

La igualdad de las mujeres y los desafíos ante el nuevo gobierno

Ofelia Martínez - Myrian González
Centro de Documentación y Estudios (CDE)

Desde los años noventa, la igualdad y la no discriminación hacia las mujeres han sido los ejes de lucha y conquista de las organizaciones de mujeres en el Paraguay. Así hoy se cuenta con un marco jurídico que garantiza, en general, la protección de los derechos humanos de las mujeres. Sin embargo, como se decía el año pasado, los avances legislativos no están acompañados de cambios culturales. Persiste la discriminación de las mujeres en distintos ámbitos. La alta tasa de mortalidad materna, los actos de violencia hacia las mujeres, la baja participación política y el desempleo femenino son los principales problemas que deberían ser priorizados por el Estado para que sea una realidad la igualdad, la inequidad y la justicia para hombres y mujeres en el Paraguay.

MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL

Leyes para la igualdad de las mujeres

La Constitución Nacional sancionada en 1992 consagró al más alto nivel la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, creando el marco legal para la adecuación de las leyes y normas que atentan contra este derecho, al establecer en el artículo 48 que: “El hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. El Estado promoverá las condiciones y creará los mecanismos adecuados para que la igualdad sea real y efectiva, allanando los obstáculos que impidan o dificulten su ejercicio y facilitando la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional”.

Han transcurrido desde entonces once años en los que, tanto las organizaciones de mujeres como la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, trabajaron –en ocasiones, incluso en forma conjunta– para que la legislación se ajuste a la nueva constitución. Así, entre las leyes más importantes, creadas o modificadas en este periodo, están:

- La Ley N° 1/92 que modificó parcialmente el Código Civil, principalmente en los artículos relacionados con los derechos de familia y la igualdad de derechos de las mujeres en el matrimonio.

- La Ley N° 34/92 que creó la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR), con rango ministerial.
- La Ley N° 496/95 del Código Laboral que incorporó la igualdad y no discriminación de las mujeres en el ámbito del trabajo.
- La Ley N° 834/96 del Código Electoral que estableció el 20% de participación mínima de las mujeres en las listas para cargos electivos.
- La ley N° 1160/97 del Código Penal que incorporó la perspectiva de género en el discurso jurídico, tipificando como delito el acoso sexual y la violencia doméstica, entre otros actos graves, cuyas principales víctimas son las mujeres.
- La Ley N° 1.600/00 Contra la violencia doméstica, que incluyó medidas de carácter urgente para las víctimas en el ámbito familiar.
- Ley N° 1680/01 del Código de la Niñez y la Adolescencia.
- La Ley N° 1.863/02 del Estatuto Agrario que estableció varias medidas para la igualdad de las mujeres, tanto en el acceso a la tierra como al crédito y otros beneficios en el ámbito rural.

Los tratados y convenios internacionales vinculados con los derechos de la mujer, ratificados y promulgados por el Estado paraguayo son: la Ley N° 1215/86 que ratifica la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); la Ley N° 1683/01 que ratifica el Protocolo Facultativo de la CEDAW, que permite denuncias individuales ante el Comité de la CEDAW, y la Ley N° 605/95 que ratifica la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Parã).

Con relación a las novedades legislativas del año 2003 se destacan la aprobación de la Ley N° 2.263 sobre el régimen de jubilaciones y pensiones, que iguala a trabajadoras y trabajadores en los beneficios que brinda la seguridad social, y la Ley N° 2.134 que ratifica 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.

Como se ve, el Paraguay cuenta con un marco jurídico favorable para la no discriminación de las mujeres. Sin embargo, estos avances contrastan con la realidad, pues muchas leyes no se cumplen, con lo cual la igualdad real dista mucho de la igualdad legal.

La institucionalidad de género en el Estado

El cambio de gobierno ocurrido en agosto de 2003 produjo, como es costumbre, la renovación de autoridades en las distintas secretarías de Estado. Sin embargo, en el caso de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, el hecho generó temor en las organizaciones de mujeres, debido a la inminente salida de Cristina Muñoz, quien estuvo dirigiendo este organismo estatal prácticamente desde su crea-

¹ Cristina Muñoz fue la primera ministra de la Mujer. Renunció en junio de 1998 para ocupar una banca en el Senado. Fue nombrada nuevamente titular de la Secretaría de la Mujer en abril de 1999, después del cambio de gobierno producido por la renuncia forzada del entonces presidente de la República, Raúl Cubas Grau.

ción en 1993¹. La preocupación provenía del miedo a que la persona que la reemplazara priorizara proyectos de tipo asistencial y dejara de lado las políticas de igualdad de género, que son el objetivo principal por el cual se creó dicho organismo². A ello se suma la amenaza de la existencia de un anteproyecto de ley de Organización de la Administración Central del Estado (Ley de Ministerios), que desde el año pasado se encuentra en tratamiento en el Congreso. Según esta propuesta, varios ministerios, entre ellos la Secretaría de la Mujer, desaparecerían, y sus funciones pasarían a formar parte de un Ministerio de Desarrollo Social y Humano.

Sin embargo, la creación de otras instancias públicas que tienen entre sus fines principales la equidad de género, es signo de afianzamiento de la institucionalización del género en el Estado, que incluso avanza paulatinamente hacia la descentralización. Actualmente, la Secretaría de la Mujer ya no es el único organismo preocupado por llevar adelante las políticas y programas de género. Este año se crearon la Comisión de Equidad Social y Género en la Cámara de Diputados —que se suma a la existente en la Cámara de Senadores—, y la Comisión Asesora Permanente de Género y Equidad en la Junta Municipal de Asunción. Además, existen Secretarías de la Mujer a nivel departamental, y a nivel local cada vez son más los municipios que incorporan espacios similares.

Asimismo, con relación a las políticas públicas de equidad de género, en mayo de 2003, la Secretaría de la Mujer presentó el II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2007 que, aunque no tenga fuerza de ley, es la máxima expresión de lo que debería ser una política de género integral en el Estado paraguayo. Su objetivo general, basado en la misión de la Secretaría de la Mujer, es “[...] promover la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, a través de instrumentos normativos eficientes y acciones dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación de género, así como la igualdad de oportunidades y resultados, favoreciendo la democratización de la sociedad”³. Este Plan presenta nueve ámbitos específicos de acción: I) Igualdad de derechos entre mujeres y hombres, II) Cultura de igualdad, III) Acceso a recursos económicos y al trabajo, IV) Equidad en la educación, V) Salud integral, VI) Una vida libre de violencia, VII) Un ambiente sano y sustentable, VIII) Participación social y política en igualdad de oportunidades, y IX) Descentralización efectiva. Cada uno de estos ámbitos están recorridos a su vez por ejes transversales: a) derechos, b) pobreza, c) ciclos de vida y d) área rural. Para el logro del objetivo general, en cada ámbito se han establecido varias líneas de acción: denuncia, sensibilización, capacitación, difusión, cambio en las normativas, fomento a las iniciativas, estudio e investigación y empoderamiento.

² La actual ministra de la Mujer nombrada por el presidente Nicanor Duarte Frutos es María José Argaña, quien apoyó la candidatura de Frutos como integrante de la Coordinación de Mujeres del Proyecto Nicanor - Castiglioni 2003.

³ Secretaría de la Mujer de Presidencia de la República (2002). II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003 - 2007. Secretaría de la Mujer. Asunción, pág. 12.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Derecho a la participación política y ciudadana

Los resultados de las elecciones generales realizadas en abril de 2003 indican que persiste la desigualdad de la participación política entre hombres y mujeres. En primer término, según datos del Registro Cívico Electoral estaban habilitadas para elegir autoridades menos mujeres que hombres (46,9% y 53% respectivamente), aunque la cifra de participación femenina ha aumentado levemente con respecto a las elecciones nacionales de 1998⁴. En segundo término, resalta la desigualdad al analizar las listas partidarias para las elecciones internas, que es el nivel donde se aplica la cuota mínima obligatoria del 20% de participación femenina establecida en el Código Electoral. Así, de un total de 5.916 candidaturas inscriptas en la Justicia Electoral, las mujeres representaron apenas el 30,3%⁵. Esto es más grave si consideramos que del total de mujeres que se postulan a cargos electivos, aproximadamente la mitad queda en el camino.

Tres aspectos destaca Clyde Soto del análisis de las cifras de participación femenina en las internas partidarias: 1) que aunque mínimo, hay un aumento progresivo de mujeres; 2) que existe una tendencia generalizada en el sentido de que cuanto mayor poder en juego, menos mujeres y cuanto más espacios disputados, hay más mujeres y, finalmente 3) que los partidos tradicionales son menos permeables a la presencia femenina⁶. En tercer término, el otro aspecto que muestra la desventaja de las mujeres en comparación con los hombres, es el de los resultados electorales. De un total de 636 cargos disputados sólo el 14,5% ha sido ganado por mujeres; como se ve, en esta instancia nuevamente se repite el hecho de que la mitad de las mujeres que se candidatatan acceden a los cargos postulados, en tanto en el caso de los hombres, los resultados se dan a la inversa. Esto se debe a que más mujeres que hombres ocupan lugares de relleno en las listas, es decir, sin posibilidades reales de acceder a los cargos que postulan. En este periodo, el Congreso Nacional cuenta con un 10,4% de mujeres: 11,1% en el Senado y 10% en la Cámara de Diputados. En cuanto a los cargos uninominales, todas las posibilidades que podrían tener las mujeres se reducen al mínimo. Hasta ahora ninguna mujer ha accedido a la presidencia y tampoco a la vicepresidencia de la República, y de 17 gobernaciones, por primera vez una mujer ha sido electa gobernadora, lo que representa el 5,9% del total⁷.

La magnitud de la exclusión femenina es evidente, aunque en cada periodo se observe un leve aumento en los porcentajes de participación. No queda dudas de lo insuficiente de la cuota mínima, sobre todo porque sólo se aplica para las listas

⁴ PROMUR/GES, Konrad Adenauer. La Otra Mitad. Año 3, N° 9, marzo/abril/mayo 2003. Asunción, pág. 11.

⁵ Las cifras se basan en las listas de candidaturas publicadas en internet por el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), <http://www.tsje.gov.py/bancas/index.htm> [abril 2003].

⁶ Soto, Clyde (2003). "Esquivos espacios de poder para las mujeres", en Informativo Mujer, Año 15, N° 161, Asunción, CDE, pág. 21.

⁷ *Ibíd.*

primigenias, y además, en muchos casos la norma no se cumple a cabalidad. A esto hay agregar, como ya se dijo más arriba, que apenas la mitad de las mujeres que se postulan a cargos electivos, logran acceder a ellos. En el área de participación social y política, el II Plan de Igualdad de Oportunidades 2003 – 2007 se ocupa del tema al proponer como objetivo general “lograr el acceso equitativo y la participación en igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en las estructuras de poder y los procesos de toma de decisiones”⁸, y una de sus líneas de acción es el de proponer cambios normativos. En este sentido, a mediados del año 2003, el Defensor del Pueblo, Manuel María Páez Monges, presentó a la Cámara de Diputados un proyecto de modificación de la Ley N° 834/96 del Código Electoral con relación al artículo 32, inc. “r” referido a la cuota de participación de las mujeres, proponiendo una cuota no inferior al 50% en las listas para cargos electivos, con lo cual –de aprobarse dicha propuesta– aumentaría el porcentaje mínimo establecido para las mujeres que actualmente es del 20%.

Acciones para la igualdad de las mujeres

Desde la sociedad civil también se han promovido acciones en el afán de reivindicar y exigir derechos e igualdad de oportunidades para las mujeres. En octubre de 2002 la Coordinadora Nacional de Organizaciones de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI), elevó una propuesta presupuestaria al Parlamento, sobre una base de 500 millones de dólares a ser obtenidos de recortes de gastos superfluos del Estado, que serían destinados a proyectos de desarrollo en el ámbito rural⁹. En diciembre de ese mismo año, la Coordinadora por los Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) y el Sistema de Naciones Unidas emprendieron una campaña por la no discriminación en Paraguay bajo el lema “Todos tenemos los mismos derechos: no discrimines”. La misma abordó la discriminación, específicamente desde los derechos de las mujeres, de los pueblos indígenas y de las personas con diferente orientación sexual, y fue difundida a nivel nacional a través de diversos medios de comunicación.

En febrero de 2003, a raíz de una vacancia producida en la Corte Suprema de Justicia, se realizaron dos campañas para promover la inclusión de una mujer en esa alta instancia judicial. “Mujeres a la corte ¡Ya!” se denominó la campaña impulsada por la Asociación de Abogadas del Paraguay (ADAP) y “Mujeres a la Corte: Es justicia” fue la promovida en conjunto por la CODEHUPY, Decidamos y la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)¹⁰. A pesar de la fuerte presión generada con estas dos campañas, ninguna mujer fue electa, con lo cual la Corte continúa siendo totalmente masculina, como lo ha sido desde su creación en 1870. La CODEHUPY promovió un recurso de amparo fundamentado en que la decisión violaba el principio constitucional declarado en el artículo 47 inciso 3 sobre “la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad”.

⁸ Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (2002), op. cit., pág. 77.

⁹ Villalba M., Verónica (2002). Unidas por la justicia y la igualdad. Segundo Congreso Nacional y Marcha de la CONAMURI, en Informativo Mujer, Año 14, N° 159, Asunción, CDE, págs. 16 - 17.

¹⁰ Sobre este tema, la CMP presenta un artículo en este Informe.

En marzo, en el marco de la conmemoración del día internacional de la mujer, la CMP elevó un manifiesto dirigido a los candidatos y la candidata a la presidencia de la República, en el que expresaba entre otros puntos, la necesidad de que el programa de gobierno debe tender hacia el cumplimiento de los derechos humanos de mujeres y hombres, incluyendo los derechos sexuales y los derechos reproductivos, y la vigencia de “un Estado laico que promueva la igualdad de género y la equidad social, la democracia representativa, participativa e incluyente, en la que todas las personas tengan acceso a la justicia”¹¹. Además, solicitaba a los partidos políticos a pensar en el problema de la inseguridad, teniendo en cuenta “el derecho a una vida libre de violencia para las mujeres en las calles, en las casas y en los lugares de trabajo”¹².

Poco antes de la asunción del nuevo gobierno, el Foro Permanente de Organizaciones de Mujeres elaboró y publicó el perfil que debía tener la persona designada como ministra de la Mujer¹³, y solicitó al presidente electo una reunión para la entrega del mismo. Por otro lado, *Aireana - Grupo por los derechos de las lesbianas*, preparó algunas propuestas relacionadas con la inclusión de las mujeres lesbianas en el II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2007, para presentar a la nueva ministra, a quien propondrían trabajar en forma conjunta en la elaboración de un anteproyecto de ley contra todo tipo de discriminación, y en la modificación de la ley que prohíbe las uniones civiles de las parejas del mismo sexo¹⁴. Estas propuestas fueron elaboradas en el marco de una campaña de alerta en acción emprendida por Aireana y la Comisión Internacional de Derechos Humanos de Gays y Lesbianas (IGLHRC), para apoyar las declaraciones de María José Argaña, nueva titular de la Secretaría de la Mujer, quien en un programa de la radio FM Trinidad había afirmado que apoyaría la unión civil de lesbianas. Ni el Foro Permanente de Mujeres ni el Grupo Aireana fueron recibidas por las autoridades señaladas.

Derecho a la protección judicial

La Plataforma de Acción de Beijing establece medidas para garantizar la igualdad y la no discriminación de las mujeres ante la ley y en la práctica (párr. 232). Se trata tanto de disposiciones jurídicas como administrativas. En Paraguay hubo un gran avance en cuanto a las primeras, sin embargo, “permanecen restricciones muy graves para toda la población en el acceso, la administración y el cumplimiento de las garantías de justicia”¹⁵. Uno de los problemas, aunque no es el principal ni el más

¹¹ Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), Manifiesto de la CMP a los Candidatos y a la Candidata a la Presidencia de la República, CMP, Asunción, 8 de marzo de 2003.

¹² *Ibid.*

¹³ El perfil señalaba que la ministra debía “poseer conciencia de género, una trayectoria conocida de lucha por la igualdad de las mujeres, ser profesional idónea para incorporar políticas públicas de género en todo el Estado paraguayo y ser capaz de proseguir, profundizar y ampliar los programas iniciados por la Secretaría de la Mujer, entre otras cosas”. Esta *Carta al Presidente electo del Paraguay*, Nicanor Duarte Frutos fue ampliamente difundida por los medios de prensa (Última Hora, 5 y 6 de julio de 2003).

¹⁴ Aireana - Grupo por los Derechos de las Lesbianas, Propuestas para la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, Asunción, 15 de setiembre de 2003.

¹⁵ Molinas, María (2001). Los Derechos humanos de la mujer, en Implementación de la Plataforma de Beijing en Paraguay 1995 - 2000. Coordinación de Mujeres del Paraguay, Asunción, pág. 123.

grave, con relación a la administración de justicia, es la falta de información. No existe, o hay muy poca información estadística de los casos que se presentan a la justicia, y son menos aún los datos desagregados por sexo, con lo cual resulta muy difícil evaluar el sistema de justicia con relación a las mujeres.

Otro problema permanente cuando un/a ciudadano/a demanda ante la justicia es la lentitud en el trámite de los casos. En este sentido, un caso conocido a través de la prensa es el de un grupo de viudas de ex-combatientes de la Guerra del Chaco, cuyas pensiones fueron reducidas en un 46% por la Ley N° 2061/02 del Presupuesto General de la Nación para el año 2003. Con esta disposición, la ley de Presupuesto se contrapone al artículo 130 de la Constitución Nacional que dice que las viudas e hijos menores o discapacitados de los veteranos de guerra les sucederán en sus beneficios económicos, y que dichos beneficios no sufrirán restricciones y serán de vigencia inmediata. Sobre el mismo tema, el artículo 14 de la Ley N° 217/93 establece que “en caso de muerte de veteranos de la Guerra del Chaco, su jubilación, pensión o haberes de retiro pasarán a beneficiar directamente a su viuda, con las mismas asignaciones [...]”. Desde enero y hasta junio fueron presentadas 2.530 demandas, con un promedio aproximado de 20 presentaciones por día, en tanto la Corte Suprema de Justicia se expide en un promedio de 10 casos por mes (Diario *Abc Color*, 22 de junio de 2003). Mientras tanto las viudas, en su mayoría de edad avanzada, deben sobrevivir con una pensión mísera, a causa de una ley inconstitucional que las afecta y una justicia demasiado lenta.

Por otro lado, en el informe del año 2002 se señalaba que en el fuero civil la mayor cantidad de demandas de mujeres respondía a casos de filiación y de prestación de alimentos, y se recomendaba al Estado que tome medidas para garantizar la coresponsabilidad del padre ante los hijos, agilizando los juicios, tanto de filiación como de prestación de alimentos, y controlando las evasiones de pago¹⁶. En diciembre de ese mismo año, la senadora Ilda Mayerregger presentó un anteproyecto de ley de paternidad y maternidad responsables cuyo objetivo principal es “allanar los obstáculos legales que dificultan el rápido reconocimiento de la filiación”. El proyecto establece un procedimiento administrativo de carácter no contencioso, para lograr el reconocimiento voluntario de ambos progenitores, medidas de carácter civil para sancionarlos en caso de que se nieguen a reconocer a sus hijos, así como también medidas efectivas y concretas para allanar el acceso a la justicia de las madres solas y los niños/as que demandan judicialmente la filiación¹⁷.

Situación carcelaria

Las dos cárceles de mujeres que existen en Paraguay albergan en total a un poco más de doscientas reclusas. En Ciudad del Este, departamento de Alto Paraná, está el centro de detenciones Juana María de Lara, con cerca de 30 reclusas (Diario *Noticias*, 9 de agosto de 2003). En tanto, en la cárcel El Buen Pastor, de Asunción, hay aproximadamente 186 reclusas, de las cuales 19 son adolescentes y 167 adultas. De

¹⁶ Martínez, Ofelia y Santaella, Encarnación (2002). Avances legislativos sin cambios culturales. En: CODEHUPY. Derechos Humanos en Paraguay 2002. CODEHUPY, Asunción.

¹⁷ Proyecto de Ley de Paternidad y Maternidad Responsables.

las mujeres adultas sólo 56 tienen condena y las demás están en prisión preventiva y con procesos iniciados (Diario Abc Color, 8 de agosto de 2003). Del total de la población penal del Paraguay (cinco mil personas aproximadamente), las mujeres no llegan al 5%.

Una queja permanente de la población carcelaria es la lentitud con que se tramitan las causas. Además, este año hubo una huelga de hambre de las reclusas del Buen Pastor porque el presidente indultó a 65 reclusos y sólo a dos reclusas. Las mujeres solicitaban la revisión de sus casos y la concesión del indulto, pues consideraban que cumplían con todos los requisitos para acceder al beneficio. La ministra interina de la cartera de Justicia y Trabajo, Estela Samaniego, reconoció que había discriminación y responsabilizó al sistema de información del Poder Judicial por las fallas, comprometiéndose a subsanarlas con el fin de lograr que más mujeres se beneficien con el indulto.

En octubre de 2003 la nueva ministra de la mujer visitó esta cárcel de mujeres, ocasión que las internas aprovecharon para reclamar atención sanitaria, especialmente para las embarazadas, y asesoría legal para el tratamiento de sus casos ante los tribunales. Acerca de este tema, la línea de acción sobre fomento de las iniciativas del II Plan propone “[...] fomentar y apoyar políticas, programas y proyectos dirigidos a asegurar el acceso a la justicia y el ejercicio de los derechos de hombres y mujeres”¹⁸, a través del fortalecimiento y la creación, donde no existan, de servicios jurídicos gratuitos de intervención integral.

Otro caso pendiente con relación a las mujeres en prisión es la situación en la que se encuentran ocho reclusas que habían sido trasladadas del Buen Pastor a la Penitenciaría de Emboscada, considerada la unidad carcelaria de máxima seguridad del país. Las autoridades de la Defensoría del Pueblo, luego de una visita de inspección a esa cárcel, elevaron un informe al Ministerio de Justicia y Trabajo en el que sugieren “arbitrar los medios para que se cancele definitivamente la reclusión de las mujeres en el Penal de Emboscada, debido a la grave situación en la que se encuentran” (Diario Noticias 28 de mayo de 2003). Según dicho informe, “las reclusas están en un calabozo pequeño, inmundo, húmedo e impensable en pleno siglo XXI [...] y algunas internas presentan grave estado de intoxicación” (Ibíd.).

DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL, SEGURIDAD E INTEGRIDAD FÍSICA

Derecho a una vida libre de violencia física, psicológica y sexual

La inseguridad y la violencia son problemas que se viven cotidianamente en el Paraguay, que se ven agravados en el caso de las mujeres, las niñas y las adolescentes. La violencia sexual (violación, acoso y explotación), el maltrato físico, los asesinatos —y ahora también los secuestros—, son crímenes cometidos mayoritariamente con-

¹⁸ Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (2002). Op. cit. pág. 21.

tra mujeres, y ocurren en todos los ámbitos: en la calle, en la casa, en el trabajo, en la escuela o colegio, etc.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará) sirvió de base a la Secretaría de la Mujer para establecer estrategias de acción a nivel nacional. Dentro de este marco, el Plan Nacional para la Prevención y la Sanción de la Violencia contra la Mujer se había propuesto contar con un Registro Nacional Único basado en la recolección de datos de todos los órganos administrativos y judiciales involucrados en la atención de denuncias de violencia contra mujeres¹⁹. Sin embargo, hasta ahora no se ha logrado dicho objetivo, lo que impide que los datos registrados en las distintas instancias puedan ser comparados, de manera a tener un panorama aproximado sobre la dimensión de la violencia contra la mujer en el Paraguay.

Según datos publicados en el *Informativo Mujer* del Centro de Documentación y Estudios²⁰, en el periodo enero – agosto 2003 se registraron un total de 123 casos de violencia sexual y violencia doméstica e intrafamiliar. En el siguiente cuadro se presentan estos datos por sexo y según el tipo de agresiones sufridas por las víctimas.

Casos de violencia registrados en la prensa (Enero - Agosto 2003)

Casos de violencia	Mujeres	%	Hombres	%	Total casos
Violación	50	93	4	7	54
Intento de violación	4	100	0	0	4
Feminicidio/Homicidio	20	69	9	31	29
Intento de feminicidio/homicidio	9	82	2	18	11
Acoso sexual	5	100	0	0	5
Maltrato físico	16	84	3	16	19
Secuestro	1	100	0	0	1
Total de casos	105		18		123

* Fuente: Informativo Mujer, Año 15, N° 161 al 164, CDE, Asunción, 2003.

De los 20 casos de mujeres asesinadas, ocho fueron muertas por sus ex-parejas o sus parejas (esposo, novio o concubino), en tanto tres de los nueve hombres asesinados fueron muertos en manos de su pareja o ex pareja mujer. De los 123 casos registrados, casi el 60% tiene entre 1 y 20 años, y de los casos de violencia registra-

¹⁹ Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (1996). Plan Nacional para la Prevención y la Sanción de la Violencia contra la Mujer, Secretaría de la Mujer, Asunción, pág. 12.

²⁰ El Informativo Mujer es una revista periódica que se publica ininterrumpidamente desde el año 1989, y que sistematiza los datos publicados en la prensa escrita sobre hechos de violencia sexual y violencia doméstica e intrafamiliar.

dos contra personas mayores de 20 años, el 88% son mujeres. Del total de mujeres víctimas de violencia, el 55% tiene entre 1 y 20 años, el 33% tiene más de 20 años, y no se cuentan con datos de edad en el 12% de los casos. Del total de varones víctimas, el 72% tiene entre 1 y 20 años y sólo el 28% tiene más de 20 años.

Según fuentes de la Policía Nacional, durante el primer semestre de 2003 se registraron 192 casos de coacción sexual consumada o en grado de tentativa. La categoría incluye casos de violación e intentos de violación. De este total, el 95,5% de los casos fueron cometidos contra mujeres. Otros delitos denunciados en la policía y cuyas víctimas principales son mujeres son casos de violencia familiar, abuso sexual de menores, maltrato de niñas y niños y acoso sexual. También se registraron 4 casos de mujeres secuestradas y 3 denuncias por aborto²¹.

Según la estadística de atenciones de la Dirección de Asistencia a Víctimas del Delito²², publicada en el Boletín Nº 9 del Ministerio Público, del total de 282 víctimas atendidas en el transcurso del año 2002, el 78,7% son mujeres y el 21,3% varones. De ese mismo total, el 87,5% tiene entre 1 y 20 años, es decir, las personas atendidas en este organismo son mayoritariamente niñas, adolescentes y mujeres jóvenes²³. Los delitos más frecuentes de los que fueron víctimas son abuso sexual: 204 (44,1%), coacción sexual 107 (23,1%), maltrato 71 casos (15,3%), tentativa de coacción sexual, 18 casos (3,8%) y violencia familiar, 10 casos (2,16%). Otros delitos atendidos con menor frecuencia son robo, asalto, secuestro, etc.

Del análisis de estas tres fuentes de datos se desprende que en todos los casos, el tipo de violencia o delito que más se comete contra las mujeres es la violación, tipificada en el artículo 128 del Código Penal como coacción sexual, categoría utilizada en los registros policiales, a diferencia de la Fiscalía que utiliza el término abuso sexual. Esta forma de violencia ocurre indistintamente en el ámbito familiar como fuera de éste. La mayoría de las víctimas son niñas, adolescentes y mujeres jóvenes menores de 20 años, y en una considerable proporción los agresores son del mismo entorno familiar: padrastros, abuelos, tíos, hermanos, padres, novios o parejas. Podría decirse entonces que para muchas mujeres el enemigo está en casa.

Con relación a esta problemática, la organización no gubernamental Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA) presentó en el año 2003 —en el marco del Proyecto *Voces por un continente sin violencia* de la Agencia Internacional BICE— la Campaña “No a la Violencia Sexual hacia Niñas, Niños y Adolescentes”, con el fin de prevenir la violencia sexual hacia la infancia. También habilitó un servicio de Fono-Ayuda para la atención de casos de violencia hacia niñas, niños y adolescentes y está coordinando el proceso de elaboración de un anteproyecto de ley sobre la protección a las víctimas de violencia sexual.

²¹ Departamento de Estadística de la Policía Nacional.

²² Organismo auxiliar técnico del Ministerio Público que opera desde 1997, brindando asistencia a víctimas de delitos tipificados en el Código Penal.

²³ Es probable que ello responda a una política de esta oficina de priorizar el trabajo en la defensa de menores de edad, y además, muchos casos no son recibidos por ser caratulados como delitos de acción penal privada.

Acoso sexual

Otro tipo de violencia sexual que se ejerce sistemáticamente contra las mujeres es el acoso sexual, que ocurre principalmente en los ámbitos educativo y laboral. La Policía Nacional sólo tiene registrada una denuncia por este delito en el primer semestre del año, sin embargo, en los medios de prensa se relevaron otros casos, sobre todo en el sector educativo formal cuyas denuncias, en general, se presentan ante el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), y muchas veces no llegan a las instancias policiales o judiciales, posiblemente porque esta secretaría de Estado toma medidas en forma inmediata, lo que hace que quienes denuncian sientan que es una instancia efectiva, en comparación con las otras.

Por ejemplo, a raíz de una denuncia por acoso sexual ocurrido en el año 2002 en la Escuela República del Perú, de Asunción, el profesor acusado fue sumariado, suspendido y actualmente cumple una condena en la cárcel de Tacumbú, en tanto la directora de la escuela fue suspendida sin goce de sueldo por haber encubierto el hecho. El MEC consideró que cometió “omisión de auxilio y coacción sexual” al no haber respondido a la denuncia realizada por la familia de la niña acosada. Lo del goce de salario es muy importante porque en el Colegio Fernando de la Mora (también de Asunción), siete profesores fueron suspendidos pero con goce de sueldo mientras se investigan los casos por los que fueron denunciados, en tanto los docentes que los reemplazan no tienen rubros asignados, motivo por el cual los alumnos abonan la suma de 1.500 guaraníes mensuales para el pago de dichos reemplazantes. Hay que destacar que muchos casos denunciados como acoso sexual en el MEC, en realidad no son situaciones de acoso sexual sino de abuso sexual, intento de violación e incluso, violaciones.

En el ámbito laboral hubo un caso de acoso sexual cuya denuncia llegó hasta la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores. María Elena Galeano, enfermera de 23 años, denunció que durante una entrevista de trabajo en el Hospital Militar fue acosada sexualmente por el general Gregorio Rodríguez, Comandante General del Comando Logístico de las Fuerzas Armadas, del que depende dicho hospital. Tanto la Comisión de Derechos Humanos del Senado como la Fiscalía General del Estado están investigando el caso denunciado. Recordemos que, según el Código Penal, el acoso sexual es un delito de acción penal pública.

Trata de mujeres, proxenetismo y explotación sexual de mujeres, niñas y niños

El alevoso negocio del comercio sexual de mujeres adultas y menores, es otra de las formas de violencia sexual que viven las mujeres. Este año las noticias relevaron en distintas ocasiones el descubrimiento y desbaratamiento de redes internacionales, cuyo objetivo era el tráfico de mujeres para el comercio sexual. En muchos casos, las mujeres son llevadas con la promesa de un buen empleo, y algunas declararon que se las contrataba como empleadas domésticas y terminaban siendo amenazadas para ejercer la prostitución. En España se desbarataron dos grandes redes de trata de blancas; en una de ellas cayeron 18 paraguayas quienes después fueron expulsa-

das del país; en la otra, con un procedimiento similar, fueron detenidas diez paraguayas, que habrán corrido la misma suerte. También en la ciudad de Encarnación detuvieron a seis mujeres que iban a Buenos Aires, de las cuales dos de ellas eran responsables del traslado de las cuatro mujeres, casi todas menores de edad. Muchas de estas jóvenes provienen de comunidades rurales del interior del país, y buscando trabajo caen en las garras de personas inescrupulosas que lucran con ellas.

El Estado paraguayo ha realizado algunas acciones para prevenir y erradicar la explotación sexual, fundamentalmente la de niñas, niños y adolescentes. En primer lugar, el Congreso de la Nación aprobó este año la Ley N° 2.134 que ratifica 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. Este Protocolo insta a los Estados a aprobar leyes que penalicen la utilización de niños/as y adolescentes con fines sexuales comerciales, y recomienda que se aúnen esfuerzos de sensibilización al público con el fin de reducir el mercado de consumidores. También considera importante fortalecer la asociación mundial con el objetivo de aplicar mecanismos adecuados y eficientes para la sanción del delito del proxenetismo a nivel nacional.

En segundo lugar, existen acciones conjuntas emprendidas por organismos estatales, instituciones de la sociedad civil, e instancias de cooperación internacional, como por ejemplo, el proceso para la elaboración, validación e implementación del Plan Nacional de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual de Niños/as y Adolescentes en el Paraguay, desarrollado por la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), tarea que podría ser considerada como el primer paso para implementar políticas públicas en respuesta a este grave problema. Participan de este proceso, además de la CDIA, la Secretaría de Acción Social —a través del proyecto AMAR—, la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, UNICEF y la OIT. Este plan contempla, entre otros temas, el turismo sexual, la prostitución infantil, el tráfico de niños/as, la pornografía infantil y el abuso sexual.

Está también en ejecución el Programa de Prevención y Erradicación de la Explotación Infanto-Juvenil en la Triple Frontera, implementado por la OIT con la colaboración del Ministerio de Educación y Cultura. En el marco de dicho programa se realizan jornadas de capacitación sobre explotación sexual infantil a docentes de Ciudad del Este, ya que en esta zona fronteriza, el problema afecta a un número importante de menores de edad.

No hay nada desde el Estado paraguayo con relación al proxenetismo y el tráfico de mujeres adultas, excepto su tipificación en el Código Penal, con penas que van de seis a ocho años de prisión, pero son muy pocas las personas condenadas por este delito, quedando las víctimas en situación de desprotección de sus derechos.

La violencia doméstica e intrafamiliar

La violencia doméstica e intrafamiliar es, en el ámbito de la violencia hacia la mujer, uno de los problemas más atendidos, ya sea por el movimiento de mujeres como por las instituciones del Estado. Es una de las áreas en las que más se ha avanzado. En Paraguay, en 1994 se elaboró el Primer Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Violencia contra la Mujer, y se conformó una Comisión Interinstitucional que aún sigue vigente, y que está coordinada por la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República. El objetivo de la comisión es articular a todos los organismos gubernamentales y no gubernamentales en torno a la ejecución de acciones para prevenir, sancionar y erradicar la violencia.

En el año 2000 se aprobó la Ley 1.600 contra la Violencia Doméstica, y actualmente se está trabajando desde distintos sectores en el seguimiento y la evaluación de la aplicación de la ley. Se desarrollaron programas de capacitación y campañas de difusión de la ley y existe un crecimiento de las denuncias y demanda de servicios. Este año, la Secretaría de la Mujer habilitó tres líneas de atención para víctimas de violencia intrafamiliar, cuyos objetivos son la atención y la orientación.

Otro hecho relevante con relación a este tema es la realización y presentación de la Encuesta Nacional sobre Violencia Doméstica e Intrafamiliar²⁴. Se trata de una herramienta que puede ser muy útil para pensar en estrategias de intervención y programas de acción que atiendan el problema. Algunos datos arrojados por la encuesta son que: el 84% de las personas encuestadas reconoció la existencia de casos de violencia en su entorno familiar, de amigos o conocidos. Es decir, que la gran mayoría de la población convive cotidianamente con este tipo de violencia. El 49% afirmó que situaciones de ese tipo se dieron alguna vez en sus propios hogares, el 30% afirmó haber sido alguna vez víctima de violencia doméstica, el 18% reconoció que en alguna ocasión ejerció violencia contra personas integrantes de su propio hogar o familia²⁵.

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

El derecho al empleo con igualdad de oportunidades y condiciones para las mujeres

En Paraguay, el número de mujeres que se han incorporado al mercado de trabajo se ha triplicado en el periodo 1982 - 2002. Sin embargo, la crítica situación económica actual ha producido una disminución de la población económicamente activa, y en consecuencia un crecimiento de las tasas de desempleo y sub-empleo, que afecta en mayor medida a las mujeres, pues según los datos de las dos últimas encuestas de hogares realizadas por la Dirección General de Estadística, Encuestas y

²⁴ Este estudio fue realizado por el Área Mujer del Centro de Documentación y Estudios (CDE), con el apoyo del Fondo de Igualdad de Género (FIG) de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).

²⁵ Soto, Clyde; González, Myriam; Elías, Margarita. (2003). Encuesta Nacional sobre Violencia Doméstica e Intrafamiliar. ACDI, CDE, Asunción.

Censos (DGEEC), la tasa de desempleo de las mujeres llegaba al 20,5 en el periodo 2000/01 y en el año 2002 se registró una tasa de 23,4, en tanto la tasa de desempleo masculino no ha variado en el mismo periodo (11,8)²⁶. En el siguiente cuadro se pueden apreciar los datos sobre la distribución de la población económicamente activa en estos dos periodos.

Población económicamente activa (PEA)				
PEA	Años 2000/2001	%	Año 2002	%
Mujeres	1.012.158	38,7	959.326	37,9
Hombres	1.600.212	61,3	1.573.165	62,1
Total	2.612.370	100,0	2.532.491	100,0

Fuente: Encuestas de Hogares de la DGEEC.

Una de las razones de estas diferencias entre hombres y mujeres se explica con los datos del último censo nacional de población y vivienda, en donde se nota que “la asimetría por sexo es muy marcada por áreas. En el 2002, la tasa de actividad de los varones urbanos es de 71,3% y la de mujeres urbanas es de 44,5%, indicando las mayores posibilidades de empleo de la mujer en las áreas urbanas. En cambio, la tasa de varones rurales es de 74,1% y la de mujeres es apenas 19,0%”²⁷. Es necesario, por tanto, incorporar en las políticas públicas algunas estrategias que ayuden a las mujeres a mejorar sus oportunidades de acceso al empleo.

En este sentido, es importante relevar algunos ejemplos. Este año, la Municipalidad de Asunción, en el marco de un plan de reasignación de funciones, incorporó a 12 mujeres como barrenderas, quienes se sumaron a los 309 hombres que realizan esta labor en las calles de Asunción (Diario Abc, 11 de enero de 2003). Otra acción que permitirá a las mujeres ampliar sus posibilidades de trabajo fue la decisión de la Junta Municipal de Asunción de aprobar la expedición de licencias de conducir de categoría “A” para mujeres, lo que las habilita como conductoras profesionales (podrán conducir taxis, ómnibus, remises y camiones repartidores). Con esta medida se elimina una de las tantas discriminaciones que sufren las mujeres, ya que anteriormente sólo los hombres podían acceder a esta categoría (Diario La Nación, 24 de abril de 2003). Además, en este marco, en setiembre de 2003, el intendente de Asunción firmó convenios con la Asociación de Profesionales Taxistas de Asunción y con la Unión Central de Empresarios de Transporte, para implementar el proyecto *Mujeres al volante*, que tiene como objetivos “insertar a la mujer en el ámbito de la conducción profesional, mejorar su calidad de vida potenciando la participación igualitaria sin importar el género, disminuir el índice de accidentes de tránsito, entre otros” (Diario Última Hora, 10 de setiembre de 2003).

²⁶ Véanse los resultados de estas investigaciones realizadas por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), en: www.dgeec.gov.py/publicaciones [Noviembre, 2003].

²⁷ DGEEC (2003). Principales resultados del Censo 2002. Vivienda y Población, Asunción, DGEEC, pág. 48, en: www.dgeec.gov.py/publicaciones [Noviembre, 2003].

También la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República se ha propuesto “sensibilizar a actores económicos públicos y privados sobre las formas de prevención de las discriminaciones existentes en el trabajo, y promover la capacitación de las mujeres para mejorar su acceso y permanencia en el mercado laboral”²⁸, según consigna en el II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

Finalmente, en cuanto al derecho al empleo y las mujeres, hay que destacar que en el año 2003 el Poder Legislativo respondió a una demanda que año tras año se reiteraba en esta parte del informe. Promovida por la diputada Sonia De León, en octubre se promulgó la Ley N° 2263 *Que establece el régimen unificado de jubilaciones y pensiones*, modificando algunos artículos de la Ley N° 98/92 que impedían a las trabajadoras aseguradas en el Instituto de Previsión Social (IPS) extender los beneficios de la seguridad social a sus esposos o concubinos, cuando los hombres asegurados sí podían extenderlos a sus esposas o concubinas. Así, esta nueva ley incluye al esposo, concubino o viudo de la asegurada como beneficiarios de la cobertura por riesgos de enfermedad, así como también de la jubilación y pensiones que le corresponden a la asegurada.

El trabajo doméstico remunerado

Una de las discriminaciones legales que afectan principalmente a la mujer es la referida a las condiciones del trabajo doméstico remunerado, porque ésta es una categoría ocupacional que ocupa al 25,4% de la población económicamente activa femenina y sólo al 0,6% de la masculina²⁹, constituyéndose así en una de las actividades laborales más importantes para las mujeres en el Paraguay, y además representa el 8,5% del total de la población económicamente activa. Para quienes trabajan en este sector, el código laboral vigente establece algunas diferencias importantes en comparación con los derechos de los demás trabajadores y trabajadoras, como por ejemplo: jornadas de hasta doce horas por día, al “garantizar” el derecho al descanso, que además deja abierta la posibilidad de trabajar en días feriados “de común acuerdo con el empleador” (artículo 154), y el pago del salario que “no podrá ser inferior al 40% del salario mínimo para tareas diversas no especificadas de la zona del país donde preste servicio” (artículo 151). En cuanto al seguro social, el código laboral sólo menciona que la patronal está obligada a “proporcionarle la primera asistencia indispensable” (artículo 153, inc. c), y apenas en los casos de enfermedad que no sea crónica³⁰. Sin embargo, ni siquiera estas mínimas disposiciones legales se cumplen en su totalidad.

²⁸ Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (2002). Op. cit., pág. 36.

²⁹ DGEEC (2003). Principales resultados del Censo 2002. Vivienda y Población, Asunción, DGEEC, pág. 48, en: www.dgeec.gov.py/publicaciones [Noviembre, 2003].

³⁰ En realidad, la Ley N° 1.085 del año 1965 establece que el seguro social será obligatorio para el personal del servicio doméstico, “regirá desde el 2 de enero de 1967 y se aplicará por zonas y en forma progresiva, comenzando por la Capital de la República”. Sin embargo, éste es un derecho al que acceden muy pocas personas trabajadoras del servicio doméstico remunerado.

No obstante, desde noviembre de 2003 se han abierto las posibilidades para que el Estado intervenga y promueva algunas acciones tendientes a erradicar estas leyes discriminatorias, que mantienen en condiciones de semi esclavitud a miles de mujeres en el Paraguay. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) cuenta con una investigación sobre la situación del trabajo doméstico en Paraguay³¹, que fue presentada en un taller realizado en forma conjunta con el Sindicato de Trabajadores Domésticos (Sintradop) y la Comisión Nacional Tripartita para Examinar y Promover la Participación de la Mujer en el Trabajo. El taller tuvo el objetivo de sensibilizar y comprometer a distintos organismos estatales e instituciones, actores y actoras de la sociedad civil, a realizar acciones que apunten a la modificación de estas leyes que discriminan el trabajo doméstico remunerado. Es de esperar que estas actividades colaboren para la inclusión del tema en la agenda pública, pues hasta ahora, este problema muy pocas veces ha sido objeto de debates y propuestas de solución.

El II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres también podría aportar en este proceso, ya que en el ámbito de acción *Acceso a los recursos económicos y al trabajo*, se propuso “lograr la igualdad para mujeres y hombres en cuanto a la permanencia, condiciones en el trabajo, acceso y control de los recursos económicos”³², y señala que el objetivo de una de sus líneas de acción es “difundir ampliamente los derechos y las obligaciones laborales de las trabajadoras y trabajadores, empleadores/as, y visibilizar los procesos que intervienen en la desvalorización del trabajo femenino y su incidencia en la mayor vulnerabilidad a la pobreza de las mujeres trabajadoras”³³. Así, de implementarse esta línea de acción, la Secretaría de la Mujer puede tener un rol fundamental para promover la difusión de los derechos de las mujeres trabajadoras, especialmente de las empleadas domésticas, ya que la mayoría de ellas, además de ser pobres y marginadas laboralmente, ignoran los derechos que tienen.

Un nuevo debate sobre la protección a la maternidad

La maternidad, que está protegida por el código laboral vigente, fue el eje central de una acción promovida por la concejala de Asunción Ana María Ferreira, quien pretende que este derecho se extienda a las mujeres que ocupan cargos electivos. La legisladora comunal presentó una minuta planteando la modificación del reglamento interno de la Junta Municipal “a los efectos de incorporar un capítulo que reconozca los derechos de la maternidad y paternidad a favor de sus miembros” (Noticias, 23/10/03), estableciendo el beneficio de 12 semanas de permiso pre y post natal. Sin embargo, su petición fue rechazada bajo el argumento de que esta propuesta estaría en contradicción con el artículo 163 de la Ley N° 834/96 del Código Electoral que establece el mecanismo de suplencias ante casos de “renuncia, inhabilidad, o muerte o permiso de un miembro ya incorporado [...]”.

³¹ La investigación fue realizada por el Centro de Documentación y Estudios (CDE), a solicitud de la OIT. El equipo de trabajo estuvo integrado por Line Bareiro, Lilian Soto y Hugo Valiente.

³² Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (2002). Op. cit. pág. 35.

³³ *Ibíd.*

La acción de la concejala abre las puertas al debate acerca de la posibilidad de que este derecho se extienda a las mujeres que ejercen cargos electivos, de manera a brindar condiciones justas para que la maternidad no continúe siendo un factor que disminuya las pocas posibilidades que tienen las mujeres para disputar electoralmente un cargo público. Por ello, sería interesante promover la presentación de proyectos de ley que amplíen este derecho a las mujeres que ocupan cargos electivos, lo que podría además fomentar la participación de más mujeres en el ámbito público.

DERECHO A LA EDUCACIÓN

Con respecto al derecho a la educación en el ámbito formal, los resultados del Censo Nacional de Población y Viviendas 2002 señalan que el analfabetismo ha disminuido progresivamente en los últimos 30 años. De 15% de analfabetismo masculino en 1972 se ha descendido al 6,1%, en tanto el analfabetismo femenino ha disminuido de un 24,5% a un 8,1%³⁴. Si bien los datos no presentan diferencias marcadas entre hombres y mujeres en cuanto al acceso y la permanencia en el sistema educativo, “las asimetrías entre ciudad y campo son en todo momento mayores que entre hombres y mujeres, en ambos casos en desmedro del sector rural y las mujeres”³⁵, mostrando con ello que si se quiere igualdad y equidad entre hombres y mujeres hay que demandar al Estado el diseño de políticas de educación con estrategias que beneficien a las mujeres y para las personas que habitan las áreas rurales, de manera a disminuir las brechas existentes.

El censo tampoco registra diferencias importantes entre mujeres y hombres en cuanto al nivel educativo, lo que podría estar indicando que ambos sexos tienen similares condiciones de acceso a la educación formal, sin embargo, el sexismo, las discriminaciones hacia las niñas y adolescentes en las escuelas y colegios, continúan en sus distintas manifestaciones que, además, responden a patrones culturales de conducta que no pueden ser medidos adecuadamente. Se debe insistir entonces al Estado para que haga cumplir los mandatos de la reforma educativa en aspectos tales como trato igualitario, fomento de valores democráticos, y especialmente en la educación sexual, que es uno de los objetivos generales de la reforma que todavía en una de las tareas pendientes.

La importancia de la educación sexual en la niñez radica en que rompe con tabúes y mitos que, junto con las creencias religiosas, forman un importante semillero de discriminaciones contra las niñas. Por ello es auspiciosa la decisión de un colegio católico capitalino que —a pesar de la oposición que tuvo por parte de algunos padres y madres— implementó la educación sexual desde los primeros años de la educación escolar básica, cumpliendo así con los objetivos de la reforma educativa³⁶. También el Ministerio de Educación y Cultura debería preocuparse en cumplir dicho objetivo para “facilitar que los niños, jóvenes y adultos aprendan a conocer, apre-

³⁴ Paraguay - DGECC, 2003, op. cit., pág. 42.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ González, Myrian. Hablar de sexo: desde cuándo, qué y hasta dónde. En: Informativo Mujer N° 163, mayo - junio 2003, Asunción, CDE - Área Mujer, págs. 20 -23.

ciar y respetar el propio cuerpo, así como las maneras para mantenerlo saludable y armónicamente desarrollado”³⁷, apuntando a la disminución de la alta tasa de embarazo adolescente, los abortos, las prácticas sexuales inseguras, las enfermedades de transmisión sexual, etc., que afectan a tantas mujeres jóvenes en el Paraguay.

Una buena educación sexual y adecuada información acerca de los tabúes que rodean a temas afines por parte de docentes y autoridades de instituciones educativas, impediría también la aparición de situaciones profundamente discriminativas, como la que ha sufrido una niña de 5 años con VIH a quien le negaron su derecho a ir a la escuela por ese motivo. A inicios del año escolar 2003, esta niña asistió a la escuela Delfín Chamorro del Barrio Obrero de Asunción, pero sólo lo hizo durante tres días porque, según las declaraciones de su abuela, su nieta fue humillada y discriminada, razón que la llevó a denunciar el caso ante la Fundación Marco Aguayo de Lucha contra el SIDA y ante el Ministerio de Educación y Cultura (Diario *Abc color*, 26 de junio de 2003). Finalmente, y a pesar de que la directora de la escuela negó los cargos señalando que la niña dejó de asistir a clases por propia voluntad, la ministra de Educación Blanca Ovelar dispuso una sanción contra la directora, suspendiéndola en sus funciones por quince días y sin goce de sueldo, y además le ordenó prestar asistencia en la Fundación Marco Aguayo. Un ejemplo que puede impedir que otras actitudes discriminatorias contra niños y niñas que padecen el VIH se repitan en el ámbito escolar.

DERECHOS SEXUALES Y DERECHOS REPRODUCTIVOS

En el Paraguay, los derechos sexuales y derechos reproductivos constituyen todavía una lección en proceso de aprendizaje. La Constitución Nacional, en el artículo 61 habla sólo de derechos reproductivos al garantizar a las personas el derecho “a decidir libre y responsablemente el número y frecuencia del nacimiento de sus hijos, así como a recibir, en coordinación con los organismos pertinentes, educación, orientación científica y servicios adecuados en la materia [...]”. Sin embargo, en la actualidad, los planes y programas nacionales de salud incluyen conceptos relacionados con los derechos sexuales, basados en la Conferencia de El Cairo, cuyos compromisos fueron asumidos por el Estado paraguayo³⁸.

Es importante recordar aquí que el aborto está penado por ley en el Paraguay³⁹, con lo cual muchas mujeres, en general aquellas que no cuentan con recursos económi-

³⁷ Consejo Asesor de la Reforma Educativa. (1992) Reforma Educativa. Compromiso de todos. (Informe de Avance) Fundación en Alianza, Asunción, págs. 47 - 48.

³⁸ El Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 1.680/01), incluye en su artículo 14 el derecho a la salud sexual y reproductiva de niños [niñas] y adolescentes, con lo cual el Estado se compromete a garantizar “[...] servicios y programas de salud y educación sexual integral del niño y del adolescente, que tiene derecho a ser informado y educado de acuerdo con su desarrollo, a su cultura y valores familiares. Los servicios y programas deberán contemplar el secreto profesional, el libre consentimiento y el desarrollo integral de su personalidad respetando el derecho y la obligación de los padres y tutores”.

³⁹ El Código Penal vigente (Ley N° 1.160/97) castiga el aborto provocado, excepto en los casos que tengan el propósito de “[...] salvar la vida de la mujer puesta en peligro por el embarazo o por el parto” (artículo 352).

cos para pagar un servicio adecuado, están expuestas a ser denunciadas en el caso en que necesiten recurrir a servicios públicos, para ser atendidas a causa de abortos practicados en malas condiciones y en la clandestinidad. Este año se difundieron dos casos de aborto en que las personas involucradas fueron condenadas por la “justicia”. En el primer caso, dos mujeres fueron castigadas con penas de cárcel, a raíz de la denuncia presentada por el médico que atendió a una de ellas, quien recurrió al Centro de Salud N° 5 de Asunción, por presentar lesiones ocasionadas por un aborto provocado (Diario La Nación, 9 de octubre de 2003). En el segundo caso, la condena de tres años de prisión fue para un médico acusado de ser el responsable de la muerte de una joven que se sometió a un aborto (Diario La Nación, 28 de agosto de 2003).

Estos casos ejemplifican la penalización del aborto y generan debate y enfrentamientos en la sociedad, ya que para muchas personas, especialmente las organizaciones que defienden la libertad de la mujer de disponer libremente de su cuerpo, el aborto no debería estar penalizado y exigen al Estado que implemente programas de educación sexual para disminuir el número de embarazos no deseados y a brindar servicios de atención médica a quienes, por decisión propia, se someten al aborto; en tanto para otras, sobre todo la Iglesia Católica y las organizaciones llamadas pro vida, el aborto provocado es un crimen y debe ser tratado como tal en el ámbito de la justicia.

La crítica salud de las mujeres en edad reproductiva

Aun cuando el Estado está obligado a brindar servicios básicos de salud a toda la población, la realidad muestra que la cobertura es poca y deficiente. Según los resultados de la evaluación del Plan Nacional de Salud Reproductiva, implementado en el periodo 1997-2001, “todos y cada uno de los puestos y centros de salud prestan atención en la materia y tienen equipamiento para la atención de las emergencias obstétricas desde 1999” (Diario La Nación, 12 de octubre de 2003). Sin embargo, esta evaluación positiva contrasta con algunas situaciones denunciadas en los medios de prensa.

En el Hospital Regional de Coronel Oviedo, una mujer y su hijo murieron como consecuencia de una atención médica tardía, ya que la parturienta “se desangró en las puertas de urgencias del nosocomio, donde esperaron media hora para que la atendieran” (Diario La Nación, 27 de junio de 2003). Otra mujer también murió en el Hospital Regional de Caacupé, a raíz de una cesárea practicada en “forma inadecuada” (Diario Última Hora, 16 de octubre de 2003). La prensa además difundió la muerte de un recién nacido en el Hospital Regional de Caazapá, como consecuencia de un parto complicado, cuando debían haberle practicado una cesárea a la madre, pero no lo hicieron “porque el nosocomio estaba en bancarrota”⁴⁰ y tampoco la parturienta disponía de medios económicos.

Estos casos indican que la atención materno infantil es mala y que el Estado debe disponer de mayores recursos para la cobertura de la atención a la salud de la población, aplicar sanciones a quienes ejercen su labor de manera irresponsable

⁴⁰ Declaraciones del propio director del hospital (Diario La Nación, 2 de diciembre de 2002).

—aun cuando no existan denuncias judiciales de por medio—, lo que implica un seguimiento y evaluación constante de la calidad de los servicios que se brindan por parte del ministerio pertinente.

Los datos oficiales del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social indican la mala situación en la que se encuentran muchas mujeres embarazadas y recién nacidos. En el año 2001, la tasa de mortalidad materna fue de 168,7 por 100 mil nacidos vivos, y la tasa estimada teniendo en cuenta el sub registro sería entre 330 y 336 por 100 mil nacidos vivos (Diario Noticias, 9 de setiembre de 2003). En tanto, la tasa de mortalidad infantil llegó al 19,2 por mil nacidos vivos, y si se estima el sub registro la tasa total sería de 38,4 por mil nacidos vivos. El ministerio también informa que “el 40% de la población no tiene acceso a servicios de salud; el 81,1% no tiene seguro médico, y el 27,3% de los partos se realizan fuera de los hospitales, es decir, en la casa o con parteras empíricas” (Ibíd.).

La primera causa de mortalidad infantil son las lesiones debidas al parto, según datos del año 1999 difundidos por el Departamento de Bioestadística de dicho ministerio, y “de cada 1.000 niños nacidos vivos en el Paraguay, 19 mueren antes de cumplir 1 año de edad y 25 antes de llegar a los 5” (Diario Noticias, 5 de junio de 2003). En tanto, las causas más frecuentes de mortalidad materna son las hemorragias, abortos, toxemia y sepsis. En el año 2002 se registraron 159 muertes maternas, según los datos brindados por el doctor Vicente Battaglia, director general de Programas de Salud del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (Diario Noticias, 24 de enero de 2003).

El embarazo adolescente

En este marco de preocupante situación de la salud de las mujeres, alarma la muerte materna de adolescentes: 11% en el año 2001 y 5% en el año 2002, siendo la principal causa el aborto provocado (Diario La Nación, 24 de enero de 2003). En el año 2001, el 18% de los embarazos registrados correspondía a adolescentes (Diario Noticias, 2 de febrero de 2003). Estos datos indican el alto porcentaje de embarazo adolescente en Paraguay, lo que llevó al Estado a elaborar un plan nacional integral de la adolescencia (Diario Noticias, 2 de febrero de 2003). También la Secretaría de la Mujer incluye en el II Plan de Igualdad de Oportunidades, el ámbito de acción *Una salud integral*, que tiene el objetivo general de “garantizar el acceso y atención de la salud preventiva e integral de las mujeres en todo su ciclo de vida, asegurando servicios de calidad y un acceso equitativo a ellos”⁴¹.

Entre otras acciones emprendidas por el Estado en el campo de la salud sexual y reproductiva, se destaca la promoción del uso de distintos tipos de anticonceptivos (preservativos, píldoras, DIU e inyectables), como parte del programa de planificación familiar que lleva adelante el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, ante el escaso uso de anticonceptivos que mantiene alta la tasa de embarazos no deseados y a su vez la tasa de abortos (Diario Última Hora, 3 de febrero de 2003).

⁴¹ Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, op. cit., pág. 53.

Desde el ámbito de la sociedad civil también se promueven algunas acciones de incidencia, con el fin de mejorar los servicios de salud pública. En agosto de 2003, diversas organizaciones no gubernamentales lanzaron la Campaña por el derecho a la salud, que tiene entre sus objetivos demandar la atención gratuita y de calidad del parto en todos los centros hospitalarios públicos (Diario Abc Color, 12 de agosto de 2003). Por su parte, el Comité Latinoamericano para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM - Paraguay) impulsa, desde marzo de 2003, la Campaña por una Convención Interamericana de los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos, como parte de una propuesta regional que incluye a países de América Latina y el Caribe.

Enfermedades de transmisión sexual

Otro problema cuya solución debería ser preocupación del Estado, en el marco de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, son las enfermedades de transmisión sexual, especialmente aquellas que demandan mayores recursos como es el VIH/SIDA. Desde enero a octubre de 2003, el Programa Nacional de Lucha contra el SIDA registró a 299 personas con VIH, de las cuales ya han fallecido 19 y están en etapa terminal 133 de ellas (Diario Abc Color, 11 de noviembre de 2003). Las mujeres se ven cada vez más afectadas por el virus, pues al inicio de la epidemia el grupo más afectado era el de hombres homosexuales. Antes, por cada 23 hombres afectados había una mujer, en cambio hoy por cada dos hombres hay una mujer (Noticias, 25/03/03). Los datos son más preocupantes si se tiene en cuenta que, según una investigación realizada por este Programa, una de cada 143 mujeres embarazadas es portadora del virus, mientras que 5 años atrás, la incidencia de casos perinatales era de uno sobre 500 gestantes. Otro sector que registra un aumento es el de las mujeres prostitutas, pues una de cada 37 de ellas es portadora del virus (Ibíd).

En este sentido, existen algunos avances promovidos desde el Estado. A iniciativa de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo de la Cámara de Senadores, a partir del año 2002 se creó el Programa de Salud Sexual y Reproductiva y se le asignó un presupuesto propio con lo cual “es la primera vez que el país asigna recursos públicos nacionales a la adquisición de insumos de Planificación Familiar (históricamente el 100% de los insumos que se entregan en los establecimientos del MSPBS provenía de la cooperación internacional)”⁴². Este programa continuó implementándose en el año 2003. Con respecto al VIH/SIDA, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social aprobó el uso de un manual de normas de tratamiento antirretroviral, con el objetivo de unificar el tratamiento con drogas y terapias que, según el director del Programa Nacional de Lucha contra el SIDA, se aplica de manera divergente por los médicos (Diario Abc Color, 6 de julio de 2003).

Así también, a raíz del alto porcentaje de sífilis registrado, especialmente en las trabajadoras de sexo y mujeres embarazadas, el Programa Nacional de Lucha contra el SIDA –en el marco de un proyecto financiado por la Agencia Canadiense de Cooperación para el Desarrollo (ACDI) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que

⁴² Honorable Cámara de Senadores y Fondo de Población de las Naciones Unidas (2003). Presupuesto General de la Nación. Revisión desde las perspectivas de Género y Equidad. Ejercicio Fiscal. (Documentos de Trabajo N° 3, Género y Desarrollo) Honorable Cámara de Senadores y FNUAP, Asunción, pág. 32.

involucra a la Cámara Paraguaya de Farmacias—, inició un programa de diagnóstico y tratamiento de las infecciones de transmisión sexual en todas las regiones sanitarias del país con el objetivo de “realizar intervenciones para la prevención y el control de las infecciones de transmisión sexual” (Diario La Nación, 15 de febrero de 2003).

Según un estudio realizado por el Ministerio de Salud Pública, están infectadas el 37% de las prostitutas y el 39% de los travestis, datos que indujeron a lanzar en julio de 2003 una campaña nacional con el objetivo de revertir la situación, de manera a prevenir una posible epidemia del mal (Diario La Nación, 22 de julio de 2003 y Diario Última Hora, 18 de julio de 2003). También se solicitó ayuda a los municipios de Asunción, Lambaré y San Lorenzo para que se realice un mayor control en prostíbulos y moteles, y que se impulse la aprobación de ordenanzas para exigir a los propietarios de esos lugares a exigir el uso de preservativos (Diario La Nación, 23 de julio de 2003). Además de estas medidas, el Programa Nacional de Lucha contra el SIDA puso en marcha otro proyecto de descentralización de la atención con el fin de que todos los hospitales regionales del país brinden a la población atención en el diagnóstico y tratamiento del SIDA y la sífilis (Diario La Nación, 19 de julio de 2003).

RECOMENDACIONES

Reiteramos la necesidad de eliminar normas y leyes discriminatorias, entre ellas la que penaliza el aborto, las disposiciones del Código Laboral con relación al trabajo doméstico y el no reconocimiento legal de las uniones de parejas del mismo sexo (mujeres y hombres).

Es necesaria la reformulación del sistema electoral para asegurar el acceso de un mayor porcentaje de mujeres a las estructuras de poder, pues la cuota de participación femenina, establecida en el Código Electoral para las listas internas partidarias, es insuficiente.

El Congreso de la Nación daría un paso importante con la aprobación de una ley sobre paternidad y maternidad responsables, en el sentido de igualar a hombres y mujeres ante las necesidades de los hijos, en el marco de los derechos de la niñez.

Urge establecer y promover estrategias de lucha contra la violencia sexual: la violación, el abuso y el acoso sexual, la explotación sexual de niñas/os y adolescentes, el proxenetismo y el tráfico de mujeres (adolescentes y adultas).

Finalmente, el Estado debería incluir entre sus prioridades el cumplimiento de los planes, políticas y programas de salud que ya han incorporado el concepto de derechos sexuales y derechos reproductivos, de manera a garantizar a la población, en especial a las mujeres y los niños y las niñas, el acceso a los servicios básicos a la salud, de manera a disminuir las altas tasas de mortalidad materna e infantil, que existen en Paraguay.