymadrid.blogspot.com.es/2016/07/incidente-consulado-de-paraguay-en.html>

13 ABC Color, 9 de junio de 2015. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/paraguay-exporta-pobreza-dice-cartes-1375195.html>

14 Última Hora, 28 de mayo de 2015. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/cartes-va-la-final-la-champions-league-n900233.html>

15 La Vanguardia, 11 de junio de 2015. Disponible en: <http://www.lavanguardia.com/politica/20150611/54432227723/cartes-se-disculpa-por-declaraciones-sobre-inmigrantes-paraguayos-en-espana.html>

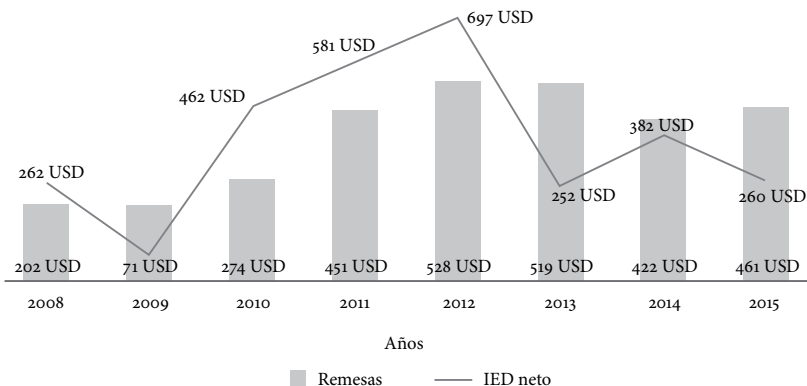
en los países receptores, que claman por el aumento de restricciones, leyes represivas y criminalización de los inmigrantes y refugiados. Es decir, la palabra presidencial contribuyó a estigmatizar aún más a sus propios conciudadanos y conciudadanas residentes en el exterior, y menoscabar su condición y estatus jurídico como tales, siendo que esta población ya vivía en una situación extremadamente difícil.

Lo segundo es que el razonamiento no tiene consistencia ni desde el punto de vista del país receptor ni del emisor. En el año 2005 el gobierno español optó por una regularización masiva de inmigrantes. Los argumentos en favor no solo eran porque ello constituía la reparación de una situación injusta y una adecuación a normativas internacionales en la materia, sino también por la real contribución de estas comunidades al desarrollo económico y social del país mediante su fuerza de trabajo y aporte al dinamismo demográfico. Además, la medida también ayudaba al equilibrio fiscal y particularmente al financiamiento del sistema de seguridad social, gracias a la inclusión de una cantidad importante de personas trabajadoras que hasta ese momento no contribuían con impuestos por encontrarse en la informalidad del trabajo no declarado.

Desde el punto de vista del Paraguay, el razonamiento presidencial tampoco encuentra justificación. Como se menciona más arriba, los emigrados paraguayos no solo aportan soluciones a España, sino también a nuestro país.

Los paraguayos en el exterior mediante las remesas que envían a sus familiares ayudan a contener y disminuir los niveles de pobreza y a dinamizar la economía local. Por citar un ejemplo bien concreto de esta vital contribución de las personas emigradas podemos hacer una comparación entre los ingresos de divisas en términos de remesas y de la inversión extranjera directa (IED) neta del periodo 2008 – 2015 (ver Gráfico N° 2).

**Gráfico N° 2. Comparación entre el ingreso de divisas por remesas familiares y el flujo neto de Inversión Extranjera Directa (IED) en el periodo 2008 - 2015**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCP.

Este septenio es interesante porque permite comparar dos periodos presidenciales y los momentos de transición en torno a los indicadores que nos ocupan. Como puede observarse, existe una gran volatilidad en las partidas del flujo neto<sup>16</sup> de la IED. Las inversiones son particularmente sensibles a la coyuntura política o a las decisiones de orden económico a nivel nacional o internacional. Así, podemos constatar que en el periodo 2008 – 2009 la IED neta experimenta una caída espectacular pasando de 262 millones de dólares en 2008 a tan solo 71 millones de dólares en 2009, este periodo corresponde al cambio de gobierno y la llegada de Lugo a la presidencia. Una caída similar se experimenta en 2012-2013, periodo durante el cual se interrumpe la presidencia de Fernando Lugo y tiempo después retorna el Partido Colorado al poder.

La diferencia entre ambos ciclos es que durante la presidencia de Lugo, una vez pasado el año de transición sobreviene una recuperación de los flujos y se alcanzan picos históricos llegando a casi 700 millones de dólares de IED neta en 2012; mientras que en el periodo iniciado en el 2013 no se logra recuperar los niveles anteriores. Es evidente que este indicador no solo es impactado por la política interna del país, sino también por factores externos como por ejemplo los precios internacionales de las materias primas que gozaron de una coyuntura muy favorable durante el mandato de Lugo. Sin embargo, la gran promesa del actual gobierno era la atracción de capitales internacionales que generarían

16 Por flujo de inversión neta se entiende todas las inversiones de las empresas extranjeras menos la salida de capitales de esas empresas por remisión de utilidades o en otros conceptos.

desarrollo y empleo, utilizando para ello un agresivo discurso para seducir a los inversores, llegando a ofrecer el país para el “uso y abuso” a quienes decidan venir a invertir.

Al observar lo que ocurre con las remesas, se presenta un fenómeno totalmente diferente. El dinero enviado por las personas emigradas experimentó un crecimiento lineal y constante, con ligeras oscilaciones en determinados años. Paradójicamente, durante los tres años del gobierno Cartes, las remesas superaron sistemáticamente al flujo neto dejado por los capitales internacionales, aunque este último ocupaba gran parte del discurso y la agenda del presidente y su gabinete.

Estos datos evidencian que los “problemáticos pobres exportados” del Paraguay son mucho más eficaces a la hora de ayudar a sus familias y al país, que lo que dejaba suponer aquel discurso presidencial de junio de 2015. Además, el dinero de las remesas se inyecta directamente en la economía real mediante el consumo de los hogares, mientras que las utilidades de ciertos sectores empresariales, como el de la exportación de soja por ejemplo, funciona más bien en una lógica de economía de enclave con un escaso impacto sobre el resto de la economía, debido a una casi nula contribución fiscal y ello a pesar de los múltiples subsidios públicos que recibe el sector.

Pero los paraguayos y paraguayas del exterior no solo aportan divisas, también aportan un extraordinario dinamismo ciudadano. El asociacionismo de la emigración paraguaya es de una gran riqueza: el estreno de uno de los principales instrumentos constitucionales de democracia directa y participación ciudadana vino de la mano de los emigrados, cuya acción coordinada impulsó el referéndum de 2011, para enmendar el artículo 120 de la Constitución Nacional y conquistar el derecho al voto en el exterior, obteniendo mediante esta victoria cívica una reparación histórica y contribuyendo de este modo a una ampliación de las posibilidades de una democratización de nuestra sociedad.

## CONCLUSIONES

El Estado paraguayo y sus representantes ya no deberían vivir de espaldas a la realidad de este importante sector de la población nacional que, de formas diversas y con gran dinamismo y creatividad, contribuye desde la distancia con la sociedad paraguaya y sus múltiples desafíos sociales y políticos.

La libre circulación de las personas y el derecho a migrar forman parte de los más antiguos y esenciales derechos de los seres humanos. Estos derechos tienen que ser garantizados en el respeto de la dignidad de las personas y desde una perspectiva de protección y no desde la criminalización y la represión como lamentablemente lo hacen las políticas que se van imponiendo en varios Estados receptores de personas emigradas paraguayas.

## RECOMENDACIONES

- El Estado paraguayo debe garantizar el derecho a no migrar brindando las condiciones materiales y sociales para que sus ciudadanos y ciudadanas no se vean compelidos a emigrar para buscar oportunidades y derechos que le son negados o conculcados en su propio país.
- La Ley N° 973/96 debe ser renovada completamente para adecuarla a los tiempos presentes y venideros. En el momento de concluir este capítulo, se reportan noticias de la existencia de un proyecto de Ley que va en este sentido, lo cual puede ser positivo, a condición de que sea fruto de un amplio debate y reflexión con los diversos sectores implicados: organizaciones de emigrantes, inmigrantes, movimientos sociales, centros de estudio especializados y otras organizaciones de la sociedad civil.
- Incorporar como parte de la política y la ley migratoria el reconocimiento de las organizaciones de emigrantes, inmigrantes y los mecanismos de interacción con las mismas y con las demás instituciones pertinentes en el tema (como los Ministerios de Relaciones Exteriores, Justicia y Trabajo, el Viceministerio de la Juventud, entre otros).
- Garantizar vigencia plena y para todos, sin exclusión alguna, de la enmienda constitucional del art. 120 que permite el voto de los paraguayos y paraguayas residentes en el exterior. Dado que el ejercicio del derecho al voto en exterior sigue estando limitado por un sistema de inscripción en el padrón electoral que resulta inadecuado y poco eficaz, y que el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) ha dado muestras de una baja capacidad de coordinación con otras instituciones involucradas en el proceso y con las propias organizaciones de emigrantes paraguayos y paraguayas, debe el mismo implementar una política eficaz, solvente, participativa y coordinada con dichas organizaciones.
- Unificar las políticas, las normativas y el marco institucional con respecto al retorno y repatriación de connacionales, con las demás relativas a las migraciones en general.



## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central del Paraguay (2016) *Anexo estadístico del informe económico. Setiembre de 2016*. Asunción: BCP.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2014) *Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dirección General de Migraciones (2011) *Digesto Normativo de Migraciones. Ministerio del Interior*. Asunción: DGM.
- Dirección General de Encuesta, Estadísticas y Censos (2006) Paraguay. *Proyección de la población por sexo y grupos de edad, según áreas urbana y rural, 2000-2030*. Asunción: DGEEC.
- División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2013) *Trends in International Migrant Stock: The 2013*. Nueva York: DAES.
- Oddone, Hugo (2013) "Políticas públicas sobre migraciones y participación de la sociedad civil en Paraguay" en Chiarello, Leonir Mario *Políticas públicas sobre migraciones y participación de la sociedad civil en América Latina. Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú*. Nueva York, Scalabrini International Migration Network Inc.

# UN ESTADO NACIONAL, SOLIDARIO Y HUMANITARIO CON LA PERSONA DESPROTEGIDA: UN ANHELO DE LA ONU

DERECHOS DE LAS PERSONAS REFUGIADAS



Si bien existen leyes nacionales y tratados internacionales que brindan amplias garantías de protección a las personas refugiadas, en especial a las que huyen de conflictos bélicos y persecuciones internas, los trámites burocráticos vulneran el ejercicio real de sus derechos, siendo muchas veces víctimas de medidas punitivas en los Estados receptores en el marco de la aplicación de las leyes migratorias internas.

**Mario Costa**

COMITÉ DE IGLESIAS PARA AYUDAS DE EMERGENCIA (CIPAE)

## INTRODUCCIÓN

Muchas personas abandonan su país por motivos económicos buscando oportunidades laborales de conveniencia o de subsistencia, esparcimiento, estudios, etc. Estas personas eligen a dónde ir, en qué momento salir y en qué momento retornar. Planifican, se preparan, avisan a sus familiares y conocidos, y finalmente emprenden el viaje.

Sin embargo, una persona que huye de su país porque siente que su vida y su seguridad corren peligro debido a que es perseguida por motivos de raza, sexo, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas vive una realidad diferente. Para estas personas, las probabilidades de sobrevivencia segura se presentan más claras alejándose de su lugar de residencia habitual. En estos casos se precipitan las decisiones y se genera con ello una situación de precariedad, vulnerabilidad e incertidumbre. Así vive una persona en situación de refugio y, por tanto, conforme a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de Refugiados (Naciones Unidas, 1951), es un sujeto de derecho a la protección internacional.

Al tratarse del primer reporte sobre derechos de personas refugiadas que incorpora el Informe de la Codehupy, se considera pertinente la formulación de algunos conceptos que ayuden a comprender el desarrollo del artículo. Esto a raíz de la escasa difusión y debate que existe habitualmente sobre el ejercicio de este derecho y la responsabilidad del Estado paraguayo con relación al mismo.

La figura del refugio o asilo tiene históricamente una connotación de carácter político: conflictos armados, invasiones, estados fallidos, conmoción interna, etc. A este escenario se agrega la intolerancia cultural y religiosa que con diversos matices ha contribuido a provocar el desarraigo involuntario de poblaciones afectadas.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) es el órgano subsidiario de la Asamblea General de la ONU creado por resolución de esta en diciembre de 1950. Tiene un carácter enteramente apolítico, humanitario y neutral. Su misión fundamental se fundamenta en tres ejes: 1) Proveer protección internacional a los refugiados; 2) Buscar soluciones duraderas para el problema de los refugiados; y 3) Cualquier otra actividad adicional solicitada por la Asamblea General de la ONU en materia de refugio.

Desde la segunda mitad del siglo pasado ha entrado en debate la figura del desplazado interno, es decir, aquellas personas que por las mismas razones ya expuestas se ven obligadas a migrar, pero en este caso sin salir del territorio nacional. Su seguridad sigue siendo obligación del Estado nativo y, mientras la persona afectada (desplazada) acepte ser protegida por dicho Estado, no se configura la figura del estatus de refugio.

El estatus jurídico de apátrida es aplicado a personas que por alguna razón no están unidas a ningún Estado por vínculo de nacionalidad y, en consecuencia, desprotegidas en su seguridad personal física, jurídica e identitaria.

La figura del repatriado se refiere a la persona con estatus de refugiado ya reconocido por el país de acogida, que decide emprender el retorno a su país de origen.

El mandato conferido al ACNUR por la Asamblea de la ONU se refiere a estas cuatro categorías: refugiados, apátridas, repatriados y desplazados internos.

Por último, se menciona la figura del reasentamiento solidario como un mecanismo adicional de protección para la persona refugiada. Este concepto se refiere a aquella persona que ya goza del estatus de refugiado conferido por un Estado de acogida, pero que por diversas razones el individuo ve de nuevo amenazada su vida y seguridad en el país de acogida y solicita ser trasladado a otro país o región. En este caso el desplazamiento se realiza en forma más planificada y con el respaldo de ACNUR.

El ACNUR centra su trabajo en personas refugiadas<sup>1</sup>, desplazadas, solicitantes de asilo, apátridas, mujeres, hombres, niños, niñas y adolescentes, personas LGTBI, personas adultas mayores, personas con discapacidad, afrodescendientes, pueblos indígenas y personas que retornan a sus países.

## MARCO JURÍDICO

La Constitución paraguaya reconoce en su artículo 43 el derecho de asilo territorial a toda persona perseguida por motivos políticos o por delitos conexos, así como por sus opiniones o por sus creencias.

En cuanto a instrumentos internacionales que reconocen el derecho al asilo, se señala la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), que en su artículo 14 dispone que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país”. En el orden regional, la Declaración Americana de Derechos Humanos de 1948, en su artículo 27, se expresa en términos parecidos incorporando la siguiente precisión: “Persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales”.

A pesar de que desde la perspectiva del derecho internacional clásico se trata solo de declaraciones que no son vinculantes para los Estados, su importancia trasciende, puesto que por primera vez se reconocía en instrumentos internacionales al asilo como un derecho humano.

1 ACNUR (s/f). Disponible en: <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/>

La Declaración Universal y la Declaración Americana de los Derechos Humanos iniciaron la transformación del derecho de asilo desde una prerrogativa estatal y hacia su concepción como derecho humano. Posteriormente fue la CADH la que dio un fuerte impulso a la institución del asilo, pero no llegando a completarse esta transformación en América Latina. Ello se demostraría por dos hechos: primero, porque no quedó establecido con claridad si el derecho de buscar y recibir asilo da lugar a una obligación correlativa del Estado de otorgarlo. Segundo, aún subsistiría la práctica de los Estados latinoamericanos de tratar peticiones de asilo “en la modalidad latinoamericana”, sin el respeto de las garantías mínimas consagradas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). En particular, sin sujetarse a las garantías del debido proceso legal y del derecho a la revisión judicial consagradas en los artículos 8 y 25 de la Convención (Manly, 2004).

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 aprobada por la Ley N° 136/69 define el término refugiado describiendo sus derechos e incluyendo conceptos como la libertad de religión y de movimiento, el derecho a la educación y a disponer de documentos de viaje, así como la posibilidad de trabajar. También subraya las obligaciones de los refugiados para con el gobierno de acogida. Una de las disposiciones clave estipula que un refugiado no debe ser devuelto a un país donde teme ser perseguido. Asimismo, explica detalladamente qué tipo de personas o grupos de personas no están comprendidas en los alcances de la Convención.

Por su parte, el Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados de 1967 también aprobada por la Ley N° 136/69 elimina las limitaciones geográfica y temporal contenidas en la Convención original, que estipulaban que, en principio, solo personas europeas que se convirtieron en refugiadas antes del 1 de enero de 1951 podían solicitar asilo.

La Declaración de Cartagena sobre Refugiados adoptada 1984 por países latinoamericanos, da un enfoque regional innovador y pragmático a la función de protección por parte de los Estados y la promoción de soluciones duraderas. Esta declaración contiene un número importante de recomendaciones para el tratamiento humanitario para aquellas personas que necesitan protección. Amplía la definición clásica de refugiado expresada en la Convención de 1951 incluyendo a aquellas personas cuya vida, seguridad y libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los Derechos Humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. Esta declaración no es vinculante para los Estados, pero algunos lo han incorporado a la legislación nacional, entre ellos Paraguay.

En el año 2014, fue sancionada la Ley N° 5164/14 “Por la que se aprueba la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas”, del año 1954, introduciendo al ordenamiento jurídico paraguayo una normativa internacional en esta materia de sesenta años atrás.

Siguiendo la prelación del ordenamiento nacional, la Ley N° 1938/2002 “General de Refugiados”, que fue una de las primeras leyes nacionales en materia de refugio en Sudamérica, establece el marco jurídico en la materia y crea la Comisión Nacional de Refugiados (Conare), que es el órgano nacional encargado de examinar y resolver los casos referidos a situaciones de asilo y refugio presentados a su consideración.

La Conare se integra por nueve miembros, siete de ellos con voz y voto: el secretario de Asuntos Consulares y Generales del Ministerio de Relaciones Exteriores, en carácter de Presidente de la Conare; el Subsecretario de Población y Relaciones con la Comunidad del Ministerio del Interior; el Director Nacional de Migraciones o la persona delegada; el subsecretario de Derechos Humanos o director de Derechos Humanos del MRE; un representante del Ministerio de Justicia; un representante de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores y un representante de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados. En tanto, son miembros con voz y sin voto: un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR); y un representante de las organizaciones no gubernamentales (ONG), asistenciales o religiosas, sin fines de lucro con competencia en la materia objeto de esta ley.

Las resoluciones adoptadas por la Conare con relación a las solicitudes de refugio, en caso de ser otorgado el estatus, generan directamente la responsabilidad del Estado paraguayo con respecto a dicha persona en lo que se refiere a garantías de seguridad. Finalmente, la Ley N° 978/96 “General de Migraciones” completa el mapa normativo, dado que una vez obtenido el estatus de refugiado la persona beneficiada recibe igual trato que el concedido a los extranjeros para la tramitación de documentos personales, pues luego de una residencia temporal de tres años puede optar por la residencia permanente.

## **SITUACIÓN DEL DERECHO**

En los flujos migratorios causados por las condiciones que se establecen en la Convención de 1951, se dan volúmenes muy dispares en cuanto a cantidad de personas desplazadas y condiciones del desplazamiento. Por un lado, los conflictos armados o conflictos violentos generan desplazamiento de mayor cantidad de personas. En esta situación los países limítrofes que actúan de receptores ven incrementada la población de sus ciudades fronterizas en forma inesperada rebasando toda capacidad en la prestación de servicios propios de un Estado. Por lo general, en estos casos las motivaciones de la migración no merecen análisis debido a la evidencia de la situación geopolítica y las medidas de los Estados receptores adquieren un componente político que los expone al examen en contextos internacionales como también al interior de ellos.

Existe otro flujo migratorio que, enmarcado en las condiciones establecidas por la convención, se caracteriza por presentar situaciones particulares con una amplia gama de hechos y procesos generadores del desplazamiento y que no adquieren el volumen como para desequilibrar las condiciones normales de hábitat y convivencia en el país receptor.

Paraguay, como país receptor, se encuentra en la situación mencionada en el párrafo anterior. La mediterraneidad es un factor determinante para ello. Con la promulgación de la Ley N° 1938/02 el país cuenta con un instrumento legal nacional adecuado para el tratamiento y aplicación del derecho al asilo y refugio. Desde la creación de la Conare, Paraguay ha otorgado refugio a 208 personas de distintas nacionalidades y por diferentes motivos (Ver cuadro 1).

Con el conflicto de Medio Oriente que hace eclosión a mediados de 2014, tanto en Paraguay como en países de la región, se da el incremento de personas de origen árabe que se desplazan hacia Sudamérica por una misma razón y en condiciones casi homogéneas. Se generan así rutas migratorias y polos de atracción vinculados directamente a dicho conflicto. El otorgamiento de visas humanitarias por parte de Brasil y Argentina para facilitar la salida de personas de la zona de conflicto y el traslado a sus respectivos territorios propició la llegada a Sudamérica de contingentes migratorios que posteriormente se desplazaron dentro de la región buscando mejores condiciones de vida y trabajo. El 70% de personas provenientes de aquella región que han solicitado refugio en Paraguay en los dos últimos años han llegado por vía terrestre desde el Brasil aprovechando la alta permeabilidad, del lado paraguayo, del punto fronterizo Foz de Iguazú – Ciudad del Este.

En todos los casos, el arribo a Ciudad del Este ocurre luego de pasar un tiempo en Brasil y se hace bajo un esquema de acogida o recepción acordada de antemano, dada la alta presencia de personas de origen árabe y descendientes de árabes viviendo en Ciudad del Este. En muchos casos el motivo es la búsqueda de mejores condiciones de trabajo configurándose el dilema de si sigue siendo un/a migrante en situación de refugio o es un/a migrante económico/a.

En este sentido, las comunidades de árabes –y sus descendientes– de Ciudad del Este y otras ciudades fronterizas cumplen un rol de sustitución del Estado al otorgar condiciones básicas de sobrevivencia a las personas que acceden al territorio nacional. Sin embargo, esa situación de solidaridad hace que gran parte de esa población desplazada, aun cuando encuentra satisfacción a necesidades básicas, quede finalmente oculta al Estado, a las oficinas migratorias y finalmente a los mecanismos de protección de los que son acreedores como sujetos de ese derecho. El grado de informalidad en el mercado laboral favorece esta situación.

**Cantidad de personas que obtuvieron el estatus de refugio en Paraguay - por Nacionalidad y Sexo (desde 2003 a setiembre de 2016)**

País de Procedencia	SEXO		Total general
	F	M	
Cuba	23	49	72
Siria	8	47	55
Colombia	15	26	41
Bolivia	6	9	15
Irak	1	5	6
Turquía		4	4
Venezuela	2	2	4
Otros Latinoamérica	2	3	5
Otros África	1	2	3
Palestina		1	1
Rusa		1	1
Sri Lanka		1	1
<b>Total general</b>	<b>58</b>	<b>150</b>	<b>208</b>

Fuente: Comisión Nacional de Refugiados

### Agilidad en la tramitación

El proceso para la obtención del estatus de refugiado se inicia con una solicitud presencial en las oficinas de la Conare en Asunción. A eso sigue una entrevista en la cual el solicitante da mayores detalles de su situación y aporta la documentación que dispone. La Conare le extiende una constancia provisoria por 60 días con la cual la persona puede circular libremente. En ese lapso, la Conare debe analizar y expedirse sobre la solicitud presentada. Desde el año 2015 hay una acumulación de solicitudes no resueltas, lo que significa un estado de precariedad y vulnerabilidad para el solicitante. A octubre de 2016, el número de solicitudes no resueltas sumaban 22 casos. Una vez resuelta la situación por parte de la Conare, la persona beneficiaria del estatus de refugiado puede tramitar el carnet migratorio y una residencia temporal de tres años ante la oficina de Migraciones. Este trámite dura 90 días al cabo de los cuales la persona puede tramitar su cédula de identidad ante las oficinas del Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional. Todo el proceso puede durar entre cuatro y seis meses.



El hecho de no poder contar con cédula de identidad durante tanto tiempo genera una situación de precariedad para el refugiado, pues encuentra dificultades para el empleo o para adquirir derechos y contraer obligaciones que puedan facilitar su inserción.

## Medidas adicionales

Si bien cada Estado tiene el derecho de adoptar las medidas que crea necesarias en cuanto a seguridad, con el flujo inusual de solicitantes de refugio de origen árabe en Paraguay se da una situación que resulta finalmente en una discriminación con débil fundamento legal.

En entrevista concedida a ABC Color, el presidente de la Conare, Juan Livieres, menciona que:

Atendiendo a la crisis humanitaria que azota Siria, el Estado paraguayo decidió establecer un protocolo particular para recibir a los ciudadanos de ese país que soliciten refugio en Paraguay (...). Estos parámetros establecen que un ciudadano paraguayo podrá solicitar visa de refugiado para un familiar de hasta el cuarto grado de consanguinidad. Esta solicitud deberá ser acompañada por todos los datos del solicitante que serán revisados por el Ministerio del Interior, que forma parte del Conare, y por otras agencias de seguridad nacional. En caso de considerarse necesario, se puede recurrir a mecanismos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a fin de realizar consultas. El ciudadano paraguayo solicitante, continuó explicando Livieres, deberá probar suficiente solvencia económica “para garantizar la reinserción económica, social y cultural de esta persona”<sup>2</sup>

El escenario que se plantea con esta medida es un escenario ideal para la consideración de una solicitud de asilo. Es decir, tener una especie de aval con residencia en el país, con suficiente solvencia económica que garantice la inserción social del refugiado. Sin embargo, aplicar este protocolo en forma generalizada a todas las solicitudes de refugio llevaría a una situación de violación de normas internacionales de protección con la correspondiente carga de responsabilidad para el Estado.

Como un caso paradigmático vale mencionar el de una persona de origen ceilandés, quien huyó de su país perseguida por pertenecer a una minoría étnica en conflicto con otra dominante. Esta persona, víctima de traficantes de personas que le vendieron pasaportes falsos y “facilitaron” la salida del país mediante una complicada ruta aérea que hacía escala en Paraguay, fue detenida por personal de migraciones de Paraguay y sometida a juicio oral y público por

2 ABC Color, 18 de setiembre de 2015. Disponible en: <http://www.abc.com.py/especiales/fin-de-semana/ser-refugiado-en-paraguay-1408514.html>

el hecho punible de producción de documentos no auténticos (art. 246 de la Ley N° 1.160/97 Código Penal). Cumplida la pena privativa de libertad por las leyes migratorias, esta persona debía ser expulsada y devuelta al país de origen. Sin embargo, la Dirección General de Migraciones no contaba con recursos para cumplir con ese mandato, por lo que el mismo juzgado que lo condenó resolvió autorizar la libre circulación de esta persona dentro del departamento Central.

Si bien tenía libertad de desplazamiento, su estatus residencial en territorio paraguayo era absolutamente precario. Ante esa situación y teniendo en cuenta que el conflicto étnico en su país de origen persistía, esta persona solicitó refugio ante la Conare. El caso tardó 21 meses en resolverse, pues se dio la situación de que la sentencia judicial por producción de documentos no auténticos mandaba que, una vez cumplida la condena de privación de libertad, la persona debía ser expulsada del territorio nacional y devuelta a su país de origen, conforme a la Ley N° 978/96 de Migraciones. Sin embargo, por la Ley N° 1938/02 y convenios internacionales no cabía la devolución, siguiendo lo establecido en el artículo 33 de la Convención de Ginebra de 1951. Finalmente, el estatus de refugiado le fue otorgado, pero la persona estuvo indocumentada y sin posibilidad de ejercer plenamente sus derechos por más de dos años.

## CONCLUSIONES

Progresivamente se ha avanzado en el reconocimiento de los derechos de los refugiados a través de la legislación nacional y la adopción y ratificación de normas internacionales. No obstante, queda un largo camino por recorrer, puesto que la situación efectiva de las personas que han solicitado o precisan este estatus, está lejos de garantizar efectivamente sus derechos y de posibilitarles la vida en Paraguay como un país de acogida y respeto de su condición.

Entre las múltiples situaciones violatorias de derechos resaltan la burocracia en el trato que se da a migrantes comunes y a las personas refugiadas, el trato irregular, discriminatorio e improvisado distinguiendo a los y las refugiados/as en razón no de su situación de origen, sino de sus medios económicos, como bien lo demuestra el caso de los ciudadanos sirios. Por ello es preciso plantear una política y reconocimiento que se funden en la integralidad de los derechos humanos y de condiciones expeditivas para no incurrir en mayores violaciones hacia los derechos de las personas refugiadas.

## RECOMENDACIONES

- Aplicar mecanismos de descentralización de los trámites de solicitud de refugio a fin de facilitar las gestiones en los puntos fronterizos que lo justifiquen.
- Incrementar los recursos técnicos y humanos dedicados al funcionamiento de la Conare a fin de evitar, en lo posible, la mora en la resolución de solicitudes de refugio, dado el flujo migratorio inusual de personas en situación de refugio y las características socioculturales de las mismas.
- Brindar capacitación permanente a funcionarios de la Dirección de Migraciones en puntos fronterizos y a agentes de la Policía Nacional sobre temas de asilo, refugio y el contexto internacional que provoca la movilidad de los migrantes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (1951) *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Disponible en: <http://www.acnur.org/el-acnur/historia-del-acnur/la-convencion-de-1951/>
- Manly, Mark (2004) "La consagración del asilo como un derecho humano: Análisis comparativo de la Declaración Universal, la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados" en *El Asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*. San José: ACNUR.

# EL DERECHO A DEFENDER LOS DERECHOS HUMANOS, UNA TAREA ESENCIAL QUE HACE A LA DEMOCRATIZACIÓN DE TODA LA SOCIEDAD

DEFENSORES Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS



El presente artículo, al tiempo de dar cuenta del marco jurídico de las garantías que el Estado debe observar respecto a los defensores y defensoras de derechos humanos, describirá algunos de los contextos o ámbitos donde se presentan más frecuentemente las violaciones, así como algunas de las modalidades que reconoce la práctica, con la ilustración que ofrecen los casos que serán expuestos, aclarando que estos no son los únicos.

**Óscar Ayala Amarilla**

SECRETARIO EJECUTIVO DE LA CODEHUPY

## Introducción

La labor que cotidianamente realiza un amplio número de personas y organizaciones de diferentes ámbitos, promoviendo campañas que buscan incidir en las políticas públicas, defender a personas o comunidades, colectivos sociales y culturales, pueblos indígenas o abogando por el medio ambiente, debiera ser visto como actuaciones de relevancia democrática que merecen un reconocimiento social y una especial protección por parte del Estado. En el Paraguay, sin embargo, no siempre es así, debido a los ataques y estigmatización que enfrentan diariamente, alimentados, no pocas veces, por el propio discurso oficial.

En este sentido, la manifestación retórica de una forma primitiva de entender los reclamos sociales y la exigibilidad de derechos, que desde el poder, es leída como una constante amenaza a su posición política y no como lo que es, una interacción -conflictiva en ocasiones-, pero propia de una sociedad que está en permanente movilización por el mejoramiento de sus condiciones y calidad vida, sirven de base a un escenario donde la actuación de los defensores y defensoras de humanos adquieren riesgos que devienen en una creciente vulnerabilidad.

El presente artículo, al tiempo de dar cuenta del marco jurídico actual de las garantías que el Estado debe observar respecto a los defensores y defensoras de derechos humanos, describirá algunos de los contextos o ámbitos donde se presentan más frecuentemente las violaciones, así como algunas de las modalidades que reconoce la práctica, con la ilustración que ofrecen los casos que serán expuestos, aclarando que estos no son los únicos.

## Marco jurídico

La recepción en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, de las garantías de protección de los defensores y defensoras de derechos humanos, es plasmada inicialmente en las “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidas” (Organización de Naciones Unidas, 1999). Asimismo, los diferentes sistemas regionales de protección, entre ellos el Sistema Interamericano de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), contribuyeron también al robustecimiento del marco jurídico con numerosas declaraciones y pronunciamientos, que reafirman la importancia creciente que para la comunidad internacional tiene la temática.

Asimismo, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) también ha contribuido afirmando la noción de protección en razón de las actividades que realizan los defensores y defensoras, en un par de

fallos de gran trascendencia, uno sobre Honduras y otro relacionado a violaciones ocurridas en Brasil.

Al decir de este tribunal, la defensa de los derechos humanos no solo atiende a los derechos civiles y políticos, sino que se extiende a las denuncias, monitoreo y evaluación sobre derechos económicos, sociales y culturales, en una construcción jurídica que desarrolla la noción de defensa de los derechos humanos vinculada inseparablemente de la defensa de los defensores de derechos humanos (Corte IDH, 2009).

Asimismo, es pertinente recordar que la Declaración sobre los defensores de la Organización de Naciones Unidas (ONU), en su artículo 12, señala expresamente “el reconocimiento a la valiosa labor que llevan a cabo los individuos, los grupos y las instituciones al contribuir a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos”, reconociendo, además, la libertad de ejercer la profesión y el oficio de protección de derechos humanos y el deber del Estado de garantizar la protección por las autoridades competentes a toda persona, frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación resultante del ejercicio legítimo de los derechos.

Es pertinente recordar, finalmente, que la condición de defensor o defensora está dada, esencialmente, por la actividad que realiza la persona como condición definitoria, promoviendo o defendiendo, ya sea individual o colectivamente, los derechos humanos, labor que deber ser promovida y protegida por el Estado.

### **Estigmatización de los derechos humanos, como principal obstáculo para defender a los defensores y defensoras**

Como estrategia de deslegitimación del trabajo de los defensores y defensoras de derechos humanos está ese discurso fácil y peligroso que homologa en su retórica los derechos humanos al terrorismo, la delincuencia y el atraso, por ejemplo, ubicando a sus promotores como los enemigos de determinadas causas, cuando no de la patria misma, por poco.

En 2016, justamente, altos funcionarios gubernamentales y no pocos dirigentes políticos y parlamentarios desataron su furia hacia las organizaciones de derechos humanos, señalándoles presuntas complicidades con grupos armados que operan al margen de la ley, sin ningún sustento.

Uno de esos ataques, el del Diputado Óscar Tuma, fue un llamado a desmantelar “*supuestas organizaciones de Derechos Humanos. Estos son los protectores de asesinos. Basta ya de joda. Estoy podrido de los supuestos defensores de los derechos humanos. Estos son los principales cómplices de los asesinos. Digamos*

*las cosas. Basta de Derechos Humanos para criminales. Dejemos de joder ya con eso*”, mensaje que fue propalado por redes sociales<sup>1</sup>.

Asimismo, el presidente de la Cámara de Diputados, Hugo Velázquez, advirtió *“a los sectores de la oposición que quieren que desaparezca la Fuerza de Tareas Conjuntas (FTC) que ellos van a ser responsables de que este tipo de hechos puedan ocurrir a lo largo y ancho de todo nuestro territorio”*, refiriéndose los 8 militares que fueron muertos en un ataque, atribuido por el gobierno a un grupo armado que opera en el Departamento de Concepción con el nombre de Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), en el mes agosto de 2016<sup>2</sup>.

Los ataques hacia defensores y opositores políticos adquirieron entidad político partidaria en un comunicado del gubernista Partido Colorado, que citó *“vínculos –denunciados en los medios de comunicación– de esos criminales con algunos referentes y sectores políticos de la extrema izquierda, que incluso están representados en el Parlamento Nacional”*<sup>3</sup>, sin aportar ninguna prueba, por cierto.

El diputado Pedro Alliana, presidente de dicha agrupación política, señaló estar seguro que el grupo armado conocido como Ejército del Pueblo Paraguayo es el *“ala terrorista de la izquierda que tenemos instalada en el país”*<sup>4</sup>, en un ataque más hacia la oposición política al gobierno.

En el pleno de la Cámara de Senadores, el parlamentario oficialista Carlos Núñez, procedió al enaltecimiento del terrorismo de Estado, mencionando sin ningún pudor que *“lastimosamente ya no está Stroessner en la tierra, solo creo que si él estaba íbamos a vivir en paz, a dormir otra vez con las puertas abiertas”*, y en una muestra de intolerancia extrema llamó a *“desterrar”* a los comunistas<sup>5</sup>. La apología de la dictadura, al tiempo de ofender la memoria de las víctimas, es una forma de atentar con los derechos humanos que fueron objeto de una amplia proscripción durante el régimen stronista, cuyos crímenes quedaron impunes mayormente.

Este clima político de ataques, proveniente de las más altas esferas gubernamentales, dirigidas por igual a defensores y defensoras de derechos humanos y opositores/as políticos al gobierno, es una práctica claramente violatoria de la obligación estatal de promover y proteger la labor de los defensores y defensoras, que atiza un ambiente comunicacional y social de por sí estigmatizante hacia los derechos humanos, haciendo crecer los riesgos y el grado de vulnerabilidad de las personas y organizaciones que desde la sociedad civil y otros sectores promueven y defienden los derechos humanos.

1 Codehupy, 31 de agosto de 2016. Disponible en: <http://www.codehupy.org.py/noticias/ver-noticia/65/1>

2 Ídem.

3 Ídem.

4 Ídem.

5 Nanduti, 29 de agosto de 2016. Disponible en: <http://nanduti.com.py/2016/08/29/nunez-reivindica-la-figura-stroessner-senado/>

## Casos:

### 1. El caso de la defensora de derechos humanos Julia Cabello Alonso

El 9 de diciembre de 2015, mediante Resolución N° 282 del Consejo de Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia, se da a conocer la sanción a la abogada Julia Cabello Alonso, quien ejerce la Coordinación Ejecutiva de Tierraviva, consistente en una amonestación. Esto en el marco de un sumario administrativo de carácter arbitrario, instruido en su contra en una clara represalia por las críticas que había manifestado hacia la actuación de una jueza de la Corte Suprema de Justicia, la Dra. Gladys Bareiro de Módica, por admitir a trámite una acción de inconstitucionalidad que violaba prohibición del doble juzgamiento en un caso que comprometía los derechos de la Comunidad Indígena Sawhoyamaya, cuya representación convencional era ejercida por la abogada sancionada.

#### A) INCONSISTENCIA DE LA RESOLUCIÓN SANCIONATORIA:

El proceso disciplinario fue formado sobre la base de la presunta trasgresión del artículo 24 (faltas graves), inciso “d” de la Acordada N° 709/2011. Asimismo, el exordio de la resolución sancionatoria discurre sobre argumentos que hacen relación a lo que efectivamente serían faltas graves también; sin embargo, la sanción aplicada se basa en la supuesta inobservancia del artículo 26 (faltas leves), inciso “D”, de la misma acordada.

Ante esto podría alegarse el viejo aforismo de “quien puede lo más, puede lo menos”, para justificar la inconsistencia de actuación del órgano juzgador. Pero lo cierto es que entre “amenazar” (24, d) y “faltar el respeto” (26, d) hay una distancia deliberativa y argumentativa que procesalmente no fue planteada.

Es decir, la defensora, en todo momento, se defendió de una denuncia motivada en una causal distinta a la que se tomó de base para emitir el pronunciamiento, lo que conlleva la afectación del principio de congruencia en la motivación del fallo.

#### B) EL ÚNICO ARGUMENTO, UNA AMENAZA INEXISTENTE

El único argumento que se lee en el considerando del fallo es la supuesta amenaza a la magistrada denunciante, que se habría extendido a los demás jueces del alto tribunal, a partir de la “advertencia” formulada por la abogada Cabello. Esto sin jamás reparar en el carácter legal y legítimo del ejercicio de un derecho consistente en la presentación de una denuncia en contra de la Ministra de la Corte Suprema de Justicia por mal desempeño en sus funciones ante el Congreso, de acuerdo al procedimiento reglado para dicho fin en la Constitución de la República, acción a la que se le atribuyó una forzada e inexplicable potencialidad amenazadora, cuasi delictual.



Finalmente, es importante mencionar aquí que el sometimiento a procesos disciplinarios como represalia por la realización de críticas, de abogados y abogadas en diversas causas, especialmente aquellas de interés público, en los últimos años ha adquirido un carácter sistemático que tienen a generalizarse. Como ejemplo de lo afirmado, están los casos que afectaron a los abogados defensores de Curuguaty, Guillermo Ferreiro y Vicente Morales, a quienes se intentó privar el ejercicio profesional cancelándoles la matrícula mediante procesos sumarios de carácter disciplinario que fueron impulsados arbitrariamente, según fue denunciado en su momento, pero sobre los cuales no se abundará acá, por estar fuera el periodo que se reporta.

## **2. Caso del defensor de derechos humanos Raúl Marín**

El 13 de enero de 2016 el abogado Raúl Marín fue arrestado cuando acudía junto a sus mandantes en un asentamiento del municipio de San Lorenzo, quienes estaban en trance de desalojo por agentes de la Policía Nacional y el Ministerio Público. Marín, para entonces, ya tenía procesos judiciales abiertos desde el 2015 (Causa N° 11.214/2015 y Causa N° 11.789/2015) a raíz de su activismo como defensor de familias que luchan por el derecho a la vivienda en el área metropolitana de Asunción, siendo estos procesos penales los que permitieron formalizar la orden de privación de libertad que lo llevó a la penitenciaría de Tacumbú; al momento de emitir este reporte el abogado Marín está con prisión domiciliaria.

Durante la detención referida, el abogado Raúl Marín se encontraba con su pareja Vidalia Chávez, quien también fue privada de libertad, aunque liberada posteriormente el mismo día 13 de enero.

El principal argumento esgrimido en el procedimiento es la presunta “obstrucción de la justicia”, según el parte policial; sin que se haya esgrimido un solo hecho que pueda atribuirse a dicha figura penal. Sin embargo, se le comunicó posteriormente que el proceso se encontraba abierto por “invasión de inmueble ajeno” en una causa del año 2015. En ningún momento fue presentado un escrito sobre lo que originalmente dio lugar a la detención: obstrucción a la justicia. Sin embargo, sí en la misma carpeta fiscal se encuentra el caso de su pareja que fue tomada en las mismas circunstancias en donde sí figura el hecho.

En los antecedentes que se relatan y que afectan a Raúl Marín y Vidalia Chávez, se observa otro hecho preocupante, que se relaciona con la actuación de la Policía Nacional, cuyos agentes sin control jurisdiccional alguno realizan un “informe de seguridad” que se encuentra agregado a la carpeta fiscal, violando un conjunto amplio de derechos y garantías en el proceso.

Raúl Marín se encuentra detenido por orden de dos juzgados de garantías de la ciudad de San Lorenzo, y los agentes fiscales intervinientes son: Dora Elisa Nohl Recalde y Susana González Ríos.

El caso tiene vicios de origen, pues es ilegal el informe de inteligencia y la detención se dio sin orden judicial ni flagrancia, por lo que deviene razonable suponer que la intención fue dejar sin defensa a las personas afectadas por el desahucio y, al mismo tiempo, disuadir la tarea de otros defensores o defensoras de derechos humanos.

### **3. Caso del defensor de derechos humanos Rodrigo Rojas**

El mismo episodio relatado con relación a lo sucedido con el abogado Marín y la Sra. Vidalia Chávez, el 13 de enero de 2016, Rodrigo Rojas, sicólogo y dirigente social, fue arrestado en San Lorenzo, luego de llegar al lugar invitado por profesionales que acompañaban la reivindicación de derechos de estas personas, a fin de prestar su apoyo a nivel comunitario y contribuir a los datos censales que hacían al reclamo. El día del desalojo requirió a la policía presente la orden que los facultaba al desalojo, sin obtener respuesta.

En dicha ocasión fue privado de su libertad y posteriormente procesado, abriéndose una causa penal en su contra. En el marco de la misma, Causa: N° 9489 “Rodrigo Rojas Cameroni y otra s/ invasión de inmueble ajeno”, se le privó de su libertad por al menos 12 horas, permaneciendo hasta la fecha vinculado al proceso sin un elemento que lo sustente.

### **4. El caso del defensor de derechos humanos Néstor Vera**

El 19 de agosto de 2016, poco después del mediodía, la casa del activista social y destacado dirigente de la plataforma ciudadana Nulidad Ya, de notoria militancia a favor de las personas que fueron condenadas en el caso Curuguayat, ubicada en la ciudad de Lambaré, fue objeto de un atraco perpetrado por 5 personas vestidas con uniforme de camuflaje y a cara descubierta, según testigos y datos que constan en la denuncia.

El hecho, que si bien puede pasar como un asalto domiciliario ordinario, no deja de llamar la atención, pues presenta elementos poco usuales, como la cantidad de integrantes del grupo de atracadores y la forma de actuación propia de grupos comandos con entrenamiento especializado. Esto indicaría, en primer lugar, que no es un grupo delictivo común, así como también que a prima facie parece muy desproporcionado con relación al objetivo de lo que podría ser un simple robo, según lo reconoció la propia policía interviniente.

Este hecho, como consecuencia inmediata, generó una sensación de inseguridad en los familiares cercanos del defensor Néstor Vera, quienes expresaron el temor de sufrir otros eventos similares, lo que ha condicionado la militancia social del mismo.

A los hechos referidos se suma otro episodio que afectó al principal referente de la campaña por los derechos de los presos de Curuguaty, el sacerdote jesuita Francisco de Paulo Oliva (más conocido con Pa'i Oliva), quien sufrió el robo de una computadora portátil con información sobre las actividades que diariamente tiene en su rol de defensor de derechos humanos. En razón de la persona y de las actividades que realiza la misma, el hecho mencionado debería tomarse por las autoridades con una especial atención e investigación, pues se podría estar ante el ataque deliberado hacia un defensor de derechos humanos con el objeto de amedrentarlo.

De las dos situaciones presentadas, solo el asalto al domicilio del defensor Néstor Vera está siendo investigado por el Ministerio Público, sin avances sustantivos al momento del cierre del presente reporte.

La información referida aquí fue relevada en entrevista personal con el Sr. Néstor Vera, y corroborada por testimonios recogidos por el autor del presente artículo.

## **5. El caso del defensor de derechos humanos, líder indígena de la Comunidad Sauce, del Pueblo Avá Guaraní, Cristóbal Martínez**

El 30 de setiembre pasado, la opinión pública asistió con gran indignación a la noticia que daba cuenta del desalojo forzoso de la comunidad indígena Sauce<sup>6</sup>, en el distrito de Mingá Porã, Dpto. de Alto Paraná. Las familias de este colectivo indígena no solamente fueron privadas de todo reconocimiento oficial sobre sus tierras, sino también sobre sus instituciones políticas.

Es así que el líder comunitario, Cristóbal Martínez, autoridad indígena, no solamente de su comunidad, sino de todos los avá-guaraní, siendo el que ejerce la representación jurídico-política, hacedor de la vocería, la gestiones, trámites e interlocución con los agentes del Estado y los terceros que ocupan el territorio de su pueblo, no es reconocido con las formalidades que exige la ley. Si bien la Constitución de la República garantiza autonomía a las comunidades indígenas en varios planos, incluyendo el político, el Instituto Paraguayo del Indígena (Indi) ha incumplido, acaso deliberadamente, su obligación de reconocer al Líder Martínez como autoridad de su comunidad y su pueblo, acrecentando el nivel de desprotección del grupo con esta omisión y falta de respuesta, con lo

6 Codehupy (2016) *Violencia estructural y despojo contra comunidad indígena Avá Guaraní de Mingá Porã*. Disponible en: <http://www.codehupy.org.py/noticias/ver-noticia/81/1>

cual se limita las chances de litigar o intervenir en juicio de la comunidad, dado que el reconocimiento formal que hace el Estado a través del ente indigenista, permite otorgar seguridad jurídica y certeza legal sobre quién es el representante legal de la misma.

Un líder indígena, que aboga por los derechos colectivos de su pueblo y los derechos individuales de las personas que lo componen, es un defensor de derechos humanos y, por tal condición, el Estado tiene una obligación adicional de protegerlos. En el caso relatado, esta situación está siendo incumplida gravemente, dado que, al cierre del presente informe, el Indi seguía sin pronunciar la resolución de reconocimiento del liderazgo del Sr. Cristóbal Martínez.

### **Creciente activismo en torno a la protección de los defensores y defensoras, un movimiento ciudadano que crece**

Durante el presente año se registraron numerosos eventos relacionados a la temática de protección de los defensores y defensoras, espacios desarrollados con la intención primordial de generar conciencia sobre el rol y la entidad jurídica propia que tiene la definición.

En ellos destaca el primer seminario sobre defensoras y defensores que se dio en llamar “Entre el compromiso y el riesgo”, cuya organización estuvo liderada por Enfoque Territorial, en el cual diferentes grupos organizados expusieron sobre la situación en la cual viven y desarrollan su labor de defensa de los derechos humanos, resaltándose la creciente criminalización del activismo y la militancia social, mediante el uso indebido del derecho penal.

Entre las conclusiones, se remarcó que la exigibilidad de derechos económicos, sociales y culturales, ya sea en el ámbito urbano como en el rural, es vista sistemáticamente por el Estado no como demandas sociales, sino como un problema penal que debe ser reprimido, lo que ha derivado en la criminalización de la protesta social como principal expresión de las violaciones que se perpetran, en un abierto incumplimiento de la obligación de promover y proteger la labor de los defensores y defensoras de derechos humanos.

### **Informe dados a conocer en 2016**

En el ámbito internacional, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dio a conocer su informe: “*Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos*”, que realiza un análisis exhaustivo de las diferentes formas de afectación del trabajo de quienes promueven los derechos humanos, incluyendo importantes recomendaciones para los Estados, entre ellas la abstención de realizar declaraciones estigmatizantes hacia los defensores y defensoras, algo que es descatado permanentemente en el Paraguay.

El relator especial de la ONU para los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, presentó a comienzos del mes de agosto de 2016 su último informe, centrado en la situación de los defensores y defensoras ambientales, donde se describe como elemento propiciador de riesgos el entorno hostil a las explotaciones extractivas y el poder que tienen las empresas, en ocasiones incluso superiores a la autoridad de los Estados donde desarrollan sus actividades.

## Recomendaciones

- El reconocimiento público y permanente de las principales autoridades, líderes políticos y medios masivos de comunicación sobre la importancia de la labor de los defensores y defensoras de derechos humanos en la democratización del país.
- La abstención de toda forma de estigmatización de los defensores y defensoras, así como de los derechos humanos mismos, por parte de agentes del Estado, especialmente autoridades nacionales.
- La no utilización del derecho penal como respuesta a las demandas sociales y el fin de la criminalización de toda protesta social.
- El desarrollo de protocolos y mecanismos institucionales, que sirvan para la protección de defensoras y defensores en situación de riesgo o vulnerabilidad.
- La investigación exhaustiva por parte del Ministerio Público de los hechos delictivos perpetrados y relatados en este informe en contra de defensores de derechos humanos y, particularmente, si existe vinculación o aquiescencia con agentes del Estado.

## Bibliografía

- Codehupy (2016) *Advierten sobre el alarmante aumento de los ataques a defensores y defensoras de derechos humanos*. Disponible en: <http://www.codehupy.org.py/noticias/ver-noticia/93/1>
- Codehupy (2016) *Presentaron informe sobre situación de defensoras y defensores de derechos humanos*. Disponible en: <http://www.codehupy.org.py/noticias/ver-noticia/32/1>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015) *Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf>

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Caso Kawas Fernández vs. Honduras serie c 196*. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_196\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_196_esp.pdf)
- Front line Defenders (2015). *Historia del caso: Julia Cabello Alonso*. Disponible en: <https://www.frontlinedefenders.org/es/case/historia-del-caso-julia-cabello-alonso>
- OEA y ONU, declaraciones, resoluciones y documentos de interés sobre defensores y defensoras. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/enlaces/default.asp>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004). *Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos. Folleto informativo N° 29*. Ginebra: OHCHR. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29sp.pdf>
- Organización de Naciones Unidas (2016) *Situación de los defensores de derechos humanos*. Michael Forst. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/495/47/PDF/N1449547.pdf?OpenElement>



CAPÍTULO 8

TEMAS DEL AÑO

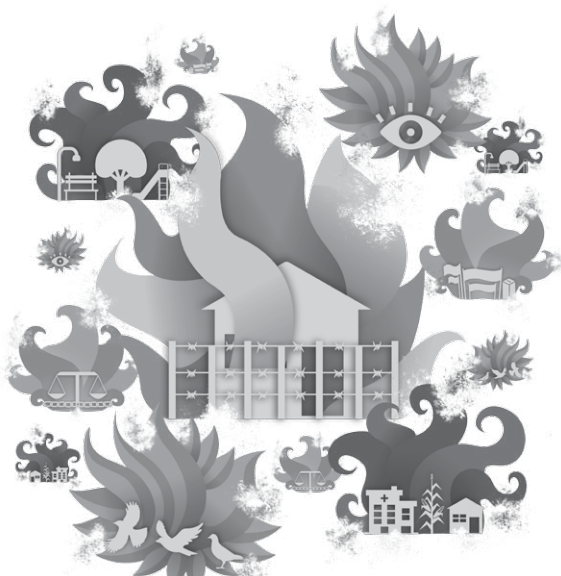






# LA PRIVACIÓN ARBITRARIA DE LA VIVIENDA Y TIERRA COMO CUESTIÓN VERTEBRAL DE LA POLÍTICA DE CRIMINALIZACIÓN DE LAS DEMANDAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

TEMA DEL AÑO



El presente artículo es una aproximación a la práctica estatal de los desalojos forzosos como elemento central de una política de criminalización masiva y generalizada que tiene otras manifestaciones. En las siguientes líneas se exponen el marco jurídico que está siendo inobservado, con la ilustración de algunos casos, así como la forma en que se ha manifestado esta violación, que sigue sumando víctimas tanto entre poblaciones campesinas como indígenas, ya sea en el ámbito rural o urbano.

**Oscar Ayala Amarilla**

## INTRODUCCIÓN

Las imágenes, como testimonios de situaciones de gran violencia, retransmitidas por las redes sociales, de un número creciente de intervenciones de agentes de la Policía Nacional y el Ministerio Público, en el contexto de conflictos rurales y algunos casos de asentamientos urbanos de la periferia del área metropolitana de Asunción, dieron cuenta a ojos de la opinión pública de una política de intervención estatal cada vez más abierta y asumida por las autoridades desde una presunta legalidad, sin reparar en que las mismas violan la prohibición de desalojo forzoso, en los términos que regula el derecho internacional de los derechos humanos.

Esta situación, que se ha vuelto una práctica generalizada y sistemática, en el contexto de crecientes disputas por la tenencia de la tierra y el derecho a la vivienda, supone la continuidad de una inercia represiva que marca un patrón de actuaciones violatorias de los derechos humanos, donde cuestiones como el derecho a la vivienda digna, la seguridad de la tenencia de las tierras o la protección de las áreas territoriales de ocupación y dominio ancestral de las comunidades indígenas que habitan en el Paraguay, pasan a ser gestionadas, en todo caso, por fuera estos conflictos, en el marco de políticas reactivas o de simple contención.

El presente artículo busca una aproximación a la política estatal de los desalojos forzosos, refiriendo el marco jurídico que está siendo violado e ilustrando con algunos casos la forma en que se ha expresado, particularmente este año, donde hemos visto a familias campesinas y comunidades indígenas vivir desahucios que han aumentado su vulnerabilidad.

## MARCO JURÍDICO

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de la Organización de Naciones Unidas (ONU), en su Observación General (OG) N° 7, define a los desalojos forzosos como “el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos” y considera que los mismos, son incompatibles con los requerimientos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), por lo cual se han desarrollado obligaciones específicas para los Estados.

En este sentido, es crucial recordar aquí el enunciado que el propio CDESC realiza sobre las condiciones que deberían darse para que un desalojo se ajuste a las obligaciones del Estado y consecuentemente sea compatible con el derecho internacional de los derechos humanos, señalando en su OG N° 7 que

los Estados deben encuadrar su práctica en el siguiente marco: 1) Disponer de todos los recursos jurídicos apropiados. 2) que se adopten medidas apropiadas para impedir toda forma de discriminación a que el desalojo pueda dar lugar. 3) que se estudien, conjuntamente con las personas afectadas, todas las demás posibilidades que permitan evitar o, cuando menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza, antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo. 4) la debida indemnización en caso de ser privados de bienes personales. 5) Contar con las debidas garantías procesales, entre ellas: a) disponer de una auténtica oportunidad procesal para que se consulte a las personas afectadas; b) se disponga de un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) que se facilite a todas las personas interesadas, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras a las viviendas; d) contar con la presencia de funcionariado del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando este afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) que el desalojo no se produzca cuando haya muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas lo permitan expresamente; g) que se les ofrezcan recursos jurídicos a los afectados; h) que se les ofrezca asistencia jurídica, siempre que sea posible, a quienes necesiten pedir reparación a los tribunales. 6) derecho a que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas (según sea el caso), si las personas afectadas no disponen de recursos económicos suficientes.

Los derechos de los pueblos indígenas, leídos bajo las obligaciones internacionales precedentemente descritas, tienen aún salvaguardas y garantías propias más rigurosas. En tal sentido, vale recordar que la Constitución de la República del Paraguay, artículo 64: "...prohíbe la remoción o traslado de su hábitat (de las comunidades indígenas), sin el expreso consentimiento de las mismas". Asimismo, la Ley N° 43/89, artículo 2: "No se admitirá innovación de hecho y de derecho en perjuicio de los asentamientos de las comunidades indígenas durante la tramitación de los expedientes administrativos y judiciales a que dieren lugar la titulación definitiva de las tierras".

El marco jurídico de garantías de los pueblos indígenas también descansa en las previsiones del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) "Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes", ratificado por el Paraguay mediante la Ley N° 234/93, que en su artículo 14, dice: a) Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes. b) Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determi-

nar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

Por último, el desarrollo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), al referirse al alcance de la protección convencional del artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), refuerza nítidamente el marco jurídico protector, en este caso de los pueblos indígenas cuando dice que: a) “la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado; b) la posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro; c) los miembros de los pueblos indígenas que por causas ajenas a su voluntad han salido o perdido la posesión de sus tierras tradicionales mantienen el derecho de propiedad sobre las mismas, aun a falta de título legal, salvo cuando las tierras hayan sido legítimamente trasladadas a terceros de buena fe; y d) los miembros de los pueblos indígenas que involuntariamente han perdido la posesión de sus tierras, y estas han sido trasladadas legítimamente a terceros inocentes, tienen el derecho de recuperarlas o a obtener otras tierras de igual extensión y calidad (Corte IDH, 2006).

### **Campesinos, campesinas e indígenas, víctimas de la misma violencia**

Un estudio recientemente publicado por Base Investigaciones Sociales (Base IS), titulado “Judicialización y violencia contra la lucha campesina”, da cuenta que el periodo inmediatamente anterior al que abarca el presente reporte, registra 43 casos de conflictos en el ámbito rural, donde el Estado desalojó y/o criminalizó acciones de exigibilidad relacionados al acceso a la tierra o la tenencia de la misma (Areco y Palau, 2016). Si bien los autores no se refieren, ni utilizan la categoría de desalojo forzoso, muchos de los casos que lograron documentar en su libro contienen elementos y se adecuan a la definición de desalojo forzoso dado por el CDESC. La cifra señalada de por sí es elocuente y señala el carácter generalizado de esta política represiva.

#### ***Guahory***

Esta situación, la ejecución de los desalojos forzosos, ha tenido una trágica continuidad y se ha instalado como práctica de Estado frente a los conflictos de tierra que se han extendido durante el presente año. Uno de ellos, acaso el de mayor repercusión pública, fue el ocurrido en el distrito de Tembiaporã, Dpto. de Caaguazú, conocido como caso Guahory, ocurrido el 14 de setiembre de 2016, cuando aproximadamente 1.200 policías, un agente fiscal y colonos brasileños procedieron a la expulsión de unas 200 familias campesinas de sus casas luego de que las mismas, así como sus cultivos y otros bienes, fueran completamente destruidos. Esto sin que un juez se haya pronunciado sobre la procedencia o no del desahucio, ni otras instancias del Estado hayan previsto

medidas de salvaguarda o protección para reubicar a las personas y familias afectadas, garantizándoles, al menos, la alimentación y asegurándose el acceso regular de niños, niñas y adolescentes a las escuelas, por ejemplo<sup>1</sup>.

Al respecto, la Codehupy, en un pronunciamiento público, había señalado:

El desalojo forzoso y el derribo de viviendas como medida punitiva, tal como se ha observado en Guahory, son prácticas incompatibles con las obligaciones de un Estado democrático y constituyen una grave violación a un conjunto amplio de derechos humanos como la vivienda, la alimentación, el agua y la seguridad en el hogar, agravados en este caso por el sometimiento de las víctimas a tratos crueles, inhumanos y degradantes durante el procedimiento que arrasó con sus medios de vida, conforme lo han señalado uniforme y consistentemente numerosos testigos de los hechos<sup>2</sup>.

En este caso, además, se ha denunciado públicamente el pago irregular a la Policía Nacional de una determinada suma de dinero por parte de algunos colonos de origen brasileño, quienes serían los beneficiarios directos del desalojo. Asimismo, se ha señalado la utilización de un helicóptero de la Entidad Binacional Yacuyretá (EBY), lo que fue asumido como un “elocuente indicador de la colusión público-privada instrumentada para violar los derechos humanos de numerosas familias campesinas, hoy humilladas y sin garantías de retorno, reubicación ni indemnización”, según el pronunciamiento referido.

### **Sauce**

Víctimas de la política de desalojos forzosos también fueron indígenas del pueblo Avá Guaraní, cuya comunidad, Sauce, sufrió el embate represivo, sin atenuantes, cuando el 30 de setiembre de 2016 efectivos de la Policía Nacional procedieron a echarlos de sus casas, siendo estas y sus lugares comunitarios de culto completamente destruidos<sup>3</sup> mediante la quema de los mismos.

En este caso, además del marco jurídico ya referido, el Estado incumplió su obligación de garantizar el derecho al retorno de la comunidad a sus tierras y decidió favorecer un derecho de propiedad, alegado, sin más título, bajo criterios economicistas expuestos por un “productor” sojero con grandes intereses en la mecanización de las tierras para la implantación de cultivos de soja<sup>4</sup> en la zona, sin consideración alguna por los derechos indígenas que ni siquiera fueron tenidos en cuenta en la decisión judicial.

1 Última Hora, 5 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/concluyen-que-desalojo-guahory-fue-irregular-m029327.html>

2 Codehupy, 19 de setiembre de 2016. Disponible en: <http://www.codehupy.org.py/noticias/ver-noticia/72/1>

3 Codehupy, 4 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.codehupy.org.py/noticias/ver-noticia/82/1>

4 Codehupy, 10 de octubre 2016. Disponible en: <http://www.codehupy.org.py/noticias/ver-noticia/81/1>

Esta comunidad indígena –decían Sunú, Tierraviva y Codehupy en un comunicado conjunto– “es una de las tantas que fue expulsada durante la construcción de la hidroeléctrica Itaipú y que jamás fue indemnizada. Ante esto, y sin ninguna otra alternativa, regresaron a sus tierras ancestrales, para encontrarse con otro titular”. Este resultó ser Germán Hutz, suegro de la hermana del vicepresidente, Juan Afara, titular que de este modo “encontró el eco favorable en las autoridades leales a la política sectaria que privilegia a los más poderosos, procediendo a expulsar a los indígenas de las tierras que siempre les pertenecieron” y fue violentada por “quienes deberían proteger por todos los medios a la parte más vulnerable”.

Estos dos casos, por cómo se ejecutaron, son reveladores, con independencia del debate jurídico que pueda subsistir sobre la propiedad del inmueble o finca en cuestión, de cómo el Estado, a través de sus agentes fiscales y policiales, actúa sin consideración alguna de las obligaciones que tiene con relación a otros derechos humanos, como la alimentación, la vivienda, el trabajo, etc., que están siempre comprometidos en una situación de ocupación de tierras, donde el conflicto está dado y motivado por el estado de necesidad de los ocupantes, quienes siendo titulares de derechos, en materia de acceso a la tierra o protección de la tenencia de la misma, son víctimas del Estado que les negó esos derechos humanos en una contradicción insalvable.

La instrumentación del tipo penal de invasión de inmueble ajeno que es utilizado por fiscales y policías –generalmente sin control jurisdiccional, sobre pretexto de que los campesinos y campesinas cuando ocupan unas tierras están en situación de flagrancia y que esto de por sí ya les faculta a intervenir– deviene completamente impropcedente y en la práctica se ha convertido en una forma abusiva y arbitraria que viola todo tipo de derechos humanos.

El estado de necesidad no debería ser objeto de reproche penal. Los jueces, juezas o agentes fiscales que admiten denuncias por presuntas invasiones de inmueble ajeno tienen la obligación de examinar el caso y leerlo no solo bajo las normas del derecho punitivo, sino de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos, antes de decidir un desalojo.

### **Los desalojos forzosos y su correlato en el ámbito urbano**

En ocasión del desalojo de dos asentamientos urbanos de la ciudad de San Lorenzo, ejecutados el 13 de enero de 2016, el procedimiento utilizado siguió el llamado “Plan de acción conjunta para casos de hechos punibles de invasión de inmueble ajeno” más conocido como “protocolo de desalojo”, que tiene su origen en un acuerdo interinstitucional de actuación encabezado por el Ministerio del Interior.

Este plan fue un acuerdo suscrito el 28 de marzo de 2012 entre autoridades del Ministerio del Interior, de la Fiscalía General del Estado y la Policía Nacional reconociendo como motivación que la “sociedad requiere de las instituciones del Estado una respuesta eficaz y efectiva al problema de la invasión de inmueble ajeno”. El mismo consta de cuatro fases: a) Constitución fiscal (ante el conocimiento de una presunta invasión, el fiscal junto con la Policía Nacional se constituirá en el lugar para averiguar los motivos de la presencia de la gente en el lugar y les advertirá de sus consecuencias); b) Planificación del procedimiento (La Policía Nacional y la Fiscalía realizan el plan de operaciones debiendo comunicar a direcciones de derechos humanos); c) Procedimiento de aprehensión y cese del hecho antijurídico (se dispone genéricamente “las medidas que correspondan conforme a la Constitución y las leyes”, aprehender a los autores, levantar evidencias, custodiar el lugar); c) Proceso Penal.

Como es fácil apreciar, no se contempla fase alguna para el abordaje de medidas de Estado orientadas a la satisfacción de otros derechos humanos, que no sea el de la propiedad privada, cuya protección es la razón de ser del instrumento. Esto, por lo que se ha dicho hasta aquí, es absolutamente incompatible con las obligaciones emanadas del derecho internacional y la propia Constitución de la República, que define al Estado como social de derecho.

Es decir, en ninguna de las cuatro fases establecidas, por ejemplo, se prevé la intervención de la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat) a fin de determinar los derechos insatisfechos de las personas y familias o del Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), etc.

El protocolo, además, permite aprehensiones de forma genérica, por lo que también es violatorio de la libertad de las personas. La presunta flagrancia tampoco se configuraría, pues son casos en los que, generalmente, aún falta un pronunciamiento judicial sobre el mejor derecho o la situación del inmueble en cuestión.

En el texto no se menciona la palabra “desalojo”, aunque está claro que es esta la acción que se realiza, pero en cambio utiliza eufemismos jurídicos como el de “cesar el hecho antijurídico” o proceder con las “medidas que correspondan según la Constitución y las leyes”. Tampoco plasma términos como expulsión o “lanzamiento” (término utilizado por nuestra normativa civil). Este extremo cuidado de disimular la acción principal buscada por el operativo se debe a que las autoridades intervinientes se encuentran arrogándose funciones ajenas a sus facultades legales, en este caso las de un juez del fuero civil.

El desalojo es una acción civil prevista en nuestro código en el apartado de juicios y procedimientos especiales (CPC, art. 621 a 634). Este procedimiento sumario señala la oportunidad de la defensa en juicio de los bienes jurídicos en juego, y en el cual se prevé que un juez analice todas las pruebas y derechos para hacer o no lugar al desalojo.



Sin embargo, ese cuidado de no mencionar la palabra desalojo se vuelve anecdótico cuando se contrasta con los informes policiales que narran la misma acción coordinada con la Fiscalía. La Policía Nacional, sin advertirlo, generalmente sí se refiere a diversos casos como “el operativo desalojo”.

El “protocolo de desalojo” no puede prevalecer sobre la ley y el marco jurídico general, tal como lo plasma la OG N° 7 del CDESC, citado más arriba.

## **El escenario del área metropolitana de Asunción**

San Lorenzo fue escenario de 4 desalojos mediatizados en el 2016, dos de ellos ocurridos el 13 de enero (Capilla del Monte y Paraíso) y dos más el 1 de junio (Boca de King Kong y Triunfo).

Estos desalojos fueron precedidos por una investigación realizada por la Policía Nacional sin participación de los órganos competentes para el efecto. Esta investigación, que se encuentra al menos en parte dentro de las carpetas fiscales, resulta ilustrativa respecto al proceder de los órganos estatales (ver artículo sobre Defensores y Defensoras de este mismo informe).

El segundo operativo se realizó, al decir de un medio de comunicación, de forma “pacífica” queriendo señalar la falta de reacción de los ocupantes, pero donde se quemaron viviendas, enseres personales y bienes de los mismos. La calificación de “pacífico” pareciera no quebrantarse ante esas medidas para dicho periódico<sup>5</sup>.

En algunos casos se solicita la presencia de ministerios, secretarías y otras instituciones encargadas de brindar respuestas de atención y protección a niños, niñas y adolescentes afectadas por los operativos. Sin embargo, en el mejor de los casos, algunos funcionarios y funcionarias de estas dependencias hacen acto de presencia durante las violentas intervenciones, pero no para alguna atención mediata en especial a mujeres embarazadas, niños, niñas, adolescentes, personas con discapacidad, adultos y adultas mayores, sino como simples espectadores.

En su punto 16, la OG N° 7 del CDESC es claro en señalar que “los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda”. Sin embargo, hasta el cierre de este informe, ninguna autoridad de la Senavitat se ha acercado a las familias que fueron desalojadas y que se encuentran en la calle.

5 ABC Color, 1 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/pacifico-desalojo-en-san-lorenzo-1485364.html>

## CONCLUSIONES

Con base en las obligaciones referidas, un juez o fiscal, en tanto agentes del Estado, cuya actuación compromete la responsabilidad internacional del Paraguay, están obligados a pronunciar sus decisiones enmarcándolas en las obligaciones que impone el derecho internacional de los derechos humanos. En consecuencia, aun estableciéndose eventualmente desde un punto de vista formal los requisitos para ordenar un desalojo, si las personas o familias afectadas por la medida no fueron atendidas en sus derechos por el Estado –ya sea en materia de tierras o vivienda–, las autoridades competentes, además de estar facultadas, están obligadas a suspender la ejecución de la sentencia. Esta puede ser interrumpida por el tiempo que sea necesario hasta tanto los órganos correspondientes planteen soluciones definitivas, en las cuales es imprescindible la activa participación de los afectados y afectadas, a raíz de las obligaciones que tiene el Estado de respetar derechos, en este caso el de acceso a tierras y vivienda.

En palabras del CDESC: “Los desalojos no pueden resultar en la constitución de individuos sin vivienda o vulnerables a la violación de otros derechos humanos”. Por ende, privar arbitrariamente de vivienda y tierra a una persona o grupo de personas viola los derechos humanos.

## RECOMENDACIONES

- Derogar las disposiciones y “protocolos” de desalojo que, además de tener menor rango que la Constitución y los tratados internacionales, son contrarios a los principios de la Carta Magna y los compromisos del Estado en materia de derechos humanos.
- Atender las necesidades de tierra y vivienda a través de políticas públicas que brinden soluciones integrales a la problemática y no derivar las respuestas al campo penal.
- Suspender los desalojos forzosos hasta que los órganos correspondientes, como el Indert o la Senavitat, hayan intervenido en cada caso puntual para dar respuesta a las demandas económicas y sociales al Estado.
- La ejecución de los desalojos, por parte de agentes estatales, debe suspenderse hasta tanto los derechos humanos de las personas afectadas sean objeto de protección y garantía suficiente y adecuadas por los organismos competentes del Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

Areco, Abel y Marielle Palau (2016) *Judicialización y violencia contra la lucha campesina*.

Asunción: Base IS.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006) *Caso Comunidad Indígena*

*Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Serie c 146*. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_146\\_esp2.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf)

Naciones Unidas (1991) *Observación General (OG) N° 7 del Comité de Derechos Económicos,*

*Sociales y Culturales*. Disponible en: <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-7-derecho-una-vivienda-adeuada>

Naciones Unidas (1993) *Desalojos forzosos y derechos humanos*. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet25sp.pdf>

# EL CASO CURUGUATY: LA NEGACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

TEMA DEL AÑO



El caso Curuguaty marcó dos hitos en Paraguay durante 2016: uno de injusticia, con la condena a once campesinas y campesinos víctimas y supervivientes de la masacre de Marina Kue, y otro que representa un destello de justicia, con la declaración de nulidad del proceso judicial y el sobreseimiento de Raquel, una de las procesadas quien al momento de ocurrir los hechos era, aún adolescente. El juzgamiento en primera instancia concluyó para todas las personas acusadas, pero sigue el proceso en búsqueda de justicia y respeto a los derechos humanos.

Clyde Soto y Rocco Carbone

## Una buena, para empezar

Mientras comenzamos estas líneas llega una buena noticia entre tanta injusticia sobre el caso Curuguaty: sobreyeron a Raquel y anularon el proceso judicial parcial e injusto que soportó por más de cuatro años. Este resultado ratifica la necesidad de seguir enfrentando, sin desmayos, uno de los oprobios sociales, políticos y jurídicos más grandes del Paraguay del siglo XXI: el caso Curuguaty, o la negación total de los derechos humanos. A continuación, va nuestro aporte militante, en los terrenos de la memoria y del debate de ideas, para expresar un sentido: seguir luchando por la libertad de los demás presos políticos vinculados al caso.

## Un tormento judicial

El año 2016 trajo definiciones en el largo proceso de tormento judicial sufrido por los campesinos y las campesinas víctimas y supervivientes de la masacre de Marina Kue, Curuguaty, sucedida el 15 de junio de 2012, donde resultaron asesinadas 17 personas (once campesinos y seis policías) tras un violento operativo policial. Se trata del más emblemático caso para los derechos humanos en el Paraguay actual, que tuvo además un sentido y unas consecuencias de alta relevancia en la historia política reciente del país.

Esta masacre brindó el argumento de origen para el juicio político que destituyó al presidente Fernando Lugo, realizado apenas una semana luego del suceso (el 22 de junio de 2012), interrumpiendo el mandato para el que había sido electo en 2008 y que debía haber concluido en 2013. La inestabilidad política que se desató a partir de los hechos de Marina Kue propició las condiciones para que la derecha paraguaya –Partido Liberal más Partido Colorado, contorneados por algunas adyacencias menores– tuviera las condiciones para concretar lo que había sido una constante amenaza al gobierno de Lugo: implementar un juicio político exitoso. La destitución de Lugo polarizó a la sociedad y, desde una posición, fue equiparada a un golpe de Estado parlamentario, debido al juicio político llevado a cabo en 24 horas, sin condiciones básicas de razonabilidad ni respeto al derecho a la defensa. Tras el juicio, asumió el poder el hasta entonces vicepresidente electo, Federico Franco, quien completó el mandato –bajo una seria crisis de legitimidad– hasta que entregó el cargo en agosto de 2013 al Presidente electo en los comicios realizados en abril de dicho año, Horacio Cartes. De esa manera, el caso Curuguaty marca el retorno del Partido Colorado al poder que había ejercido de manera continua entre 1947 y 2008, luego de apenas un breve paréntesis de cinco años.

La confusa situación vivida cuando la masacre de Marina Kue dio lugar casi inmediatamente a un discurso explicativo dirigido hacia dos objetivos: por una parte la supuesta responsabilidad política del entonces presidente, lo que dio

lugar al juicio político, y, por otra parte, la también supuesta responsabilidad penal del grupo de campesinas y campesinos asentados en Marina Kue, que demandaban se inicie un proceso de distribución de esas tierras que reconocían como propiedad estatal y que debían haber sido destinadas a la reforma agraria. Ambas líneas argumentales han estado siempre íntimamente ligadas, pues se precisaba de una culpabilidad para consumir el golpe político destituyente y, también, de unos culpables que justificaran la actuación policial. Si los policías mataron a 11 campesinos –como siempre se supo había sucedido–, debían demostrar que lo habían hecho como reacción válida ante los 6 policías muertos. Pero ¿quiénes mataron a los policías?

La pregunta, que debería haber sido respondida tras una investigación seria por parte de la Fiscalía, se contestó por vía de un libretto prefabricado que ubicó como culpables a las campesinas y los campesinos sin tierras que ocupaban el predio de Marina Kue, tierras a su vez ocupadas por una empresa privada: Campos Morombi, y en ese entonces en disputa entre dicha empresa y el Estado paraguayo<sup>1</sup>. Así, imputaron a mansalva a unas 60 personas que suponían habían estado en el lugar (a partir de una lista escrita a lápiz en un cuaderno –la nómina de aspirantes a las tierras que habían elaborado los propios campesinos– que se mojó y luego terminó “perdido”) y luego acusaron a 17 de ellas (15 adultos y dos adolescentes; 13 hombres y 4 mujeres). Posteriormente, tres fueron sobreseídas en audiencia preliminar realizada en 2013. En el mismo año uno de los adolescentes aceptó someterse a un procedimiento abreviado que terminó en una condena (es decir: culpabilidad<sup>2</sup>) con suspensión a prueba de la ejecución de condena. En tanto, 13 fueron pasados a juicio oral y público; para las 12 personas adultas de ese grupo el juicio se inició en julio de 2015, y en noviembre de este año, para Raquel, en virtud de que era aún adolescente en el momento de los hechos juzgados.

El proceso seguido hasta llegar al juicio oral y público representó en sí mismo un prolongado calvario para el conjunto de las personas acusadas, por varias razones: la parcialidad manifiesta de los actores intervinientes por parte del sistema judicial, la falta de razonabilidad de la acusación, las incoherencias procesales, la necesaria interposición de recursos por la defensa técnica ante actuaciones parciales, el cambio reiterado de defensores, las sucesivas suspensiones de los actos procesales –desde la audiencia preliminar hasta el inicio del mismo juicio– y, sobre todo, la prolongada, injustificada e injusta prisión preventiva de

1 Recuérdese que en 2015 fue sancionada y puesta en vigencia una ley que aceptaba la “donación” de las tierras en disputa por parte de Campos Morombi al Estado paraguayo, con la finalidad de establecer en ellas una reserva natural. De esta manera, incluso sin haberse resuelto el tema de la propiedad de las tierras en los canales donde estaba siendo dirimido el caso, el Estado reconoció de manera indirecta la supuesta titularidad de Campos Morombi.

2 Esta condena representó un precedente nefasto para los derechos humanos y para el proceso a las demás personas acusadas. El procedimiento abreviado implica la aceptación por parte del acusado de responsabilidad sobre el supuesto hecho punible. Es un modo de evitarse el largo proceso judicial. Sin embargo, esto crea graves distorsiones en el sistema penal paraguayo, pues es común que se ofrezca libertad (suspender la ejecución de la condena a prisión bajo determinadas condiciones) a cambio de la asunción de culpabilidad por parte de la persona acusada. Obviamente, muchas personas optan por su libertad, aun siendo inocentes y aun cuando queden marcadas con una condena penal de por vida. Esto es un uso perverso y extorsivo de la citada figura penal.

las personas acusadas. En tres ocasiones llegaron las personas acusadas a huelgas de hambre límites para obtener medidas alternativas de libertad, al menos arrestos domiciliarios y mejores condiciones de reclusión.

## Todo el peso de la injusticia

El juicio a los campesinos y las campesinas de Curuguaty duró entre su inicio formal y su finalización casi un año completo. Comenzó el 28 de julio de 2015 y concluyó el 11 de julio de 2016, si bien el 18 de julio se leyó la parte argumentativa de la condena. Su primera etapa estuvo marcada por la suspensión reiterada de acto procesal, por cambios sucesivos en la defensa técnica y por incidentes y recusaciones planteados por los defensores, por sumarios y sanciones a los abogados defensores<sup>3</sup>, hasta que a finales de 2015 empezó a cobrar un ritmo fluido, llegando a su conclusión en 2016. Pero, puede afirmarse que en todo este lapso la tónica del proceso no se apartó de los delineamientos marcados desde el inicio del caso: el hilo argumental fue el mismo, desde las primeras explicaciones dadas por los agentes estatales responsables de la persecución penal, hasta el alegato final de la Fiscalía y la condena final.

La versión oficial fue construida e instalada tanto por los medios de comunicación hegemónicos como por los actores estatales centrales de esta historia, principalmente Jalil Rachid, el fiscal de la causa Curuguaty, hoy viceministro de Seguridad del gobierno Cartes. Dicha versión giró alrededor de la “teoría de la emboscada”. Es decir, que los campesinos de Marina Kue –alrededor de 70– lo-graron emboscar, con intención criminal, a una fuerza policial de élite y adiestrada –compuesta por más de 300 efectivos–, portando apenas algunas escopetas rústicas, cuchillos, machetes y alguno que otro elemento propio de las tareas del campo. Esta hipótesis de trabajo funcionó como libreto oficial. Una vez que cobró fuerza explicativa propia, todo el proceso judicial se encaminó a reconfirmarla, descartando así toda posibilidad de investigación imparcial de los hechos.

Esta circunstancia representa una gravísima violación de los derechos humanos, pues es equiparable a una sentencia previa: una condena que se justifica por sí misma y no por la veracidad de los hechos, confirmados por pruebas coherentes y válidas. Configurada la condena *a priori* de los acusados, el proceso judicial perdió su sentido más profundo, que es el arribo a una conclusión válida acerca de culpabilidades o inocencias. Las pruebas fueron reducidas a colecciones de objetos sin mayor trascendencia para el análisis del caso, elementos

3 Guillermo Ferreiro y Vicente Morales fueron sumariados por la Superintendencia de la Corte Suprema de Justicia siendo abogados defensores de la causa, donde actuaron hasta el día de inicio del juicio, el 28 de julio de 2015. Ver: “Caso Curuguaty: sumario contra abogados defensores permanecerá abierto durante todo el juicio”, E’a, 25 de junio de 2015. Disponible en: <http://ea.com.py/v2/caso-curuguaty-sumario-contra-abogados-defensores-estara-permaneceradurante-todo-el-juicio/>. En tanto, el abogado Amelio Sisco fue sancionado por el Tribunal de Sentencia con una multa de Gs.14.000.000 por supuesto ejercicio abusivo del derecho y mala fe. Estas actuaciones muestran el patrón de amedrentamiento a los defensores en el caso Curuguaty. Ver: “USD 1.200 de multa a abogado de labriegos en caso Curuguaty”, Paraguay.com, 3 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/usd-1-200-de-multa-a-abogado-de-labriegos-en-caso-curuguaty-143929>.

probatorios que habrían sido determinantes se perdieron, se contaminaron por inadecuada manipulación o quedaron fuera del proceso por ocultamiento, los testimonios (muchos altamente imprecisos y hasta contradictorios) no fueron debidamente contrastados, no se investigaron las graves denuncias de ejecuciones de varios de los campesinos; en fin... un largo proceso y un voluminoso expediente que no hizo más que confirmar lo que era de conocimiento público desde el principio: la voluntad férrea de condenar a este grupo de campesinos y campesinas –más allá de la verdad y de la razón– porque esto era necesario como punto final a un caso que pone en entredicho la legitimidad de todo el sistema político y de justicia del Paraguay.

Así, el año 2016 marcó un hito para la injusticia en el Paraguay: el juicio al caso Curuguay terminó en condena generalizada e irracionalmente dura para 11 de las campesinas y los campesinos procesados<sup>4</sup>, por las acusaciones de homicidio doloso consumado<sup>5</sup> –referida a la muerte de los seis policías–, invasión de inmueble ajeno y asociación criminal para delinquir. Nótese de manera enfática que ninguna de las muertes de los 11 campesinos fue investigada ni derivó en un proceso penal: la más absoluta impunidad.

Las condenas fueron de entre 30 y 4 años de prisión, con un adicional de 5 años de medidas de seguridad para Rubén Villalba, por la supuesta peligrosidad que el Tribunal, dice haber confirmado a partir de pericias psicológicas. Villalba recibió la condena más alta, de 30 años, y al agregársele dichas medidas el sistema judicial/penal del Paraguay se ocupó de que no pueda salir de prisión sin haber completado el lapso de la condena<sup>6</sup>. A Luis Olmedo le condenaron a 20 años de prisión y a Arnaldo Quintana y Néstor Castro a 18 años cada uno. Estas fueron las condenas más elevadas, en vinculación con la muerte de los policías y las demás acusaciones ya mencionadas.

Además, las tres mujeres que afrontaron el juicio, Lucía Agüero, Dolores López y Fany Agüero, recibieron la condena de seis años de pena privativa de libertad. El Tribunal decidió que guarden arresto domiciliario hasta cumplir la condena. A las tres mujeres se les atribuyó haber estado presentes en el lugar de los hechos, en compañía de niños, niñas y adolescentes y ancianos, como parte de un plan orquestado por el grupo de campesinos, “con la finalidad estratégica de generar un ambiente de confianza en los agentes policiales, y evitar que estos

4 Uno de los 12 procesados, Felipe Nery Urbina, que había comenzado siendo juzgado con los demás, pidió que se separe su proceso debido a que su acusación (frustración de la persecución penal) tenía una expectativa de pena muy diferente a la de los demás, por lo que al finalizar el juicio eran 11 los juzgados.

5 La acusación fiscal inicial fue hecha por homicidio doloso en grado de tentativa. El fiscal arguyó entonces que no tenía la certeza acerca de quiénes habían realizado los disparos. Sin embargo, con el transcurrir del proceso se cambió dicha calificación por la de homicidio doloso en grado consumado, alegando que durante el proceso se había confirmado la responsabilidad de algunos de los acusados.

6 Se debe recordar, además, que Rubén Villalba ya había sido condenado a siete años de pena privativa de libertad por otro caso relacionado con una ocupación de tierras, el caso Pindó, que fue juzgado mientras este proceso de Curuguay se estaba desarrollando. Cabe suponer que precisamente “resucitaron” este antiguo caso para impedir que en su momento Rubén fuera beneficiado con el arresto domiciliario, como otros de sus compañeros con los que realizó largas huelgas de hambre.



recurran a la fuerza para el desalojo. Esto facilitó el trabajo de los tiradores que dispararon en contra de los policías<sup>7</sup>. Es decir, se condena a las mujeres por su sola presencia, atribuyendo a este hecho intenciones criminales. Las mujeres participan en las organizaciones y movilizaciones campesinas y sociales por derecho propio. Suelen hacerlo acompañadas de sus hijos e hijas, debido al rol que prioritariamente se les asigna en función de la división sexual del trabajo. Resulta increíble que por ello sean criminalizadas: por estar presentes en compañía de sus hijas e hijos.

Finalmente, los acusados Felipe Benítez Balmori, Adalberto Castro, Alcides Ramírez, y Juan Carlos Tillería recibieron la condena de cuatro años de cárcel por invasión de inmueble ajeno y asociación criminal. Dado que estos cuatro hombres ya habían estado privados de libertad por cuatro años, quedaron libres.

Todo el juicio del caso Curuguay se realizó principalmente en español, siendo en parte –y de manera abiertamente limitada– trasladado al guaraní por una traductora oficial presente durante el juicio, luego de la solicitud del equipo de abogados defensores en este sentido. La sentencia fue íntegramente leída en español, con apenas unas breves explicaciones en guaraní. Esto, que representa una flagrante violación a los derechos humanos y a las leyes del Paraguay, coloca también ante el mundo uno de los sentidos profundos del caso Curuguay: es el zarpazo discriminatorio de un Estado poscolonial basado en la desposesión territorial y cultural de la población indígena y campesina.

Finalizó el juicio, pero no el proceso. A inicios de agosto de 2016 los abogados de la defensa técnica de las once personas condenadas, presentaron un recurso de nulidad y apelación de la sentencia de primera instancia. Si se observa el transcurso de los cuatro años de proceso judicial, cabe dudar de que esta solicitud cambie el curso de los hechos. No obstante, como ya se ha venido haciendo, esta desconfianza nunca deberá significar que no se sigan todos los pasos posibles en búsqueda de la justicia para las víctimas mortales y penales del caso Curuguay.

## Un destello de justicia

Pese a todo, el 17 de noviembre de 2016 sobrevino una victoria para la justicia en el caso Curuguay: el tribunal de sentencia declaró nulo el proceso judicial seguido a Raquel y la sobreesayeron de manera definitiva. Se trata de una de las dos personas adolescentes vinculadas a los hechos de Curuguay, que fueron acusadas y luego juzgadas. Ella no había aceptado el procedimiento abreviado que le ofrecieron si se asumía como culpable y esperó el juicio, permaneciendo 17 días en la cárcel del Buen Pastor, más de un año en prisión domiciliaria y

7 Expediente N° 130-2012. Causa: "Felipe Benítez Balmori y otros s/ hechos punibles de homicidio, homicidio doloso en grado de tentativa, lesión grave, asociación criminal, coacción, coacción grave e invasión de inmueble ajeno". Sentencia Definitiva N° 43.

luego bajo libertad ambulatoria. Fue juzgada bajo las normas procesales correspondientes a los y las adolescentes, en un acto diferente al de los demás acusados adultos, con la defensa técnica de Codehupy, a cargo de las abogadas Mirta Moragas y Sonia Von Lepel.

El Tribunal de Sentencia de Salto del Guairá dictaminó la nulidad absoluta del proceso judicial debido a que en su momento a Raquel no se le realizó una evaluación psicosocial para determinar si la misma contaba con la madurez suficiente para conocer la antijuridicidad de los hechos en el momento de lo ocurrido, lo que era una obligación en este caso por tratarse de una adolescente. Habiendo transcurrido cuatro años de los hechos, el Tribunal entendió que la situación era insalvable y que se había violado el principio del debido proceso garantizado en la Constitución Nacional, en la normativa internacional y nacional referida a los derechos de la niñez y la adolescencia, y en los procedimientos penales establecidos.

El caso Curuguay es un compendio de injusticias, históricas y actuales. Aun cuando puede considerarse que haber vivido un proceso tan largo es en sí una forma de castigo indebido, el resultado en el proceso de Raquel es el primero coherente con la idea de justicia, pues por primera vez un órgano judicial con intervención en este caso no solo declaró, sino que además actuó apegándose a las normas del debido proceso. Sienta un precedente que debería servir para que ningún adolescente del Paraguay se vea sometido a circunstancias similares. La sentencia otorgada a Raquel le permite verse libre del tormento judicial/penal que prosigue para los demás condenados, para así construir un proyecto de vida en libertad.

## **Reacciones nacionales e internacionales**

La injusta condena a los once campesinos y campesinas del caso Curuguay despertó reacciones tanto en el país como más allá de las fronteras. Numerosas organizaciones sociales, así como redes locales y de diversos países, se movilizaron para expresar su protesta y solidaridad por el resultado del caso. Frente al Palacio de Justicia en Asunción, la movilización acompañó la lectura de la sentencia y se instaló una carpa permanente donde familiares y activistas de derechos humanos siguen en protesta hasta ahora, a punto de finalizar el año.

A nivel de los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, ni bien concluida la emisión de la sentencia, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, expresó:

La condena de 11 campesinos en el caso Curuguay luego de un juicio que se señala de no haber respetado garantías procesales es muy preocupante. En los últimos cuatro años, varios mecanismos de derechos humanos y organizaciones de

la sociedad civil han advertido sobre graves irregularidades en la investigación, incluidas denuncias de violaciones del debido proceso y al derecho a la defensa<sup>8</sup>.

Además, recordó la recomendación que ya en 2013 había dado el Comité de Derechos Humanos al Paraguay en el sentido de realizar una investigación inmediata, independiente e imparcial, habida cuenta de las irregularidades en la actuación del Ministerio Público, el Poder Judicial y las fuerzas de seguridad, así como la falta de imparcialidad e independencia en la investigación de los hechos. Mencionó además que ya en 2013 en el Examen Periódico Universal (EPU) se había recomendado a Paraguay crear una comisión independiente de investigación para esclarecer los hechos, habiendo el país aceptado ese compromiso. Pidió poner fin a la impunidad con relación al caso, recordando la recomendación emitida en 2012 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con relación al asesinato de Vidal Vega, uno de los campesinos testigos clave en el caso, y que el país avance en la reforma con relación a la tierra, un antiguo pendiente.

Lo increíble del caso es la respuesta dada por el Gobierno de Paraguay. En un comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores, acusó de improcedentes a las declaraciones del Alto Comisionado, afirmando que sí se había investigado el asesinato de los campesinos, que el proceso seguía su curso normal en la justicia ordinaria del Paraguay, que la actuación policial había sido en legítima defensa y que la creación de la comisión de investigación independiente era responsabilidad del Congreso Nacional. En síntesis: un acabado ejemplo de negación del problema<sup>9</sup>.

Por otra parte, en respuesta a la denuncia y petición de medidas cautelares realizada en 2014 por los abogados Vicente Morales, Guillermo Ferreiro y Aitor Martínez, actualizada en 2016 por este último junto con la Plataforma de Estudios e Investigación de Conflictos Campesinos (PEICC), la CIDH envió el 29 de julio de 2016 un pedido de informe al Estado paraguayo con relación a la situación de los campesinos y campesinas procesados y condenados. El plazo inicial para contestar esta petición fue de tres meses. Sin embargo, con posterioridad ampliaron dicho lapso hasta el 2 de diciembre de 2016<sup>10</sup>. Hasta el cierre de este informe no se tenía noticias de que el Estado paraguayo haya contestado.

Como puede verse, es un caso que concita la atención de los sistemas internacionales y que posiblemente se encamine a que una vez más el Paraguay deba dar cuenta de sus actuaciones violatorias de los derechos humanos (más allá de la negación recurrente de los hechos).

8 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 20 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20289&LangID=5>.

9 "Gobierno afirma que muerte de campesinos en Curuguaty fue investigada", Agencia de Información Paraguaya, 23 de julio de 2016. Disponible en: <http://www.ip.gov.py/ip/?p=109461>.

10 Agradecemos a Aitor Martínez la provisión de información y documentación completa sobre la situación del trámite ante la CIDH.

Finalmente, el Senado Nacional reaccionó a las solicitudes y observaciones de los organismos de derechos humanos y, posiblemente, a la visita del relator para Paraguay de la CIDH, Sr. Paulo Vannuchi, quien se reunió con diversas autoridades del país a fin de tratar los temas más urgentes relativos a los derechos humanos. Esta visita ocurrió en agosto y posteriormente el Senador Roberto Acevedo, presidente del Senado, anunció la creación de una comisión de investigación independiente que se ocupará de tratar el caso Curuguay. Dicha instancia estaría dirigida por el abogado Diego Bertolucci. Sin embargo, hasta el penúltimo mes del año no hubo nuevas noticias acerca de su constitución y funcionamiento efectivo<sup>11</sup>.

## Curuguay, un paradigma

El caso Curuguay es mucho más que su complejo proceso judicial y sus hitos de injusticia: significó una explosión de sentidos a partir de junio de 2012, porque desbordó los confines paraguayos, dio pie a la creación de un léxico político con impacto en la vida social y política de otros países, y representa un modelo de enseñanzas para las luchas sociales ciudadanas, de quienes pelean por más derechos, de los sectores progresistas y de las izquierdas. Condensa un conjunto importante de experiencias históricas: es un modelo que debe de ser estudiado analíticamente y, sobre todo, no relegado al olvido de la cárcel o al olvido colectivo, porque concentra las tácticas y estrategias político-judiciales de una derecha sumida a los principios más rancios del capital, que avanza sin descanso y que en función de gobierno actúa negando derechos, sobre todo para quienes se ubican en los bordes o fuera de los márgenes del Estado burgués latinoamericano.

La masacre de Curuguay remite a la disputa por tierras malhabidas de herencia stronista, entre un campesinado que las necesita para subsistir y un agronegocio sojero expansivo, que mueve granos, dólares y glifosato. Pero, ampliando el ángulo de mira: Curuguay y Marina Kue implican una disputa entre tres actores: el campesinado en reclamo de su derecho a la tierra –que es un profundo reclamo del derecho a la vida, para todo ser humano pero sobre todo para el campesinado, pues las subsociedades campesinas viven con (no de) la tierra–, un empresariado voraz, actuado por la firma Campos Morombí, de un conocido político colorado ya fallecido, Blas N. Riquelme, y un Estado paraguayo objeto de disputa y de fuerzas en tensión que operan de formas diversas para poner en juego movimientos y actorías que en este caso resultaron en masacre y condena.

El caso Curuguay habla sobre la subsociedad campesina que, al haber sido perseguida a lo largo de cuatro años –en los cuerpos de las mujeres y los hombres procesados y luego condenados, que experimentaron sobre su propia piel

11 "Crearán comisión que investigue masacre de Curuguay", ABC Color, 26 de octubre de 2016. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/crearan-comision-que-investigue-masacre-de-curuguay-1531929.html>.

la parcialidad, la ineficiencia y la burla del sistema jurídico paraguayo-, nos demuestra de manera patente las relaciones de dominación y explotación activas en las sociedades que funcionan bajo el imperio del capital. Frente a los mismos derechos, no todos los ciudadanos y las ciudadanas son iguales. Hay un trato diferencial en función a etnia, raza, clase y género, que forman una intersección con las relaciones coloniales y neocoloniales, tanto nacional como internacionalmente.

Curuguay es la razón por la cual hay (y “debe haber”) campesinos sin tierra. Porque se trata de una subjetividad no totalmente ordenada dentro de la racionalidad del Estado burgués, siempre un poco díscola e inconformista: no trabaja ocho horas, no habla una lengua de “prestigio”, no tiene los modales ni respeta el sistema de la moda urbanos, está en fricción con el sistema capitalista y con la compleja cadena de formación del capital, se resiste a la “modernización” –mortal, por cierto– del sistema de producción que implica el agronegocio. Uruguay fue posible, es posible (y sigue vigente, pues hay campesinos sentenciados y presos) porque hay poderes que temen a la vida de esos otros no totalmente ordenados dentro del Sistema –esa idea no materializable, no totalizable, que se corresponde a la suma de estructuras sociales económicas, técnicas, científicas, ideológicas, éticas, artísticas, educativas y un largo etcétera– y atentan con todos los medios que tienen a disposición en contra de las vidas de esos otros, sean campesinos, indígenas, estudiantes, jóvenes, mujeres, travestis, homosexuales, comunistas, migrantes. “Otros” que son personas “descartables” para las derechas en estado de gobierno a la hora de formular discursividades y políticas públicas para la vida ciudadana.

Aún más, el caso Uruguay interpela tres órdenes políticos. 1. Remite a la interrupción de la larga hegemonía colorada en Paraguay, de 61 años, apenas interrumpida en 2008 con la victoria del gobierno de Fernando Lugo; una hegemonía que entre sus márgenes tuvo a la larga noche stronista metida adentro: 1954-1989. 2. Remite a la interrupción de un régimen democrático y a un año y medio del despojo franquista. 3. Significa la vuelta, remozada, de un coloradismo empresarial, de la mano de Cartes, con una legitimidad atada a un golpe de Estado. Uruguay significa también el accionar de un “partido judicial”, en connivencia con poderes ocultos y conservadores, lo que constituye una subjetividad en estado de acción en toda nuestra América.

Pero el caso Uruguay trascendió al Paraguay y se complejizó, sin que al inicio pudiéramos siquiera sospechar el alcance de su significado político y humano. Desbordó inmediatamente lo social para tener un duro impacto en el ámbito de la política, pues dio lugar al primer golpe de Estado del siglo XXI en el Cono Sur, precedido por el golpe en Honduras en 2009 al gobierno del presidente Manuel Zelaya y seguido por el de Brasil en 2016 al gobierno de la presidenta Dilma Rousseff. Asimismo, Uruguay inauguró la senda de una restauración conservadora en la región del Cono Sur. De hecho, el llamado “golpe a la para-

guaia”, tal como lo nombró Dilma, forma parte de una familia de operaciones políticas que configura una genealogía para los gobiernos progresistas/reformistas en América Latina.

Curuguay representa hoy una pléyade de sentidos sociales, políticos y culturales, en plena vinculación con los derechos humanos o con su negación sistemática. Están aquí en juego los derechos a la vida, al trabajo, a la salud, a la cultura, al uso de la lengua materna, a un ecosistema o ambiente sano en el que reproducir el ciclo de la vida. Es un caso que debe ser visto desde esta complejidad multidimensional, y desde una ejemplaridad que condensa los dramas más profundos de la historia y del presente de todo un país, y también de la región. El caso Curuguay, con su condena, con sus hitos de injusticia y con su futuro aún incierto, representa tanto que ha reconfigurado las posibilidades de nuestro futuro.

## Bibliografía

Este artículo recoge y rearticula algunas ideas expuestas por el autor y la autora en diversas publicaciones:

Carbone, Rocco y Clyde Soto (2016) *Curuguay. De masacres, juicios y sentencias*. Buenos Aires / Asunción: El 8vo. Loco / Centro de Documentación y Estudios.

Carbone, Rocco y Lorena Soler [eds.] (2015) *Des-Cartes. Estampas de las derechas en Paraguay*. Buenos Aires: Punto de Encuentro.

Carbone, Rocco y Clyde Soto [eds.] (2014) *Curuguay: pueblo mba'e*. Asunción: Arandurã.

Carbone, Rocco y Lorena Soler [eds.] (2012) *Franquismo en Paraguay: El Golpe*. Buenos Aires: El 8vo. Loco.



## CODEHUPY

### Coordinadora de DERECHOS Humanos del Paraguay Capítulo Paraguayo de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD)

Callejón 9, N° 354, entre Tte. Rodi y Dr. Facundo Insfrán,

Asunción – Paraguay

Telefax: (595 – 21) 424333

(595 – 971) 726000

codehupy@codehupy.org.py

comunicacion@codehupy.org.py

administracion@codehupy.org.py

www.codehupy.org.py

Facebook: <http://www.facebook.com/codehupy>

Twitter: @CodehupyPy

## Organizaciones titulares

### AIREANA, grupo por los derechos de las lesbianas

Eligio Ayala 907 c/ Tacuary,

Asunción – Paraguay

Tel. (595 21) 447976

Fax. (595 21) 492835

aireanaparaguay@gmail.com

Asunción – Paraguay

Tel. (595 21) 446710

panambiasotrans@gmail.com

### Asociación Americana de Juristas, AAJ

Testanova 1412 c/ Capitán Gwynn,

Asunción – Paraguay

Tel. (595 21) 420427

nelgar@cu.coop.py

### Base Investigaciones Sociales, BASE – IS

Ayolas N° 807 esq. Humaitá

Asunción – Paraguay

Tel. (595 21) 451217

Fax. (595 21) 498306

baseis@baseis.org.py

www.baseis.org.py

### Asociación de Familiares Víctimas del Servicio Militar, AFAVISEM

Santa Teresa 3350 c/ Madame Lynch,

Asunción – Paraguay

Tel. (595 981) 890463

afavisem@hotmail.com

### Centro de Documentación y Estudios, CDE

Cerro Corá N° 1426 e/ Paí Pérez y Avda. Perú

Asunción – Paraguay

Tel. (595 21) 225000 / 204 295

Fax. (595 21) 213-246

cde@cde.org.py

www.cde.org.py

### ASOCIACIÓN PANAMBI

Colón y Montevideo



**Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, CDIA**

Brasil N° 455 entre Cerro Corá y 25 de Mayo  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 227061 / 232021  
cdia@cdia.org.py  
www.cdia.org.py

**Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch, CEPAG**

O'leary N° 1847 entre 6ta y 7ma Proyectadas  
Asunción – Paraguay  
Telefax. (595 21) 374 762  
cepag@cepag.org.py  
www.cepag.org.py

**Centro Paraguayo de Teatro, CEPATE**

Avda. Republica 284 e/ 15 de Agosto y O'Leary,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 451807 / 491565  
cepatepy@gmail.com

**Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, CLADEM PY**

Tte. Prieto 354 c/ Dr. Insfrán, Bloque B  
Planta Baja.  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 426-837  
oficinacladempy@gmail.com  
www.cladem.org.py

**Coordinación de Mujeres del Paraguay, CMP**

Eligio Ayala 973 c/ EEUU  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 446617  
cmp.feminista@gmail.com  
www.cmp.org.py

**COMUNICA, Asociación Paraguaya de Comunicación Comunitaria**

Brasil N° 339 C/ Mcal. Estigarribia,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 992) 447638  
redcomunica@gmail.com

**Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia, CIPAE**

Calle 25 de Mayo 1059 entre EE.UU y Brasil,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 493-381/2  
cipae@cipae.org.py  
www.cipae.org.py

**ENFOQUE TERRITORIAL**

San Francisco 1288 casi San Antonio, oficina 3. Barrio Jara  
Tel. (595 21) 338 0669  
Asunción – Paraguay  
info@enfoqueterritorial.org.py  
www.enfoqueterritorial.org.py

**Fundación Celestina Pérez de Almada, (FCPA)**

Avda. Carlos A. López N° 2273  
Asunción – Paraguay  
425-873 / 425-345  
fundacion@rieder.net.py

**FUNDACIÓN VENCER**

Picuiba 2665 y Mayor López de Filippi.  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 331-139  
venfenix@hotmail.com  
www.fundacionvencer.org.py

**Fundación Dr. Andrés Rivarola Queirolo, F.U.N.D.A.R**

Bogota 609 c/ Santísima Trinidad.  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 283-673  
fundar@rieder.net.py

**Grupo Sunu de Acción Intercultural**

Vicepresidente Sánchez N°692 entre Herrera y Azara,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 212-361  
gruposunu@hotmail.com

**Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales Paraguay, INECIP Py**

Vicepresidente Sánchez 612,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 222 510  
inecip.py@gmail.com  
www.inecip.org.py

**INICIATIVA AMOTOCODIE**

Independencia Nacional 1039 esq. Simón Bolívar,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 450083  
info@iniciativa-amotocodie.org  
www.iniciativa-amotocodie.org

**Movimiento de Objeción de Conciencia – Paraguay MOC – PY**

Iturbe 1324 e/ Primera y Segunda Proyectada  
moc\_py@yahoo.com

**Red de ONG's que trabajan VIH/ SIDA en Paraguay**

Yegros 649 entre Herrera y Azara.  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 448058  
redongsida@gmail.com

**Servicio de Educación y Apoyo Social / Área Rural, SEAS – AR**

Nicolás Krisvoshein 423 c/ Dr. Portillo.  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 610-536  
malcaraz@tigo.com.py  
www.seas-ar.org.py

**Servicio Jurídico Integral para el Desarrollo Agrario, SEIJA**

Estrella 892 c/ Montevideo. Primer Piso. Oficina A.  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 – 21) 492-516  
seija92@hotmail.com

**Servicio Paz y Justicia – Paraguay, SERPAJ – PY**

Tte. Prieto 354 c/ Dr. Insfrán,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 – 21) 481333 / 481340  
serpajpy@serpajpy.org.py  
www.serpaj.org.py

**Sindicato de Periodistas del Paraguay, SPP**

Brasil N° 339 c/ Mcal. Estigarribia.  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 – 21) 447-638  
periodistaspy@gmail.com

**SOBREVIVENCIA, Amigos de la Tierra Paraguay**

Isabel La Católica N° 1867  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 480-182 / 425-716  
ecodocu@sobrevivencia.org.py  
ecolegal@sobrevivencia.org.py  
www.sobrevivencia.org.py

**Tape`a para el desarrollo social sostenible**

Cerrada Villarrica 557 c/ Mompox  
Fdo de la Mora – Paraguay  
Telefax. (595 21) 522 434  
tape.a.org@gmail.com

**TIERRAVIVA a los pueblos indígenas del Chaco**

Cerro Cora 1060 entre EE. UU. y Brasil  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 202-039 / 209-092  
tierraviva@tierraviva.org.py  
www.tierraviva.org.py

**Unidas en la Esperanza (UNES)**

Tacuary 348 e/ Mcal. Estigarribia y 25 de Mayo  
Asunción – Paraguay  
unidasenlaesperanza.paraguay@gmail.com

## Organizaciones Adherentes

---

### **AMNISTÍA INTERNACIONAL PARAGUAY**

Hassler N° 5229 entre Cruz del Defensor  
y Cruz del Chaco, Bo. Villa Morra  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 604 329 / 604 822  
ai-info@py.amnesty.org  
www.py.amnesty.org

### **Coordinadora Nacional de Pastorales Indígenas, CONAPI – CEP**

Alberdi 782 c/ Humaitá.  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 443 752 / 495 115  
conapi@episcopal.org.py

### **Gente Ambiente y Territorio, GAT**

Tte. Delgado 790 c/ Siria,  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 232-812/3  
Fax (595 21) 223-026  
gat@click.com.py  
www.gat.org.py

### **Servicio de Educación Popular, SEDUPO**

Pitiantuta 145 c/ Ruta Mcal. Estigarribia.  
Fernando de la Mora – Paraguay  
Tel. (595 21) 501-063  
sedupo@sedupo.org

### **SEMILLAS PARA LA DEMOCRACIA**

Roma 1055 c/Colón  
Asunción – Paraguay  
Tel. (595 21) 420323  
semillas@semillas.org.py  
www.semillas.org.py



COORDINADORA  
DERECHOS  
HUMANOS  
PARAGUAY

# DESARROLLANDO EL POTENCIAL EMANCIPADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS

CON EL APOYO DE



Fondo de Población  
de las Naciones Unidas

