

Informe Sombra.

Estado de Cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer por parte del Estado paraguayo

VERSIÓN ACTUALIZADA
AL 31 DE DICIEMBRE 2004



RESUMEN EJECUTIVO

Aunque se han dado avances importantes en materia de legislación y políticas públicas adoptadas por el Estado paraguayo, persisten obstáculos, vacíos y actuación insuficiente para garantizar el cumplimiento efectivo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), y la aplicación de los derechos humanos de las mujeres hacia la construcción y consolidación de su ciudadanía.

En este informe se rescatan los nudos críticos en las discriminaciones por razones de género, que requieren una eficaz actuación por parte del Estado:

1. Persisten *altas tasas de mortalidad materna y escaso acceso a servicios de atención médica*, siendo ésta una de las esferas de mayor inequidad en el Paraguay. El Estado paraguayo no ha derogado los artículos que criminalizan la *práctica del aborto, una de las principales causas de muertes maternas*. La penalización del aborto es discriminatoria, afecta la vida de las mujeres pobres y tiene un claro sesgo sexista. En este sentido, las recomendaciones del Comité de la CEDAW no fueron tenidas en cuenta. Las deficiencias de funcionamiento de la política de salud se notan en indicadores tales como el desabastecimiento de insumos del Programa de Planificación Familiar, y la reducción de los rubros destinados a la adquisición de métodos anticonceptivos.
2. En cuanto a la *violencia doméstica contra la mujer*, se ha constatado el aumento de las denuncias de violencia doméstica, pero persisten obstáculos que impiden que la Ley N° 1.600 sea efectiva, y a las mujeres se las revictimiza al acudir al Centro de Salud, a la Policía o al Juzgado de Paz, instituciones establecidas por la ley para la realización de las denuncias. Existe una escasa adecuación de las estructuras institucionales que garanticen atención oportuna y calificada en un marco de privacidad a las víctimas. Se debe continuar con la difusión de la ley y la capacitación a operadores/as de justicia, policías y funcionarios/as de instituciones de salud pública.
3. Paraguay es uno de los países más desiguales del mundo, con la mitad de la población pobre y marcada feminización de la pobreza. Las mujeres paraguayas siguen teniendo empleos con salarios más bajos. La *protección de la maternidad* no es aplicada plenamente y ni siquiera se adoptan medidas para sancionar el incumplimiento de lo garantizado en el Código Laboral. No existen políticas públicas que alienten el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios que permitan a los padres combinar las obligaciones familiares con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública. Entre las discriminaciones que persisten en el ámbito laboral se encuentra el acoso sexual hacia las mujeres trabajadoras y los despidos por orientación sexual. Una de las peores discriminaciones legales que permanece es la relacionada con el *trabajo doméstico* remunerado, realizado principalmente por mujeres, en cuanto a las jornadas laborales, la seguridad social y las prestaciones sociales.
4. El Estado Paraguayo no cuenta con políticas para modificar los *patrones socioculturales* de conducta de hombres y mujeres, con miras a la eliminación de

los prejuicios y las prácticas consuetudinarias. A pesar de la reforma educativa en la educación escolar básica y en la educación media, persiste la discriminación de las mujeres campesinas, pobres y guaraní hablantes en el acceso y calidad de la educación.

5. Las *mujeres rurales e indígenas* enfrentan situaciones de mayor desigualdad e inequidad en todos los ámbitos. El Estado paraguayo carece de políticas públicas para promover el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra, que garanticen su arraigo a través de la titulación de la propiedad, el crédito y el apoyo técnico. Ante el grave problema de la desigual distribución de la tierra, el Estado paraguayo ha implementado políticas represivas con desalojos violentos, donde las mujeres campesinas son víctimas de tratos crueles y discriminatorios.

I. INTRODUCCIÓN

Este informe sombra revisa, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos y de las anteriores recomendaciones del Comité, los *Informes Periódicos tercero y cuarto combinados* (CEDAW/C/PAR/3-4, 11 de febrero de 2004) y *Quinto Informe Periódico* (CEDAW/C/PAR/5, 25 de mayo de 2004), presentados por el Estado del Paraguay al Comité. Tiene como propósito señalar, desde la mirada de la sociedad civil, los avances, dificultades y retrocesos del Estado en la adopción de medidas para cumplir con la Convención.

El informe es presentado por el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM Paraguay) y la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP). Fue elaborado por un amplio equipo de trabajo¹ e incorpora los aportes de la sociedad civil recogidos en una consulta ciudadana. Asimismo, el informe cuenta con la adhesión de las siguientes organizaciones²:

- Aireana, Grupo por los Derechos de las Lesbianas
- Alter Vida (*)
- Amnistía Internacional Paraguay
- Asistencia, Prevención y Rehabilitación en Violencia Masculina (APREVIM - Paraguay)
- Asociación de Abogadas del Paraguay (ADAP) (*) (**)
- Base de Acción Educativa (BECA) (*)
- Centro de Documentación y Estudios (CDE) (*)
- Círculo de Abogadas del Paraguay (CAP) (*) (**)
- Colectivo 25 de Noviembre (*) (**)
- Coordinadora de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI)
- Comité de Género de la Cooperativa Coomecipur Ltda.
- Central Unitaria de Trabajadores (CUT)
- Fundación Kuña Aty (*) (**)
- Fundación Centro de Asistencia Integral (CEDAI) (**)
- Grupo de Acción Gay Lésbico y Transgénero (GAG-LT)
- Grupo de Estudios de Mujer Paraguaya - Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (GEMPA - CEPES) (*)
- Kuña Róga (*)
- Mesa Coordinadora de Mujeres de San Lorenzo
- Mujeres por la Democracia (*)
- Pastoral Social de la Mujer
- Red de Mujeres Trabajadoras Municipales del Paraguay
- Red de Mujeres Políticas
- Servicio Jurídico Integral para el Desarrollo Agrario (SEIJA)
- Unión de Mujeres Paraguaya (UMPA).

En una primera parte del informe se hacen *observaciones generales* al quinto informe gubernamental, y en la segunda se presentan las *observaciones específicas* con relación a los artículos 1 al 16 de la Convención.

¹ El equipo, que contó con la dirección académica de Line Bareiro, estuvo integrado por Lidia Jiménez, Graciela Mendoza, María Molinas, Elba Núñez, María del Carmen Pompa, Angélica Roa, Clyde Soto, Carolina Thiede y Hugo Valiente. La corrección y edición del documento estuvo a cargo de Myrian González y Hugo Valiente.

² (*) Organizaciones integrantes de la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP).

(**) Organizaciones integrantes del Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM Paraguay).

II. OBSERVACIONES GENERALES AL QUINTO INFORME PERIÓDICO DE PARAGUAY

Delimitación del locus del informe: No resulta claro el lugar desde el cual el Estado paraguayo realiza su informe, pues no permite precisar sobre las responsabilidades que le competen como emisor del mismo. Las actuaciones de organismos gubernamentales y no gubernamentales son presentadas de manera indiferenciada, dando la impresión de ser un informe elaborado en forma conjunta por la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR) y el movimiento de mujeres, y esto no es real, pues la sociedad civil no ha participado en la elaboración del informe gubernamental.

Especificación del objeto y del procedimiento para la elaboración del informe: Falta explicitar las instancias estatales que han participado en la elaboración del informe gubernamental, siendo el objeto fundamental de éste dar cuenta de las responsabilidades del Estado paraguayo en su conjunto. Falta claridad en cuanto a las actuaciones gubernamentales y diferenciarlas de las de organismos internacionales.

Información sobre las medidas implementadas y los avances respecto a las recomendaciones del Comité: Se debería consignar información sobre el grado en que las recomendaciones del Comité han sido tenidas en cuenta en la agenda pública, los avances y medidas que se han introducido o se implementarán en el futuro para revertir los problemas señalados. Además, es importante hacer referencia específica a las asignaciones presupuestarias, así como a otros recursos comprometidos en los casos que correspondan.

Organización de la información para una mejor comprensión y correcta evaluación de los hechos: Se debería identificar las medidas tomadas por el Estado paraguayo indicando avances, retrocesos o permanencias con indicadores claros, diferenciando los procesos de los resultados. Al respecto, es recomendable un mayor ajuste a las directrices relacionadas con la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados Parte.

Exactitud en la denominación y el contenido de los artículos: La denominación y el contenido de los artículos en muchos casos resultan incomprensibles con respecto al contenido de los artículos de la Convención y las Recomendaciones Generales del Comité, que pareciera no se han tenido en cuenta. Ello ha llevado a la exclusión de importantes logros, como la Mesa Tripartita de Seguimiento a Beijing, integrada por el Estado (SMPR), la sociedad civil (CMP) y el Sistema de Naciones Unidas (UNFPA, UNICEF y PNUD), que no se mencionan en el informe y en la que trabajan conjuntamente el Estado, los organismos de la ONU y las organizaciones de mujeres.

III. ARTÍCULOS 1 Y 2

La CEDAW fue ratificada por la República del Paraguay en 1986 y fue incorporada a la legislación nacional con jerarquía cuasi constitucional, lo que significa que en el orden de prelación del derecho interno del Estado se encuentra por encima de las leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas y sentencias judiciales (artículos 137 y 141 de la Constitu-

ción Nacional)³, y tiene la misma estabilidad jurídica que la Constitución Nacional, ya que estos instrumentos no podrán ser denunciados por el Estado sino mediante el mecanismo de enmienda constitucional, que exige un referéndum⁴. Por lo tanto, tiene carácter de norma autoejecutable (*self executing*), y debe ser invocada y aplicada directamente por los tribunales y por la administración en sus resoluciones. Sin embargo, esto no se observa en la práctica.

La prohibición de discriminación contra la mujer está garantizada en la Constitución del Paraguay, en general con relación a todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (artículos 46, 47 y 48), y en particular con relación al derecho al trabajo (artículo 88). Sin embargo, no existe en la legislación una definición de lo que debe entenderse por discriminación contra la mujer, ni existe una tipificación legal de las formas de discriminación contra la mujer que permita su sanción. No se cumple en la práctica con la obligación de aplicar directamente la definición del Artículo 1 de la CEDAW en los casos judiciales y administrativos que traten sobre derechos de mujeres.

Con las únicas excepciones del derecho a igual salario por trabajo de igual valor, y del derecho a no ser discriminada en el trabajo por causa del embarazo, no existen en la legislación garantías de tutela judicial efectiva ni sanciones legales que aplicar a cualquier forma de discriminación directa o indirecta que sufra una mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

Recientemente se han planteado dos propuestas de legislación sobre el tema, lo que requiere atención urgente priorizando un enfoque participativo amplio que lleve a la inclusión de distintas visiones sobre las formas de discriminación en el país.

Persisten en la legislación civil, laboral y penal discriminaciones directas que afectan a las mujeres y que configuran un incumplimiento de la recomendación anterior del Comité⁵, y del artículo 2 de la CEDAW. Estas discriminaciones se dan en el ámbito penal, donde no se han derogado los artículos que criminalizan la práctica del aborto, que tiene como consecuencia fundamental una elevada tasa de mortalidad materna, en las leyes laborales que se aplican al trabajo doméstico remunerado, y ciertas discriminaciones en la legislación civil para mujeres casadas y no casadas en las relaciones de familia.

Existen vacíos legales respecto a la pornografía infantil, por lo tanto no se puede combatirla eficazmente.

IV. ARTÍCULO 3

Una las medidas adoptadas por el Estado paraguayo para la aplicación de la Convención fue la creación de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República con facultades específicas para aplicar la Convención en el ámbito interno⁶, y garantizar desde el

³ "La ley suprema de la República es la Constitución. Ésta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado. Quienquiera que intente cambiar dicho orden, al margen de los procedimientos previstos en esta Constitución, incurrirá en los delitos que se tipificarán y penarán en la ley" (art. 137).

"Los tratados internacionales válidamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados, forman parte del ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el artículo 137" (art. 141).

⁴ "Los tratados internacionales relativos a los derechos humanos no podrán ser denunciados sino por los procedimientos que rigen para la enmienda de esta Constitución" (art. 142).

⁵ A/51/38, 9 de mayo de 1996, paras. 121 y 127.

⁶ Ley N° 34/92, art. 2.

Estado la incorporación efectiva de la perspectiva de género en las políticas públicas. Sin embargo, no se le asignan recursos presupuestarios adecuados para su cabal funcionamiento, y su equipo técnico ha sido debilitado por remoción de personal calificado y por conflictos internos a partir de las últimas elecciones generales, evidenciando una gran debilidad institucional ante los cambios de gobierno, lo que conlleva el incumplimiento de la recomendación efectuada por el Comité con anterioridad⁷.

Tal como se señala en los *Informes periódicos tercero y cuatro combinados*, el Estado paraguay ha implementado desde 1994 planes nacionales ligados a los derechos humanos de las mujeres y a la adopción de medidas para el logro y fortalecimiento de la igualdad. Sin embargo, el *Quinto Informe Periódico* no reporta sobre la continuidad del Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Violencia hacia la Mujer, iniciado en 1994. Sí se informa acerca de la continuidad del II Plan Nacional de Salud Reproductiva (2003-2008), y de la puesta en vigencia del II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2007.

La participación femenina en el mercado de trabajo ha aumentado, pero las mujeres tienen una remuneración muy baja y con alta presencia en el sector informal, dentro del cual cuentan con menos protección social. El Código Laboral prevé la no discriminación de la mujer por maternidad, pero en la práctica el cumplimiento de esta disposición por parte de las empresas no es total, aunque existen políticas públicas que impulsan el cumplimiento de los servicios sociales.

Los medios de comunicación masiva se convierten en agentes de discriminación en el tratamiento de los delitos que involucran a mujeres –niñas, adolescentes y adultas–, como víctimas de crímenes sexuales y de explotación sexual, a través de la doble victimización, revelando la identidad de las víctimas y lesionando su derecho a la intimidad⁸, y a través del tratamiento sensacionalista y peyorativo de la imagen de la mujer en situaciones de violencia conyugal y crímenes sexuales. El artículo 27 de la Constitución Nacional establece que la ley debe regular la publicidad a fin de evitar discriminaciones de género, sin embargo, el sexismo aún permea ideológicamente el discurso de los medios de comunicación masiva a través del lenguaje y la publicidad sexistas que discriminan a la mujer, desvalorizándola como actora social y reforzando una cultura basada en estereotipos. El Estado no implementa políticas de control del cumplimiento de este artículo constitucional, hecho que no es relevado en el informe gubernamental.

A pesar de los planes y programas implementados por el Estado paraguay para combatir los factores culturales basados en la discriminación de la mujer, la educación sigue siendo sexista y discriminatoria con relación a las mujeres (ver información suministrada bajo el artículo 10). El Estado paraguay adolece de políticas educativas que garantizan una actitud crítica hacia patrones tradicionales de comportamiento, y hacia la modificación de las conductas socioculturales, pero el informe gubernamental no da cuenta de estas carencias.

⁷ A/51/38, 9 de mayo de 1996, párr. 128.

⁸ El derecho a la intimidad está garantizado en la Constitución Nacional y protegido en el Código de la Niñez y la Adolescencia, y en el Código Penal, en algunos aspectos.

V. ARTÍCULO 4

Si bien el Estado paraguayo cuenta con un marco jurídico favorable y planes formales, en la práctica, por diversas razones, no tiene una política eficaz de acción positiva para acelerar el logro de la igualdad de facto. En general predomina un enfoque jurídico o programático puramente formal, medidas que no guardan conexión programática entre sí, y que no son suficientes para lograr una igualdad sustantiva.

Existen tres medidas de acción afirmativa en la legislación interna del Paraguay:

- a) La cuota de participación electoral, que es la más baja de la región y no tiene efecto en los resultados, pues se mantiene la tradicional exclusión femenina sobre la cual se informa bajo el artículo 7.
- b) En el caso de las trabajadoras de la educación, existe una cláusula de acción afirmativa que reconoce un año ficto de servicios por cada hijo nacido durante el ejercicio de la docencia, hasta cinco años sumados de esta forma, en el cómputo de años para acceder a la jubilación ordinaria, sin perjuicio de las demás garantías que establece el Código Laboral para la protección de la maternidad (art. 32 de la Ley N° 1.725/02 Que Establece el Estatuto del Educador).
- c) El orden de preferencia a favor de la mujer cabeza de familia para la adjudicación de la tierra sometida a reforma agraria, así como la prórroga para el pago de las cuotas en un 50% del plazo para dichas adjudicatarias (arts. 49, 50 y 52 de la Ley N° 1.863/02 del Estatuto Agrario).

En general, no se aplican medidas especiales a la inserción en el sector público, el empleo, la educación y otros ámbitos para las mujeres pertenecientes a algunos grupos que, además de sufrir discriminación por el hecho de ser mujeres, también son objeto de múltiples formas de discriminación por otras razones, como el origen rural, el origen étnico, la condición monolingüe guaraní, la pobreza, la insuficiente alfabetización, las discapacidades, la edad, la clase u otros factores⁹.

Tampoco existen medidas especiales para el cumplimiento del artículo 8 de la Convención que garantizan a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, las oportunidades de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en las actividades de las organizaciones internacionales.

Específicamente, respecto a la divulgación de conocimientos jurídicos y de derechos de las mujeres, el Estado paraguayo debería aplicar medidas especiales para la población monolingüe guaraní, que es mayoritaria en la franja de pobreza extrema, así como para los grupos no alfabetizados, entre los cuales hay una gran proporción de mujeres. Cabe señalar que a casi 20 años de su ratificación, no existe una versión oficial publicada en el Registro Oficial de la CEDAW en idioma guaraní, lengua oficial del Estado además del español, en la que deben publicarse todas las leyes.

⁹ No obstante, existen algunas instituciones que sí incluyen medidas de acción positiva como la Escuela Taller Asunción de la Municipalidad de Asunción, que establece cupos para mujeres en oficios no tradicionales como albañilería, herrería y otros. Lo referente a becas de estudios para personas de escasos recursos se informa en el artículo 10.

VI. ARTÍCULO 5

Los patrones tradicionales de conducta que deben ser modificados se manifiestan fuertemente a través de la violencia doméstica, cuestión que es abordada en la Ley N° 1.600/00. Si bien esta ley ha facilitado la denuncia a las mujeres, en las conclusiones de la *Encuesta Nacional sobre Violencia Doméstica e Intrafamiliar* realizada por el Centro de Documentación y Estudios (CDE)¹⁰, se observa que se necesita mayor información y difusión sobre las obligaciones del Estado respecto a este problema.

Los mandatos tradicionales de comportamiento se transmiten fuertemente a través de la educación no formal mediante productos culturales como canciones, refranes y dichos folclóricos que refuerzan una imagen negativa de la mujer, incluso para sí misma. Así, puede comprenderse por qué, no habiendo objeciones para la participación femenina en cargos de decisión, y existiendo una obligación constitucional que impide la desigualdad entre mujeres y hombres, las mujeres que acceden a cargos de poder, *“solo excepcionalmente se convierten en referentes para sus mismos pares y para la opinión pública”*¹¹. Esta baja valoración femenina debe ser modificada a través de políticas estatales.

El artículo 27 de la Constitución Nacional establece que la ley debe regular la publicidad a fin de evitar discriminaciones de género, pero el sexismo aún permea ideológicamente el discurso de los medios de comunicación masiva, a través del lenguaje y la publicidad sexistas que desvalorizan a la mujer como actora social. El Estado no implementa políticas de control del cumplimiento de esta ley, hecho que no es relevado en el informe gubernamental. Sin embargo, la campaña de propaganda televisiva “Iguales en todo” que la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República ha puesto en marcha en el mes de octubre de 2004, constituye un avance. Esta campaña responde al objetivo de promocionar el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2007. Se planea extender la campaña al interior del país en el mes de noviembre, utilizando el idioma guaraní, a través de espacios radiales.

No se ha promovido suficientemente la paternidad responsable como un valor social que garantice la comprensión adecuada de la crianza como responsabilidad compartida en la sociedad. Si bien el informe gubernamental cita un proyecto de Ley de Paternidad y Maternidad responsables, el estudio de dicho proyecto no ha prosperado en el Poder Legislativo. La protección de la maternidad está garantizada en el Código Laboral, pero por lo general no se cumplen todas las medidas establecidas, tal como se aborda en los artículos 4, 7 y 11.

La implementación de programas de educación y divulgación para eliminar las prácticas basadas en las ideas de la inferioridad de la mujer¹² debió haber sido parte de la agenda política y del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1997-2001 al que pertenece el Plan Estratégico de la Reforma Educativa, publicado en 1996, instrumento de gestión del Ministerio de Educación y Cultura y del PRIOME¹³, a cargo de la Secretaría de la Mujer en convenio con este ministerio, que se propone permear las

¹⁰ Soto, Clyde; González, Myrian y Elías, Margarita, *Encuesta Nacional sobre Violencia Doméstica e Intrafamiliar*, Asunción, Centro de Documentación y Estudios (CDE), 2003.

¹¹ Bareiro, Line y Soto, Clyde, *Vencer la adversidad. Historias de mujeres líderes. Liderazgo femenino en Paraguay. Segunda Parte*, Asunción, Paraguay - Secretaría de la Mujer, 1999.

¹² Recomendación General N° 3 del Comité.

¹³ Paraguay - Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, *Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, 1997 - 2001*, Asunción, 1997.

políticas de Estado con la perspectiva de género. Sin embargo, y a pesar de que en el marco de estos instrumentos se logró la revisión de los ejes programáticos de los textos de la Educación Escolar Básica y de la Educación Escolar Media, la educación que se imparte sigue siendo sexista y discriminatoria con relación a las mujeres, y en la Educación Superior y Universitaria no se ha incorporado el enfoque de género. El Estado paraguayo adolece de políticas educativas que garanticen una actitud crítica hacia patrones tradicionales de comportamiento para la modificación de las conductas socioculturales, pero el informe gubernamental no refleja este estado de cosas.

El Comité, en su observación anterior recomendó que *“el Estado fortaleciera y amplificara sus iniciativas para extender la educación bilingüe a todos los ciudadanos, en particular a las mujeres, y que combata los factores sociales, económicos y culturales que son causantes de las elevadas tasas de deserción escolar y analfabetismo prevalecientes entre las mujeres, de conformidad a las disposiciones del artículo 10 de la Convención”*¹⁴. Sin embargo, el Estado no ha dado cumplimiento a esta recomendación en cuanto a potenciar la educación bilingüe.

Los programas de estudio de la Educación Escolar Básica y de la Educación Escolar Media contemplan la enseñanza del guaraní como lengua extranjera, lo que dificulta el aprendizaje en la población estudiantil que posee el español como lengua materna. A su vez, el mismo tratamiento recibe la enseñanza del español en áreas rurales. Si bien el español y el guaraní son las lenguas oficiales del país, éste último se mantiene como lengua dominada ya que los documentos oficiales están redactados en español, con la consecuente discriminación a la población monolingüe guaraní, a pesar de que ésta asciende a un 53,2%, en tanto la población bilingüe guaraní-español llega a un 20,7% y la monolingüe español a un 20,9%¹⁵. El Estado no implementa políticas lingüísticas tendientes a lograr la competencia en ambos idiomas.

El Viceministerio de Cultura tiene la función de precautelar que el currículo escolar de las escuelas del Instituto Nacional del Indígena (INDI) respete la diversidad de las culturas indígenas, sin embargo, los programas educativos desarrollados son elementales y no contemplan las características de las cinco familias lingüísticas existentes en el Paraguay. El Estado carece de mecanismos de control y seguimiento del porcentaje de escolaridad de los pueblos indígenas, donde la tasa de analfabetismo de las mujeres indígenas llega al 97%¹⁶.

VII. ARTÍCULO 6

El Código Penal vigente establece sanciones específicas contra la trata y explotación de la prostitución de la mujer: “el comercio sexual libre entre personas adultas y la prostitución voluntaria no constituyen delito penal, pero sí la trata de personas (art. 129), el proxenetismo (art. 139) y la rufianería (art. 140). Sin embargo, no se establece sanción penal para el que participa como ‘cliente’ en situaciones de explotación sexual comercial infantil y adolescente”¹⁷. Incluso en los casos en que existen sanciones específicas

¹⁴ A/51/38, 9 de mayo de 1996, párr. 130.

¹⁵ Paraguay - DGEEC, Encuesta Integrada de Hogares 2000/2001.

¹⁶ Colazo, Carmen, Datos educativos desagregados por sexo, Asunción, 2000.

¹⁷ Molinas, María y Vallovera, Luis, Guía para formadores de opinión: Conceptos y orientaciones para el abordaje de la explotación sexual comercial infantil, Asunción, Programa de Prevención y Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes en la frontera Paraguay - Brasil (OIT/IPEC), 2002.

para los responsables de comerciar sexualmente con mujeres menores de edad, la única medida adoptada por el Estado paraguayo es la realización de “redadas” policiales en las que la víctima de explotación sexual es tomada presa y tratada como delincuente, mientras que los delincuentes reales quedan en libertad e impunes¹⁸.

Recientemente se estableció el *Plan Nacional de Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes*, como parte de las políticas sociolaborales y la política de la Niñez y la Adolescencia¹⁹, cuyo aspecto positivo ha sido su elaboración en el marco de un proceso participativo impulsado por actores clave de la sociedad civil, con apoyo de organismos internacionales, pero en la práctica no se cuenta con los recursos económicos ni con el equipo técnico adecuado para su implementación. En general, el tráfico sexual, la trata de personas, la explotación de la prostitución de la mujer y la prostitución forzada, constituyen zonas oscuras sobre las cuales el Estado paraguayo no ha investigado suficientemente, no ha desarrollado servicios específicos, ni se ha ocupado de aplicar la legislación existente. Tampoco se puede hacer nada ante la sospecha de la existencia de mafias de tráfico y trata de personas, pues por su vinculación a través de prebendas con personal policial y otros agentes estatales son inaccesibles, y permanecen casi siempre impunes ante la actuación del sistema de justicia.

A pesar de que se han realizado denuncias concretas de víctimas de tráfico, la justicia paraguaya no ha sido eficaz en la sanción a los principales imputados, siendo uno de los obstáculos la existencia de cómplices dentro de las mismas instituciones públicas involucradas, empezando por el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores²⁰. El Paraguay es considerado actualmente uno de los principales países de origen de las mujeres traficadas, según la Organización Internacional de Migraciones (OIM). Los casos han cobrado visibilidad a partir de denuncias públicas sobre mujeres adolescentes que son llevadas con el atractivo de conseguirles un “buen trabajo”²¹, lo que remite a la situación desatendida de desigualdades sociales y crisis agudizada, en la cual las escasas oportunidades de empleo adecuado constituyen un factor económico preponderante de exposición a la vulnerabilidad para las mujeres adultas, jóvenes, adolescentes y niñas.

Se requiere que el Estado paraguayo priorice efectivamente la atención hacia la pobreza y el desempleo por ser factores que aumentan las oportunidades de trata, tal como lo señala la Recomendación General N° 19 de la CEDAW (inc.14). Con respecto a esta misma recomendación, en el Paraguay no se ha generado suficiente información sobre otras formas de explotación sexual, “como el turismo sexual, la contratación de trabajadoras domésticas de países en desarrollo en los países desarrollados y el casamiento de mujeres de los países en desarrollo con extranjeros”²².

Otras situaciones relacionadas que pueden actuar como factores de expulsión o de vulnerabilidad al tráfico de personas constituyen la discriminación de género, la menor

¹⁸ *Op. cit.*

¹⁹ Decreto presidencial N° 2.616 del 31 de mayo de 2004.

²⁰ El fiscal Pedro Alderete, encargado de una causa, afirmó que no existía otra explicación, pues “esta gente obtiene pasaportes y visas en dos o tres días cuando por los canales ordinarios establecidos tarda entre dos semanas a tres meses”, refiriéndose al caso de una joven que denunció ser víctima de tráfico para ser explotada sexualmente en España. Véase Martínez, Ofelia, “El tráfico de mujeres”, en *Informativo Mujer*, Año 16, N° 169, Mayo/Junio 2004, Asunción, Centro de Documentación y Estudios (CDE).

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

paga a las mujeres por el mismo trabajo en comparación a los hombres, la desinformación y la violencia social e intrafamiliar y sexual desde temprana edad. Las prácticas culturales del criadazgo y del trabajo infantil doméstico también deberían ser mejor estudiadas como situaciones de riesgo para el tráfico de personas y la prostitución forzada.

En el *Quinto Informe Periódico* al Comité, el Estado paraguayo llama la atención sobre los elevados índices de aumento de la pobreza, así como sobre las tasas de desempleo femenino y el tráfico de niñas, principalmente del área rural, pero no informa sobre las medidas de respuesta estatal ante estas situaciones, probablemente porque no existan políticas específicas. Por ejemplo, el II Programa de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2007 no cuenta con un programa específico de prevención, protección o reinserción para víctimas de tráfico con fines de explotación sexual.

Combatir el tráfico requiere de intervenciones planificadas que incluyan las causas y los procesos asociados a este fenómeno²³, y no pueden ser aisladas pues deben apuntar simultáneamente a las víctimas, sus familias, sus comunidades, los reclutadores, las redes de traficantes, los explotadores, los agentes del Estado y la sociedad en general.

En el año 2004 hubo dos iniciativas de discusión y diálogo sobre el tráfico de mujeres, una de ellas impulsada por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), y otra por la Comisión Asesora Permanente de Equidad de Género de la Junta Municipal de Asunción. Ambas han abierto oportunidades de socialización de experiencias y conocimientos sobre el tema, así como de coordinación entre sectores gubernamentales, no gubernamentales e internacionales, que requieren de continuidad para concretar las ideas en políticas integrales y efectivas. Así, desde abril está funcionando una mesa de trabajo interinstitucional que lleva adelante un proyecto con cooperación externa e implementa acciones de sensibilización, legislación y capacitación, y que está estudiando la formulación de un plan nacional a ser ejecutado por la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República. Es fundamental la concreción de este tipo de proyectos, pero lo preocupante es que la atención de la problemática dependa casi exclusivamente de la cooperación externa, pues los proyectos en curso generalmente pierden continuidad cuando los fondos externos no están disponibles.

En el último año el Paraguay avanzó en la ratificación de instrumentos internacionales como el Protocolo Facultativo a la Convención de los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución y la Pornografía infantil, y la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (Palermo, 2000).

Otro aspecto resaltante constituye la misión oficial, en febrero de este año, del Relator de Naciones Unidas sobre la Venta de Niños, la Prostitución y Pornografía Infantil, cuyo informe de los problemas encontrados y las recomendaciones²⁴, serviría de fuente importante para definir políticas. Con respecto a la explotación sexual comercial infantil, cabe señalar que el Estado paraguayo ya fue observado en reiteradas ocasiones por el Comité de Derechos del Niño²⁵.

²³ OIT, *Resumen ejecutivo del informe: "Lo intolerable al corazón humano: Acciones para combatir el tráfico de niños". Sistema de Información Regional sobre Trabajo Infantil (SIRTI)*, [s.l.], IPEC/OIT, 2002.

²⁴ Entrevista a Isa Ferreira, Directora del Programa de Prevención y Eliminación de la Explotación sexual comercial infanto-juvenil de la zona de la Triple Frontera: Argentina, Brasil y Paraguay, (OIT - IPEC), en Paraguay.

²⁵ CRC/C/15/Add.166, 6 de noviembre del 2001. párr. 49-50; CRC/15/Add.75, 18 de junio de 1997, párr. 47.

Finalmente, hay que señalar que aun cuando se ha empezado a instalar un diálogo público sobre el tema, existen vacíos importantes en términos legislativos, falta de aplicación de las medidas existentes y dificultades generales de acceso a la justicia. Además, no existen hasta ahora políticas concretas e integrales dirigidas al problema, y tampoco se ha priorizado el presupuesto adecuado, lo que ocasiona dependencia –básicamente de la cooperación internacional– para la ejecución de las iniciativas. Todavía existe poco conocimiento sobre el tema y se necesita afinar estrategias en varios frentes relacionados con el problema: en políticas sobre migración, pobreza, empleo, seguridad, acceso a la justicia, infancia y género.

VIII. ARTÍCULO 7

Tal como se consigna en los *Informes periódicos tercero y cuarto combinados*, el Paraguay posee disposiciones constitucionales aprobadas en 1992 orientadas a hacer efectivas las disposiciones del artículo 7. Se explicita que las acciones positivas destinadas a superar desigualdades injustas no serán consideradas discriminatorias sino igualitarias (art. 46) y se establece la obligación del Estado de promover el acceso de la mujer en las funciones públicas (art. 117). En cuanto a la legislación electoral, contempla artículos que prohíben la discriminación en la propaganda política y electoral, establecen la elaboración de padrones diferenciados por sexo y, en 1996, se puso en vigencia una cuota mínima del 20% para mujeres en las listas internas presentadas en elecciones partidarias, aplicada con una alternancia de al menos una candidata por cada cinco lugares.

La mencionada cuota es la única medida de acción positiva puesta en marcha por el Estado paraguayo para mejorar el acceso de mujeres a espacios de poder (ver lo informado bajo el artículo 4). Sin embargo, pronto se ha manifestado no sólo como insuficiente para cumplir con el artículo 7 de la Convención, sino que además actualmente representa un obstáculo para producir un aumento sostenido del acceso de mujeres a cargos electivos de decisión y generar igualdad en este campo. Esto se debe a los siguientes factores: a) Al aplicarse sólo en las candidaturas internas partidarias, las listas que finalmente los partidos presentan a elecciones nacionales o municipales ni siquiera llegan a tener un 20% de mujeres. b) Debido al sistema de alternancia establecido, las pocas mujeres candidatas generalmente quedan en lugares con menor expectativa de elegibilidad. c) Su efecto es prácticamente nulo cuando los escaños o lugares en juego son pocos²⁶. d) Tras ocho años de vigencia de la norma, el escaso porcentaje obligatorio para los partidos es manejado por estas instituciones como un techo para las candidaturas femeninas. La situación se agudiza en los partidos con mejores posibilidades electorales, donde frecuentemente manejan los quintos puestos de las listas internas como “lugares de mujer”, significando de esa manera que las mujeres no pueden aspirar más que a ubicarse en esos sitios. e) La mayoría de los partidos incluyen cuotas en sus estatutos, y algunos incluso han mejorado la disposición en concordancia con el sentido de este tipo de acciones positivas. Por ello, esta medida de acción afirmativa ya no representa un *plus* para avanzar al respecto.

²⁶ A pesar de ello, se verificó un aumento porcentual de mujeres (del 2,5% a un 10%) en la Cámara de Diputados en las últimas elecciones generales de 2003. Ello se debería a que las mujeres ganaron fuerza en sus respectivos partidos. A la vez, la abrupta disminución de senadoras (del 17,8% al 11,1%) tendría relación con que los efectos de la pequeña cuota disminuyen a medida que aumenta la fragmentación del espectro político. Ver: Soto, Clyde, 2003, “Continuidades sin fisuras. Panorama electoral y participación femenina”, en *Informativo Mujer*, Año 15, N° 162, Marzo/Abril 2003, Asunción, Centro de Documentación y Estudios (CDE).

Al comparar los resultados electorales totales de las tres últimas elecciones generales que tuvo el Paraguay (1993, 1998 y 2003), se puede ver un pequeño aumento de mujeres de entre tres y cuatro por ciento en cada periodo. A ese ritmo, si pudiera sostenerse, recién en el 2063 se llegaría a un resultado paritario, luego de doce eventos electorales más²⁷. Esto muestra la magnitud de la ineficacia de una medida como la cuota mínima, cuando es admitida apenas para acallar las crecientes demandas de mayor acceso a espacios de decisión por parte de los sectores de mujeres de organizaciones sociales y de partidos políticos. Los datos ratifican la necesidad de que las cuotas garanticen resultados electorales y no sólo participación en las candidaturas.

Actualmente el Paraguay cuenta con un escaso 10,4% de mujeres que ocupan escaños en el Congreso Nacional, inferior al promedio regional. En el 2003 por primera vez fue electa una gobernadora entre los 17 titulares departamentales y un 14,1% de las concejalías departamentales pasaron a ser ocupadas por mujeres. Las concejalías municipales representan un 17,7% sobre el total de concejalías electas en el 2001, mientras que sólo el 5% de las intendencias es ocupado por mujeres.

Aún cuando existen proyectos referentes al mejoramiento de esta situación, respaldados por el movimiento de mujeres y algunas instancias estatales, que incluso proponen un 50% de participación por sexo en las candidaturas, lo concreto es que el Estado paraguayo no posee medidas adecuadas para acelerar el logro de la igualdad de hecho. Con excepciones, las autoridades nacionales no han manifestado una voluntad política favorable para apoyar el necesario cambio legislativo.

En esta situación, menos aún puede decirse que se haya dedicado algún esfuerzo consistente con el fin de enfrentar otros obstáculos para el ingreso igualitario de mujeres a la vida política y pública, como la pobreza, las carencias de las zonas rurales, la discriminación que sufren las mujeres (y también los hombres) monolingües guaraní²⁸ y las y los indígenas del país.

Un tema de flagrante discriminación para el acceso de mujeres a cargos públicos electivos es la falta de garantías y protección por maternidad, citada en el *Quinto Informe Periódico* bajo el artículo 1 de la Convención. Una concejala de la ciudad de Asunción demandó este derecho que le fue negado por la Junta Municipal de esta ciudad capital, alegando que las protecciones del Código Laboral no eran extensibles a las mujeres electas para la función pública. Ello significa que en Paraguay la maternidad es un impedimento para las mujeres en espacios de poder electivos. Es un antecedente que sin dudas desalentará a cualquier mujer en edad reproductiva y con deseos de tener hijos a postularse en procesos electorales.

El Estado paraguayo, en su *Quinto Informe Periódico*, acusa al movimiento social de mujeres de no haber apoyado candidaturas femeninas concretas en elecciones realizadas durante el periodo informado. Esta pretensión desconoce el marco de pluralidad política en que las organizaciones desarrollan su acción, que no necesariamente se traduce en un apoyo a chapas electorales o a determinados partidos por incluir eventualmente a una mujer. Con ello se desvía la responsabilidad del propio Estado con respecto

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Aunque el guaraní es idioma oficial del Paraguay, la vida pública y política se maneja principalmente en español, las leyes no se difunden suficientemente en guaraní, los documentos oficiales se producen sólo en español y persiste una generalizada desvalorización del idioma nativo y mayoritario.

al establecimiento de medidas que incentiven y obliguen a **todas** las fuerzas políticas a incluir a mujeres en las contiendas electorales, rompiendo la inercia de la exclusión partidaria e incluso la habitual preferencia del electorado hacia los hombres. La demanda de acceso de mujeres a la vida política y pública no es de tipo corporativo y el esfuerzo de las organizaciones se dirige a que, respetando el pluralismo y la diversidad, más mujeres se ubiquen en los espacios de decisión.

En cuanto a la representación de las mujeres en la formulación de la política gubernamental, no es visible una participación regular de la instancia encargada de la política de igualdad de género del país en los principales debates sobre políticas públicas. Persiste la desigualdad numérica en cargos relevantes no electivos de la función pública, aun cuando hay dos titulares de ministerios entre los diez existentes y varias titulares de secretarías cuyos cargos tienen rango ministerial. El reciente nombramiento de una mujer a la Corte Suprema de Justicia rompe una larga tradición de exclusión total y ha sido muy bien recibido, pero es insuficiente pues aún está lejos de satisfacer la aspiración de igualdad de acceso. Son mujeres el 30,2% de las juezas y jueces de la República; sin embargo, el porcentaje es sensiblemente menor en los tribunales de apelación (18%)²⁹. No existen otras medidas de acción positiva que busquen garantizar el acceso igualitario de mujeres a cargos públicos de designación, si bien en las FF AA, a través de la Orden N° 54/02, se reserva un cupo del 20% a las mujeres que quieran cursar la carrera militar. Aunque podría verse como un avance la eliminación de trabas para el ingreso femenino a la milicia, esto no es necesariamente así para las organizaciones feministas, dado que se trata de una estructura vertical y machista que sostiene la histórica discriminación de las mujeres.

El gobierno que asumió en el año 2003 no estableció ningún mecanismo de consulta con organizaciones de mujeres para nombramientos en cargos muy sensibles para las demandas de igualdad de género, tal como se indica en el inciso 27 de la Recomendación General N° 23 del Comité. Aun cuando en algunas situaciones existen mecanismos de consulta a las organizaciones en lo referente a ciertas políticas gubernamentales, no puede decirse que ésta sea una práctica habitual en el Estado paraguayo.

La desigualdad en la participación pública y política de las mujeres también se manifiesta en las diversas formas organizativas de la sociedad civil, tanto en la pertenencia como en los cargos ocupados. Muy pocas han establecido medidas para subsanar este déficit y el Estado no ha desarrollado políticas que alienten a cambiar esta situación. Dada su manifiesta incapacidad para modificar la desigualdad en sus propias instancias a través de medidas concretas y efectivas, difícilmente el Estado pueda ponerse como ejemplo en este sentido. Posiblemente, esto le reste legitimidad para impulsar el establecimiento de medidas de acción positiva de cumplimiento obligatorio para las organizaciones de la sociedad civil.

Es necesario que tengan continuidad los esfuerzos iniciales de la Secretaría de la Mujer para tener registros, datos estadísticos e investigaciones que permitan un monitoreo constante de la evolución de los niveles de participación de mujeres en distintos ámbitos, así como de las barreras socioculturales para mejorar esta situación. La obtención de esta información no debería depender solamente de iniciativas de sectores no gubernamentales, generalmente sujetas a escasos y poco estables recursos.

²⁹ Datos proporcionados por la Unidad de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia (septiembre de 2004).

IX. ARTÍCULO 8

El Estado del Paraguay tuvo a bien informar al Comité sobre las medidas adoptadas en cumplimiento de sus obligaciones derivadas del artículo 8 en su *Informe Periódico tercero y cuarto combinados*³⁰ y *Quinto Informe Periódico*³¹, aunque lo ha hecho de un modo insuficiente, omitiendo señalar con precisión las estadísticas de la participación de la mujer en el servicio diplomático y en actividades de representación internacional del Estado, así como las medidas adoptadas para establecer criterios objetivos y procesos para el nombramiento y el ascenso de mujeres en dichos cargos³².

La escasa presencia de mujeres en el servicio diplomático del Paraguay revela un bajo cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Convención y en la recomendación efectuada por el Comité en sus Observaciones Finales a los Informes inicial y segundo de Paraguay en esta rama de la función pública³³.

Existe una marcada discriminación de hecho en el acceso de mujeres a cargos diplomáticos, evidenciada en la diferencia entre hombres y mujeres que mantiene el cuerpo diplomático en servicio, donde más de dos tercios de los cargos en embajadas están ocupados por hombres (69%), y sólo el 31% está ocupado por mujeres. El porcentaje de participación de mujeres en el escalafón consular decrece a medida que el rango en cuestión es mayor, con un fuerte salto en el cargo de embajador/a, ya que Paraguay cuenta con sólo cuatro mujeres embajadoras, frente a 23 embajadores. Otra exclusión marcada se encuentra en los agregados militares, que son en su totalidad hombres.

En forma comparativa se consigna una mayor cantidad de mujeres en embajadas, con un aumento del 9% desde el año 1997 en términos generales, y también con un leve avance en cuanto al acceso de mujeres a cargos de mayor jerarquía.

En el caso de las misiones permanentes la desigualdad es menor, con 43% de mujeres y 57% de hombres, sin embargo, los cargos de embajadores/as están ocupados en su totalidad por hombres.

En la conformación de delegaciones gubernamentales para asistir a conferencias internacionales, se señala la participación de las organizaciones de mujeres durante la actual administración, tanto en la Reunión de la Mesa Directiva Ampliada del Comité Especial sobre Población y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), realizada en marzo de 2004, y en la Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, en junio de 2004. La inclusión de mujeres en estas delegaciones está en directa relación con los cargos técnicos ministeriales ocupados por ellas, por lo tanto, se observa mayor representación femenina en aquellas delegaciones integradas por representantes de la Secretaría de la Mujer, y menor presencia en las que requieren cuadros técnicos pertenecientes a otras instituciones.

Sobre la designación de mujeres para desempeñar funciones relacionadas con la protección internacional de los derechos humanos, se tiene que dos de los tres paraguayos/as en organismos internacionales de vigilancia de derechos humanos son mujeres. Rosa

³⁰ CEDAW/C/PAR/3-4, 11 de febrero de 2004, párr. 83-88.

³¹ CEDAW/C/PAR/5, 25 de mayo de 2004, pp. 24-26.

³² Recomendación General N° 23.

³³ A/51/38, 9 de mayo de 1996, párr. 129.

María Ortiz integra el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas desde febrero de 2003, y Soledad Villagra es experta del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Detenciones Arbitrarias desde el año 2002. Ambas son activistas con trayectoria en organizaciones de la sociedad civil.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, como órgano estatal encargado de planificar, coordinar y ejecutar la política exterior, tiene entre sus funciones la conformación de misiones diplomáticas ante Estados extranjeros y de representaciones permanentes en organizaciones internacionales, misiones especiales y delegaciones oficiales. Sin embargo, la promoción de mujeres en estas instancias no se encuentra de forma explícita en la normativa de dicho ministerio, ni en su Ley Orgánica (Ley N° 1.635), ni en la Ley del Servicio Diplomático y Consular (Ley N° 1.335).

X. ARTÍCULO 9

El Estado no ha informado sobre este artículo en el *Quinto Informe Periódico*. El marco constitucional garantiza la nacionalidad paraguaya a todos los nacidos en territorio paraguayo, y ningún paraguayo o paraguaya natural puede ser privado de su nacionalidad por ninguna causa. También otorga a las mujeres iguales derechos que a los hombres en todo lo concerniente a la nacionalidad y ciudadanía, y ningún matrimonio contraído en el país puede afectar la nacionalidad de la mujer.

Los hijos de madre o padre paraguayo nacidos en el Paraguay son paraguayos, aun cuando uno de los progenitores fuera extranjero o extranjera. La Constitución establece que los extranjeros podrán obtener la nacionalidad paraguaya por naturalización si reúnen la mayoría de edad, tienen una radicación mínima de 3 años en territorio nacional, ejercen regularmente en el país alguna profesión, oficio, ciencia, arte o industria, y demuestran buena conducta definida en la ley. También contempla que la nacionalidad múltiple podrá ser admitida mediante tratado internacional, o por reciprocidad de rango constitucional entre los Estados del natural de origen y del de adopción.

La grave dificultad para el ejercicio del derecho a la nacionalidad es el propio derecho al nombre y la preservación de la identidad a la que son expuestos niños y niñas en Paraguay. Esto se debe, a la deficiente e insuficiente habilitación de servicios públicos de registro civil que no garantizan ni la cobertura ni la fidelidad adecuada. Además, influye en el no goce de este derecho la desinformación, la ignorancia de padres y madres que desconocen este tipo de obligaciones y las implicaciones que derivan del no cumplimiento de este derecho de sus hijos.

Existe una grave deficiencia en la práctica de la inscripción en el Registro Civil y se constata, en algunos casos, mayor número de certificados de nacidos vivos que partidas de nacimiento. En muchos casos tampoco se hace efectiva la gratuidad de la primera expedición de los certificados de nacimiento que garantiza la ley, por lo tanto, la carencia de recursos económicos es también un obstáculo para la inscripción de los/as niños/as.

La Dirección del Registro Civil de las Personas es una unidad dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo que presenta demora en el registro de nacimientos y defunciones. No cuenta con un sistema informatizado de los registros, y varios originales de registros se han extraviado por el manejo inadecuado de los archivos y mudanzas sucesivas. Esta

situación se agrava en las áreas rurales por la falta de adecuación del sistema de registros al alto número de nacimientos atendidos por parteras empíricas en las casas, por la falta de acceso a transporte y porque tampoco existen suficientes campañas de información a los padres y parteras sobre la importancia de registrar a los niños, ni se facilita el servicio teniendo en cuenta estas dificultades.

Todos estos factores generan un sistema de registro de nacimientos y defunciones altamente insuficiente, lo que es grave dadas las irregularidades que se producen al amparo de este servicio mal llevado, como se puede observar en las innumerables identidades falsas de niños y de madres biológicas que aparecen en los expedientes de procesos judiciales, y por la imposibilidad de adaptar los planes, proyectos y programas a las necesidades reales.

Urge que el Estado implemente una política de registro civil de las personas, destine suficientes recursos financieros, materiales y humanos para modernizar y mejorar el sistema de registro tanto en la capital como en el interior del país, a fin de facilitar que los niños y las niñas sean registrados al nacer, para contar con la nacionalidad y ser sujetos de derechos. Además, es necesario que el Estado implemente campañas masivas de sensibilización sobre la importancia que encierra este derecho. Al respecto, el Estado paraguayo ya fue observado en reiteradas ocasiones por el Comité de Derechos del Niño³⁴.

XI. ARTÍCULO 10

La reforma educativa, iniciada en 1994 y sostenida a pesar de los cambios de gobierno, es un avance significativo, pues ha aumentado el acceso a la educación. Sin embargo, esta reforma no ha garantizado el mejoramiento de la calidad educativa. Los cambios se han dado sólo en la Educación Escolar Básica y en la Educación Media y no en la Superior y Universitaria. Además, hasta ahora no existen políticas públicas que impulsen la incorporación del enfoque de género en este nivel.

La Constitución establece la obligatoriedad de la educación escolar básica (9 años de escolaridad) y la gratuidad en las escuelas públicas, pero el Estado no cuenta con políticas que garanticen su cumplimiento. En la práctica, salvo los programas de complemento nutricional y suministro de útiles escolares para los alumnos de escasos recursos previstos³⁵, la educación pública no es totalmente gratuita y un gran número de niños y niñas abandonan el sistema educativo formal por razones económicas. Las meriendas escolares y la distribución de textos son insuficientes para cubrir las necesidades existentes, principalmente en las poblaciones más carenciadas. Los recursos destinados por el Estado han sido escasos, más del 90% del presupuesto se destina a gastos corrientes, es decir, pago de recursos humanos, por lo que varios costos de funcionamiento de las instituciones públicas deben ser absorbidos por las familias.

El Estado es responsable de fomentar la enseñanza media, técnica, agropecuaria, industrial y la superior o universitaria, así como la investigación científica y tecnológica. La política educativa menciona expresamente como uno de sus fines garantizar la efectiva igualdad entre los sexos y el rechazo de todo tipo de discriminación. La Ley General de

³⁴ CRC/C/15/Add.166, 6 de noviembre del 2001, párr. 29-30; CRC/15/Add.75, 18 de junio de 1997, párr. 38.

³⁵ Ley N° 1.264/98, artículo 75.

Educación (Ley N° 1.264/98), en su artículo 10 establece como principios de la educación el acceso y la permanencia en los centros educativos de mujeres y varones, la efectiva igualdad entre los sexos y el rechazo a todo tipo de discriminación. El último censo de población y viviendas 2002 no releva diferencias importantes en la tasa de analfabetismo entre mujeres (8,1%) y hombres (6,1%), pero sí resalta las asimetrías existentes entre la población urbana (4,9%) y la población rural (10,2%), lo que muestra las condiciones de inequidad en la que se encuentran las mujeres pobres, las campesinas y las guaraní hablantes³⁶.

El Censo Nacional Indígena 2002 también revela el bajo índice de alfabetización de este grupo poblacional. Las mujeres indígenas analfabetas representan el 53% del total de los que nunca asistieron a la escuela, y representan una cifra menor de los que actualmente se encuentran escolarizados³⁷. Los indígenas de 10 o más años de edad tienen apenas 2,2 años de estudio en promedio, mientras que el promedio nacional entre la población no indígena es de 7 años.

En cuanto a la formación técnica, datos del 2001 del Servicio de Nacional de Promoción Profesional (SNPP), dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, muestran la prevalencia en el acceso de hombres (56%) frente a las mujeres (44%) en los cursos. Todavía es escaso el acceso de las mujeres a áreas técnicas tradicionalmente ocupadas por varones, tales como electricidad, electrónica, refrigeración, entre otros³⁸.

El “25% de la niñez paraguaya de 10 a 17 años de edad realiza alguna actividad laboral, ya sea remunerada o no. De esta cifra más del 10% *no asiste a ninguna institución de educación formal* y trabajan en promedio más de 40 horas semanales y sus ingresos no alcanzan ni el 50% del salario mínimo vigente y tres de cada diez son niñas trabajadoras”³⁹.

Existe equilibrio en la participación de mujeres y hombres en la educación universitaria, aunque se constatan diferencias en el tipo de carreras que cursan y en el menor acceso de las mujeres a las universidades públicas. En carreras como ciencias agrarias, ciencias técnicas y tecnológicas se evidencia una escasa matriculación de las mujeres y predomina su inserción en carreras tradicionalmente vinculadas al rol femenino, es decir, las que guardan relación con ciencias de la educación, salud, y ciencias sociales y humanidades⁴⁰.

El Programa Nacional de Educación Bilingüe implementado por el Ministerio de Educación y Cultura busca enfocar la complejidad de la situación sociolingüística de los alumnos⁴¹, sin embargo, esta área sigue con un desarrollo limitado y no enfrenta adecuadamente la lengua como uno de los factores de exclusión del sistema educativo. La eliminación de los contenidos de carácter discriminatorio, y el acceso en igualdad de oportunidades a los beneficios de la cultura humanística, científica y tecnológica⁴² son algunos de los fines de la educación que deberían ser cumplidos.

³⁶ Paraguay - Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), Principales resultados del Censo 2002. Vivienda y Población, San Lorenzo, 2003.

³⁷ Aquellas que nunca asistieron a la escuela.

³⁸ Procesado en base a datos de la DGEEC, Compendio Estadístico. 2001.

³⁹ Lovera, Diego José y otros, “Escolaridad y Trabajo Infantil en Paraguay: 1997-2001. Evolución y principales determinantes”, en Familia y Pobreza en el Paraguay. Resultado de Investigaciones. Serie Investigaciones Población y Desarrollo, Asunción, UNFPA y ADEPO, 2004.

⁴⁰ Rivarola, Domingo, La Educación Superior Universitaria en Paraguay, Asunción, Ministerio de Educación y Cultura - IESALC. CONEC, 2003.

⁴¹ La Ley General de Educación establece que la enseñanza en los comienzos del proceso escolar se realizará en la lengua oficial materna del educando.

⁴² Ley N° 1.264/98, artículos 73 y 74.

A pesar de estos cambios, en las instituciones educativas aún persisten prácticas que refuerzan modelos sexistas y roles tradicionales como exclusivos de las mujeres⁴³, y actos discriminatorios como la expulsión de adolescentes embarazadas, o por orientación sexual distinta a la heterosexual. En el currículo vigente persisten vacíos importantes dentro de los programas de estudio de la educación escolar básica con relación a temas como género, derechos humanos, violencia, entre otros, que deberían ser tenidos en cuenta en el momento de diseñar las políticas educativas, y procurar su inclusión desde el nivel inicial con el fin de promover un cambio cultural en áreas fundamentales para la convivencia cotidiana entre los sexos.

También se han denunciado numerosos casos de niñas y adolescentes acosadas sexualmente por sus profesores, ante lo cual el MEC dispuso medidas urgentes como, por ejemplo, la suspensión y retención de salarios de los acusados, y el inicio de sumarios administrativos en algunos colegios, entre tanto la justicia determina la culpabilidad o no de los docentes acosadores.

La Ley General de Educación prevé la constitución de fondos para becas y otras ayudas con el objeto de facilitar la formación intelectual, científica, técnica o artística de las personas, dando preferencia a quienes carezcan de recursos (art. 80), pero en general estos beneficios son poco difundidos, no tienen mecanismos de acción positiva que garanticen el acceso de las mujeres, y tampoco existen estudios que muestren el grado de acceso de las mujeres a estas oportunidades. Además, existen escasas bibliotecas públicas, las bibliotecas en los centros de enseñanza son precarias y el Paraguay presenta la menor tasa de acceso a medios de comunicación en el año 2000, con un promedio de 50 líneas telefónicas por cien mil habitantes; por lo tanto, el acceso a internet también es limitado⁴⁴.

La Ley General de Educación dispone que el Estado promueva los deportes, en especial los de carácter no profesional que estimulen la educación física, brindando apoyo económico y exenciones impositivas a establecerse en la ley (art. 84). No existen estudios que muestren el nivel de participación de las mujeres en estas actividades.

Es necesario que el Estado garantice el fortalecimiento de los distintos programas en la educación para modificar los patrones sexistas, reducir la repitencia, la deserción y la exclusión del sistema educativo, especialmente de las niñas y mujeres del sector rural. También es necesario aumentar el gasto público en educación como una herramienta importante para reducir la pobreza y la desigualdad en la distribución de los ingresos. Asimismo, se requiere potenciar la realización de estudios y diagnósticos desde una perspectiva de género que revelen cuáles son las formas de discriminación que persisten en el sistema educativo, y que son reconocidas en el Quinto Informe Periódico como parte del “currículo oculto”. Por último, resulta prioritario profundizar en el diagnóstico y el diseño de políticas públicas para remover los obstáculos lingüísticos y étnicos que se reproducen en el sistema educativo, incluso en la implementación del Programa Nacional de Educación Bilingüe dirigido a las mujeres bilingües o monolingües guaraní, con el fin de contribuir a la erradicación de la discriminación en el acceso y permanencia en la educación de las mujeres campesinas, pobres, guaraní hablantes e indígenas.

⁴³ Sottoli, Susana y Elías, Rodolfo, *Mejorando la Educación de las niñas en Paraguay*, Asunción, UNICEF, 2001.

⁴⁴ “Indicadores sociales: Educación, Salud, Pobreza, Tecnología, Género y Aspectos de Gobernabilidad y Democracia” [en línea] http://www.comunidadandina.org/estadisticas/docu_desint.htm, Mayo de 2003 [30/10/04]

XII. ARTÍCULO 11

Persisten leyes discriminatorias hacia algunos sectores ocupados mayoritariamente por mujeres, casos de discriminación laboral contra mujeres por su orientación sexual⁴⁵ y, principalmente, ausencia de políticas públicas efectivas en esta área⁴⁶.

Paraguay carece de una *política de empleo* y mantiene altas tasas desempleo y subempleo. La desigualdad social es marcada, el 50% de la población es pobre y se nota una clara tendencia a la feminización de la pobreza. En la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (ENREPD), el Estado no ha incorporado la perspectiva de género en las políticas⁴⁷.

El II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2007 tiene entre sus líneas de acción la igualdad en el acceso a los recursos económicos y al trabajo, pero su aplicación resulta insuficiente para enfrentar las prácticas discriminatorias, la invisibilidad y la desvalorización del trabajo femenino y su incidencia en la mayor vulnerabilidad de las mujeres.

La participación femenina en el mercado de trabajo ha aumentado⁴⁸. Las mujeres siguen enfrentando dificultades derivadas de la división sexual del trabajo, son discriminadas en la retribución salarial que perciben –más baja en comparación con los hombres–, tanto en el empleo público como en el privado. Los segmentos femeninos de mayor pobreza se encuentran insertos en el sector informal de la economía y reciben sólo el 70% de los ingresos de los hombres en la misma ocupación⁴⁹. Existe una alta proporción de mujeres jefas de hogar, situación fuertemente asociada a las condiciones de pobreza y con mayor tasa de desempleo que los hogares con jefatura masculina⁵⁰. El mercado laboral está altamente segmentado, existe una clara supremacía del empleo femenino en el sector de servicios y comercio, que representa el 44,5% en el año 2002⁵¹. En el sector de microempresas, el 58% de los microempresarios individuales son mujeres⁵².

Las mujeres rurales han incrementado su participación económica, pero no ha sido mediante empleos de calidad sino como trabajadoras por cuenta propia, familiares no remuneradas o empleadas domésticas⁵³. La concentración de la tierra en Paraguay es gravemente inequitativa, según lo señala la CEPAL; entre las campesinas sin tierras existe una alta concentración de mujeres jefas de hogar que tropiezan con obstáculos para la titulación y arraigo, así como una escasa inserción en empleos como estrategia de obtención de ingresos complementarios.

⁴⁵ Bareiro, Line (comp.), *Discriminaciones y medidas antidiscriminatorias. Debate paraguayo y legislación comparada*. CDE, Honorable Cámara de Senadores, UNFPA, 2003.

⁴⁶ Según declaraciones del Ministerio de Justicia y Trabajo, este organismo no tiene a su cargo la política de empleo del país y sólo se encarga de la vigilancia del cumplimiento de las garantías laborales. Pero en la práctica no ejerce ningún tipo de control y se limita a cumplir el rol de “mediador” ante los casos de incumplimiento de la legislación laboral.

⁴⁷ Bareiro, Line, “Aportes desde la perspectiva de género a la estrategia de reducción de la pobreza y desigualdad en Paraguay”, en Valenzuela, María Elena (edit.), *Políticas de empleo para superar la pobreza*. Paraguay, Santiago, Oficina Regional de la OIT, 2004.

⁴⁸ “La Encuesta Permanente de Hogares 2003 de la DGEEC revela que alrededor de 46 de cada cien mujeres en edad de trabajar participan en el mercado laboral, ya sea ocupadas en alguna actividad o buscando empleo.

⁴⁹ Myres, Lylian, “Situación Laboral de la Mujer en Paraguay”, en Valenzuela, María Elena (edit.), *Mujeres, Pobreza y Mercado de Trabajo*. Argentina y Paraguay, Santiago, OIT - Oficina Regional América Latina y el Caribe, 2003.

⁵⁰ Paraguay - DGEEC, *Encuesta Permanente de Hogares 2000/2001*.

⁵¹ Céspedes, Roberto, *Familia y pobreza en el Paraguay. Resultado de investigaciones*, UNFPA, ADEPO, 2004, p. 38.

⁵² Caballero Jiménez, Manuel, “Características del empleo en las microempresas urbanas” en Borda, Dionisio y Masi, Fernando (edit.), *El trabajo precario. Mercado Laboral en América Latina y Paraguay*, Asunción, CADEP, 2003.

⁵³ Heikel, María Victoria, “Dimensión de la Pobreza y relaciones de género en el sector rural”, en Valenzuela, María Elena (edit.), op. cit. 2004.

La Ley N° 1652/00 que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral releva la importancia de la formación de mano de obra femenina para el acceso al mercado de trabajo. Existen iniciativas locales y puntuales como la del municipio capitalino de Asunción que desarrolla programas de inserción laboral para mujeres de escasos recursos, con el fin de ofrecer oportunidades de trabajo no tradicionales, involucrando a diversos actores, aunque los resultados hasta ahora han sido limitados. A nivel nacional existe una Comisión Nacional Tripartita de Igualdad de Oportunidades en el Empleo, integrado por la Secretaría de la Mujer y el Ministerio de Justicia y Trabajo, el sector sindical y el sector empresarial, y que cuenta con el apoyo de la OIT⁵⁴.

El derecho a la seguridad social es incumplido por el Estado paraguayo. El sistema de protección social no llega ni al 20% de la población ocupada⁵⁵. Los/las trabajadores/as del sector rural e informal, en general, no acceden a ningún sistema de seguridad social.

El Código Laboral garantiza la protección de la maternidad, aunque en la práctica no es aplicada plenamente⁵⁶. Esto se evidencia en que: a) Existen empresas privadas que aplican test de embarazo como mecanismo para seleccionar a las trabajadoras, sin que el Estado tome intervención en estos casos. b) El Código Laboral establece que las empresas que tuvieren más de 50 trabajadores de uno u otro sexo deberán contar con una guardería, pero el nivel de cumplimiento de esta disposición por parte de las empresas es prácticamente nulo, y no existen políticas públicas que alienten el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones familiares con las responsabilidades del trabajo y con la participación en la vida pública⁵⁷.

La discriminación legal hacia las trabajadoras domésticas remuneradas se mantiene, tal como ha informado el Estado paraguayo al Comité⁵⁸, aunque ha omitido señalar determinados aspectos que ilustran la extensión y gravedad de esta discriminación hacia las mujeres en el ámbito del trabajo, que configura una violación de la Convención y un incumplimiento de la recomendación de adecuación de la legislación interna que hiciera el Comité en su observación anterior⁵⁹. Sobre esta situación particular, el Estado de Paraguay ya fue observado en anteriores ocasiones por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁶⁰ y por el Comité de Derechos Humanos⁶¹. Hasta la fecha no ha existido ninguna iniciativa del Estado para modificar esta legislación ni para ampliar la protección administrativa hacia este sector.

El trabajo doméstico remunerado⁶² en Paraguay es una de las principales ocupaciones de las mujeres, constituye una categoría especial de contrato laboral regulado de un modo diferenciado y discriminatorio con relación al resto de los trabajadores. Entre las

⁵⁴ En ese marco se han desarrollado talleres para promover la igualdad de la participación de la mujer en el trabajo, según el Decreto N° 21403/98. Actualmente se está implementando el Programa "Género, Pobreza y Empleo" junto con otros cinco países de América a efectos de diseñar políticas e incorporar la temática de género en al menos una política a nivel nacional y otra a nivel local, además de generar capacidades a través de la formación de formadores/as.

⁵⁵ Paraguay - DGEEC, Encuesta Integrada de Hogares. 2000/2001.

⁵⁶ Los gremios docentes han logrado introducir importantes conquistas en el Estatuto Docente respecto a los permisos por maternidad y la cantidad de hijos a ser tenidos en cuenta para la jubilación.

⁵⁷ La Dirección General de Bienestar Social, dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social ha implementado los Centros de Bienestar de la Infancia (CEBINFA), para responder a la necesidad de contar con guarderías para hijos de hasta 5 años de edad de mujeres trabajadoras de escasos recursos, pero estos servicios están centralizados en el área metropolitana, y cada vez tienen menores recursos para su funcionamiento, con lo cual los costos de mantenimiento se trasladan nuevamente a las familias.

⁵⁸ (CEDAW/C/PAR/3-4, 11 de febrero de 2004, párr. 116 y 119; CEDAW/C/PAR/5, 25 de mayo de 2004, pp. 30-31).

⁵⁹ [A/51/38, 9 de mayo de 1996, párr. 127].

⁶⁰ Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay. Doc. OEA/Ser./L/VII.110 doc. 52, 9 de marzo de 2001, párr. 38-40.

⁶¹ CCPR/C/79/Add.48, 3 de octubre de 1995, párrs. 16 y 27.

⁶² Véase: Mires, Lylían, en Valenzuela, en Valenzuela, María Elena, op. cit. (2003), Situación Laboral de la Mujer en Paraguay. En: Valenzuela, María Elena (edit.), op. cit. Soto, Lillian, "La situación de las trabajadoras domésticas en Paraguay y el trabajo infantil doméstico remunerado" en Valenzuela, María Elena (edit.), 2004, op. cit. y Valiente, Hugo, Se necesita muchacha sin... derechos. Las leyes sobre trabajo doméstico remunerado en Paraguay, OIT, 2003 (mimeo).

discriminaciones explícitas que permanecen en la legislación laboral⁶³, se pueden señalar: a) el pago del 40% del salario mínimo estipulado para los demás trabajadores. b) No tienen derecho a la bonificación familiar⁶⁴. c) Podrán ser obligadas a trabajar hasta 12 horas diarias, cuando la regla general para el resto de los trabajadores es el derecho a la jornada laboral máxima de trabajo efectivo no superior a ocho horas diarias, y no se contempla pago por horas extraordinarias de trabajo. d) En cuanto al *descanso semanal obligatorio*, de común acuerdo con el empleador, podrán trabajar los días feriados. e) Tienen un régimen más desfavorable de *preavisos*, y no tienen derecho a la *estabilidad laboral* por diez años de servicio ininterrumpido con el mismo empleador, ni la doble indemnización por despido en este caso. f) No es obligatorio celebrar por escrito el contrato de trabajo doméstico, y tampoco es obligatorio registrarlo ante la Autoridad Administrativa del Trabajo.

En cuanto a la *seguridad social*, las trabajadoras domésticas sólo tienen la cobertura por los riesgos de enfermedad, accidentes de trabajo y embarazo. La ley las excluye del derecho a la jubilación y a la pensión por invalidez (art. 2 modificado por la Ley N° 98/92). El Instituto de Previsión Social sólo asegura a las que trabajan dentro del municipio de Asunción. En el resto del país, incluida el área metropolitana, las trabajadoras domésticas no tienen acceso a ningún seguro social.

Al estar excluidas de este modo del derecho a la seguridad social, tampoco son eficaces las medidas de protección especial y subsidios que la ley laboral acuerda a todas las trabajadoras durante el embarazo, parto y puerperio, y que descansan totalmente en la cobertura que brinda la seguridad social (descansos pagados pre y post natales, atención médica durante el embarazo y parto, etc.). No es casual que el embarazo sea una de las principales causas por las cuales se despide a las trabajadoras domésticas, y que la protección que acuerda el Código Laboral sea ineficaz en la práctica.

Además, en este empleo se registran, como práctica de las familias empleadoras, situaciones muy extendidas y frecuentes de servidumbre y maltrato, en particular con las trabajadoras de “cama adentro” o “sin retiro”. No existen políticas públicas para combatir estos complejos patrones de discriminación de género, clase social, edad y lengua, que se reproducen con las mujeres que se desempeñan como trabajadoras domésticas.

El trabajo infantil doméstico es poco registrado y no aparece con claridad en los informes estadísticos laborales. Se considera como una extensión de las tareas de la niña y se pierde el concepto de empleo, y las modalidades son el criadazgo y los empleados/as domésticos/as. En la situación de criadazgo se vuelve invisible el trabajo como categoría económica, porque no existe remuneración⁶⁵. Se debe tener presente que el Paraguay ya fue observado reiteradas veces por el Comité de Derechos del Niño con relación a este aspecto⁶⁶.

La sensibilización y capacitación de diversos actores de la sociedad para erradicar los obstáculos para el acceso y permanencia de las mujeres en el empleo, son elementos clave. Se requiere de diagnósticos e informaciones desagregadas por sexo para profundizar y visualizar las condiciones de acceso y permanencia de las mujeres al empleo, su

⁶³ Código Laboral (Ley N° 496/95), Capítulo IV De los Trabajadores Domésticos (arts. 148 al 156).

⁶⁴ La bonificación consiste en el pago del 5% del salario mínimo por cada hijo/a que sea menor de 17 años de edad, se encuentre bajo la patria potestad de la trabajadora y en el territorio nacional, y que su educación y crianza esté a expensas de ella.

⁶⁵ OIT, Estoy tan cansada... pero quiero estudiar, Serie “Trabajo Infantil Doméstico en Paraguay”, Asunción, OIT - IPEC, 2004.

⁶⁶ CRC/C/15/Add.166, 6 de noviembre del 2001, párr. 47-48; CRC/15/Add.75, 18 de junio de 1997, párr. 43.

contribución y las distintas formas de discriminación que obstaculizan la participación de las mujeres en la economía. Por último, urge que el Estado adopte mecanismos efectivos en la aplicación de las garantías para el ejercicio del empleo de las mujeres, según lo consagrado en el marco constitucional y en la legislación laboral, y diseñe e implemente políticas orientadas a garantizar el acceso y tenencia de la tierra, así como la asistencia técnica y crediticia a las mujeres rurales para el logro de la igualdad en el trabajo, la eliminación de las profundas brechas salariales y el acceso desigual a los recursos para las mujeres, que aún se mantienen.

XIII. ARTÍCULO 12

La deficiente atención a la salud es un problema grave para la población paraguaya en general, pero afecta especialmente al sector rural. Las áreas críticas incluyen la mala calidad en la atención, la falta de acceso a los servicios y la atención diferenciada en salud sexual y reproductiva para adolescentes y jóvenes. Existen serias dificultades para acceder a informaciones sobre la situación de morbi - mortalidad, los servicios estadísticos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) no permiten el mejoramiento de sistemas de registro y la superación del alto grado de subregistro existente. La mala utilización de los registros y el subregistro distorsionan la visión de la problemática, lo que se vuelve esencialmente grave en los casos de las ITS y el VIH/SIDA.

El acceso a servicios de atención a la salud de la mujer, que incluye salud sexual y reproductiva, sigue siendo la esfera de mayor inequidad en Paraguay. Un estudio realizado por el MSPBS, la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) y la OPS/OMS, que abarcó temas referidos a las demandas de atención a la salud y estimaciones de la población que no accede a los servicios de salud⁶⁷, indica que el 35,7% de las mujeres embarazadas no se atiende la cantidad normada de controles prenatales. El 27,3% de los partos no son institucionales, ya que en el momento de parir las mujeres recurren a parteras, en su propia casa o en otra casa particular. En el periodo 2000/2001, de la “población enferma o accidentada con dolencia no leve”, el 38,6% no consultó en ningún centro asistencial, y de este grupo, el 56,1% no lo hizo porque prefirió automedicarse⁶⁸.

El Paraguay está entre los países con más alta tasa de mortalidad materna. Ligada directamente a causas médicas, obstétricas directas e indirectas, la mortalidad materna sigue siendo el problema fundamental de las mujeres en edad fértil. Según datos oficiales, la tasa de mortalidad materna estimada era de 183,5 por 100.000 nacidos vivos en el año 2003, y el aborto es uno de los cuatro motivos principales de muertes maternas (21%)⁶⁹.

Sin embargo, el informe gubernamental no hace referencia a las consecuencias directas de la persistencia de la penalización del aborto en la legislación paraguaya. Como el aborto es ilegal, y también por el estigma social que trae aparejado, muchas veces las muertes por aborto están escondidas detrás de otras causas. Las mujeres que acuden a solicitar atención por complicaciones del aborto en los establecimientos de salud son

⁶⁷ “Documento Base para el Diagnóstico Estratégico de los Factores que influyen en la Mortalidad Materna en Paraguay” Capítulo IX: Avances recientes. Versión preliminar, septiembre, 2003 (mimeo).

⁶⁸ El estudio sobre “Exclusión Social en Salud” se basó en informaciones obtenidas del MSPBS, de la Superintendencia de Salud, del Instituto de Previsión Social, y principalmente de la Encuesta Integrada de Hogares EIH 2000/2001. También se tomaron datos del Informe Preliminar del Censo Nacional de Población y Viviendas 2002 (octubre 2003).

⁶⁹ Soto, Clyde, El aborto como causa de muerte en mujeres del Paraguay 2003, Asunción, Centro de Documentación y Estudios (CDE), 2004

rechazadas o maltratadas por los prestadores de servicios, en clara contravención a los mandatos del Plan de Acción de El Cairo y la Plataforma de Acción Mundial de Beijing y a las recomendaciones generales del Comité.

Entre 1.000 y 1.500 niños y niñas quedaron huérfanos/as en los últimos 10 años debido a la muerte materna por aborto⁷⁰. Si se considera la mortalidad materna como un importante indicador de la calidad de atención en los servicios, estas cifras muestran la terrible deficiencia de los programas aplicados desde las instancias públicas. Existe una Comisión Nacional de Vigilancia de la Salud y Mortalidad Materna que debería registrar y estudiar los casos de muerte, pero carece de sistemas de seguimiento y evaluación permanentes. El Sistema Informático Perinatal se implementa sólo en algunos hospitales.

Otra preocupación constituye el gasto nacional de salud, ubicado muy por debajo de los parámetros internacionales. Existen propuestas concretas desde la sociedad civil que plantean el aumento del presupuesto para salud a partir de la revisión del presupuesto militar, y la reasignación que permita ampliar la cobertura de los programas de salud materno infantil, de salud reproductiva, de desnutrición, de vacunación, entre otros.

El informe gubernamental no da cuenta del permanente desabastecimiento de insumos del Programa de Control de Métodos Anticonceptivos y del Programa de Planificación Familiar, con lo cual no pueden cumplir con sus funciones, a pesar de contar con presupuestos asignados en el Presupuesto General de Gastos para el Programa de Salud Sexual y Reproductiva. No obstante, la obligación asumida por el Ministerio de Hacienda en noviembre de 2003 fue cubrir sólo el 46% de los montos presupuestados para los rubros destinados específicamente a la adquisición de métodos de planificación familiar. En cuanto al presupuesto total otorgado por el Parlamento en el año fiscal 2002 al Programa de Planificación Familiar, se había ejecutado en el primer semestre del año apenas el 8,6% de lo previsto. Para el año 2003 el programa sufrió otro recorte y el monto obligado era solamente del 33,6%⁷¹. El Consejo Nacional de Salud creó también, a fines de 2003, el Comité de Disponibilidad Asegurada de Insumos Anticonceptivos (DAIA), que debe ser acompañado y monitoreado por el Grupo Conductor que es la instancia multisectorial de aplicación del Plan.

Merece ser mencionado como un avance el proceso de elaboración y puesta en vigencia del II Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (PNSSR 2003-2008) que, además de haber sido elaborado de manera participativa, por primera vez se preocupa de los resultados esperados, definiendo claramente sus respectivos indicadores y los mecanismos de monitoreo y evaluación. El Plan fue aprobado por resolución ministerial en noviembre de 2003 y por Decreto del Poder Ejecutivo N° 1.702 en febrero de 2004. Las líneas de acción del Plan son destinadas a promover en toda la población la responsabilidad sobre su comportamiento sexual y reproductivo, sin discriminaciones y con digno trato, quedando a cargo del MSPBS su implementación.

Para garantizar a la mujer servicios apropiados en el embarazo, parto y periodo posterior al parto, como parte del “Programa Parto Seguro” se están entregando en los servicios de salud los “Kits de Parto” constituidos por medicina de uso básico para parto

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Martínez, Esperanza, “Se aguardan medidas en el sector salud”, en CODEHUPY, *Derechos Humanos en Paraguay 2003*, Asunción, CODEHUPY, pp. 295-303.

normal y cesárea. Desde marzo de 2003 se libera los costos de atención de la embarazada en el prenatal, parto y puerperio. Ambas medidas siguen presentando serias deficiencias en su funcionamiento. Existen numerosas denuncias respecto a que los kits de parto no están completos, o no son entregados adecuadamente. También hay denuncias referidas al incumplimiento de la gratuidad de la atención materna y la discontinuidad con que se otorgan estos beneficios. La población en general no tiene acceso a información sobre los servicios, y la población adolescente carece de espacios diferenciados de información y atención de la salud sexual y reproductiva.

Otro problema de carácter urgente es el relacionado con la transmisión del VIH/SIDA. El Departamento de Vigilancia del Programa Nacional de Lucha contra el Sida (PRONASIDA) informa que en 18 años de epidemia se registraron 3.913 personas con VIH/SIDA⁷². De éstas, 1.023 corresponden a casos de SIDA. La tasa de incidencia anual fue de 2.7 por 100.000 habitantes para fines del 2003 y el mayor número de registros de personas con VIH/SIDA proviene de Asunción. Las mujeres representan el 24% de los casos, lo que indica un crecimiento sostenido en la cantidad de mujeres con el VIH/SIDA.

Con la promulgación de la Ley N° 1.600/00 el Estado reconoce el problema de la violencia doméstica como un problema de salud pública, pero todavía falta adecuar el sistema de servicios a las necesidades de las víctimas, sensibilizar y comprometer suficientemente al personal público involucrado para el abordaje adecuado de la problemática, y garantizar la privacidad en la atención, la gratuidad del servicio y la agilización para la expedición de informes de los casos denunciados ante la justicia.

El Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2007 establece, en uno de sus objetivos generales, la atención a la salud preventiva e integral de la mujer. En una de sus líneas de acción se menciona como objetivo la denuncia permanente y sistemática de las violaciones a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, tanto a nivel nacional como local, y también hace referencia a las deficiencias en el acceso y la atención de los servicios de salud. Es prioritario interpelar al Estado paraguay sobre cómo y con qué recursos se realizará el seguimiento y monitoreo para garantizar el acceso y la calidad de los servicios de atención, y para crear los mecanismos de denuncia que ayuden a superar los obstáculos presentados en este capítulo.

XIV. ARTÍCULO 13

La Constitución Nacional establece que “la ley reglamentará la ayuda que se debe prestar a la familia de prole numerosa y a las mujeres cabeza de familia” (art. 53). Además, dispone que no se admite la privación de libertad por deuda, salvo por incumplimiento de deberes alimentarios que debe dictarse por orden judicial (art. 13). El Código Laboral, entre otras prestaciones, establece la asignación familiar, equivalente al cinco por ciento del salario mínimo por cada hijo, sea éste matrimonial, extra matrimonial o adoptivo, hasta los 17 años de edad, o sea totalmente discapacitado físico o mental, con la condición de que se halle bajo la patria potestad del trabajador o trabajadora y resida en el territorio nacional.

⁷² Datos actualizados hasta junio de 2004.

El Código Civil regula la obligación de prestar alimentos que nace del parentesco. Establece que la obligación de alimentos no puede ser objeto de compensación, transacción o renuncia, y la pensión alimentaria no puede ser objeto de gravámenes ni sufrir medidas cautelares. La Ley N° 1/92 modificó el Código Civil en varios artículos, especialmente en lo que atañe a los derechos de las mujeres. En materia de prestaciones alimentarias, establece que si después del divorcio, de la separación personal y disolución de la sociedad conyugal, uno de los cónyuges se encontrare imposibilitado de proveer a su subsistencia y careciere de bienes propios, el juez, a solicitud de parte interesada, podrá establecer una cuota alimentaria a favor de uno de ellos y con cargo del otro (art. 76).

El Código de la Niñez y la Adolescencia regula la asistencia alimentaria de los niños, niñas y adolescentes. En este sentido, tanto el padre como la madre están obligados a proporcionar a sus hijos e hijas: alimentos, vivienda, vestimenta, educación, asistencia en su salud y recreación. Además, establece que la mujer embarazada podrá reclamar alimentos al padre del hijo que espera, que incluye los gastos originados antes, durante y después del parto. Esta ley establece quiénes, además del padre, deben prestar asistencia alimentaria en forma subsidiaria, incluyendo al Estado.

Sin embargo, las deficiencias del Estado están relacionadas con el cumplimiento de estas garantías; en los procesos de prestación alimentaria, no se tienen estadísticas nacionales que den cuenta de la efectividad de las mismas. A partir de la experiencia de trabajo de organizaciones locales se sabe que, ya sea por acuerdo extrajudicial o resolución judicial, numerosas mujeres logran que el hombre cumpla con el pago de la prestación alimentaria para sus hijos, pero cuando se trata de prestación alimentaria para las propias mujeres, los resultados han sido menores⁷³.

El Código Civil y la Ley N° 1/92 que lo modifica, otorga plena capacidad a las mujeres para contratar préstamos. Sin embargo, las entidades financieras públicas y la superintendencia de las entidades financieras privadas no poseen datos estadísticos desagregados por sexo que permitan conocer la situación en esta materia.

En cuanto al tiempo libre como un derecho que tienen todas las personas, para ocuparlas en sí mismas o en alguna actividad que les cause satisfacción, no existe información al respecto.

XV. ARTÍCULO 14

Según el último Censo de Población y Viviendas 2002, la composición por sexo de la población rural indica un número menor de mujeres (47%) que en la población urbana (51%), lo que podría explicarse en un mayor desplazamiento de las mujeres hacia los centros urbanos, donde se incorporan principalmente al trabajo doméstico y al empleo informal, sectores que carecen de protección social.

A pesar de que en Paraguay, el sector rural “contribuye con el 90% de la exportaciones, absorbe más de un tercio de la fuerza de trabajo y genera una cuarta parte del PIB”⁷⁴, la

⁷³ Datos proveídos por la Fundación Kuña Aty (octubre 2004).

⁷⁴ Fogel, Ramón, *Pobreza y Rol del Estado en Paraguay*, Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios, Asunción, 2002. Citado en Heikel, MaríaVictoria, *op. cit.*, 2004.

población rural registra los mayores índices de pobreza e indigencia⁷⁵. Además, hubo un significativo aumento de participación femenina rural en la Población Económicamente Activa (PEA) pero no se les reconoce su importante contribución económica como trabajadoras no remuneradas de la unidad familiar, pues la mayoría de ellas se encuentran insertas en actividades agrícolas y pecuarias, en la agricultura de autoconsumo y en el trabajo doméstico.

Aunque la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República implementó, en el marco del I Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (1997-2001), acciones tendientes a mejorar las condiciones de vida de las mujeres rurales instalando Secretarías de la Mujer en nueve departamentos, o bien impulsando la creación de mecanismos institucionales con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, estas iniciativas han tenido un alto nivel de dependencia de la cooperación externa, lo que implica que una vez terminada la cooperación, dejan de tener seguimiento y efectividad.

La Encuesta Integrada de Hogares (EIH 2000/2001) revela que el 85% de los jefes y jefas de hogares rurales apenas tienen estudios primarios o inferiores a ese nivel, frente al 19% en esa misma condición correspondiente al área urbana. En cuanto a la educación, el promedio de estudios de la población de más de 15 años es de 8,1 años en áreas urbanas en comparación a los 4,7 años de la población rural, siendo poco significativa la diferencia entre hombres y mujeres rurales⁷⁶. El Censo 2002 muestra que el analfabetismo de la población rural (10,2%) duplica al de la población urbana (4,9%).

De la población total en edad de trabajar estimada para el área rural, el 46,8% corresponde a las mujeres. Las dificultades para la inserción laboral de ellas se evidencian en los análisis de desempleo, ya que en el área urbana el desempleo abierto es el que más afecta a las mujeres (10,7%), mientras que en la zona rural es el desempleo oculto (22,9%)⁷⁷. Las mujeres rurales tienen mayores problemas que los hombres rurales para acceder al crédito, ya sea por factores legales, sociales, culturales o económicos, pues ellas representan apenas el 10% de los beneficiarios del Fondo de Desarrollo Campesino orientado a pequeños, medianos y grandes productores. Además, su inserción a trabajos remunerados se ve dificultada por su imposibilidad a acceder al uso de tecnologías, así como por otros factores estructurales como el uso generalizado del guaraní y su estrecha relación con el bajo nivel educativo⁷⁸.

El acceso a los recursos económicos –crédito y tenencia de la tierra– como el ejercicio del poder y la participación de la mujer en instancias de toma de decisiones revelan disparidades que limitan, en gran número de casos, la autonomía económica de la mujer. Esta restricción en el acceso a los recursos productivos afecta negativamente la productividad del trabajo femenino, acrecentando las causas que provocan la pobreza.

Uno de los avances en términos legislativos es la inclusión en el Estatuto Agrario (Ley 1.863/02) de la función del Estado para “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”. Sin embargo, las políticas públicas en este sentido son prácticamente inexistentes.

⁷⁵ “El 79% de la indigencia y el 67% de la pobreza total es rural” (Morley, Samuel, *Rural Poverty in Paraguay: A background report prepared for the World Poverty assessment for Paraguay*, International Food Policy Research Institute/ DGEEC, Fernando de la Mora, 2001. Citado en Heikel, María Victoria, *op. cit.*, 2004).

⁷⁶ Datos consignados en Heikel, María Victoria, *op. cit.*, 2004.

⁷⁷ Paraguay - DGEEC, *Encuesta Integrada de Hogares 2000/2001*.

⁷⁸ Heikel, María Victoria, *op. cit.*, 2004.

Una reciente investigación sobre propiedad de la tierra⁷⁹ ha demostrado que la desigualdad de género es tan grave como la desigualdad social.

“Teniendo en cuenta solamente a las propiedades individuales, que son el 99% del total de explotaciones del país, se observa que el 82,75% de los propietarios y propietarias tienen menos de 20 hectáreas (ha) y esas propiedades ocupan solamente el 6,17% de la superficie. En tanto que el 17,23% de los propietarios y propietarias, que posee más de 20 ha. ocupa el 93,73% de la superficie. Esos datos del Censo Agropecuario 1991 han mostrado que el Paraguay es el país más desigual del mundo en cuanto a distribución de la tierra.

Al tener en cuenta el sexo de los propietarios, se encuentra que solamente el 9,4% son mujeres y que éstas tienen el 8% de la superficie en propiedad individual. Ni mediante el mercado, ni mediante la distribución de tierras por el Estado, las mujeres han accedido a la propiedad. Si bien en todas las regiones del país la desigualdad de género en la propiedad de la tierra es grave, resulta significativo que la peor situación se da en las regiones de colonización⁸⁰, donde las mujeres son solamente el 5% de los propietarios/as y ocupan igual porcentaje de superficie. En cambio, las mujeres representan el 12% de los/as propietarios/as en los departamentos de antiguos asentamientos^{81 82}”.

En cuanto a la atención de la salud de la mujer, ampliado en el artículo 12 de este informe, se releva que el sistema de salud es inequitativo: el costo, la distancia, la mala calidad y el mal trato que brindan los prestadores de servicios, son factores que impiden el acceso a los servicios de salud, especialmente en el sector rural. Asimismo, la cobertura de agua potable en Paraguay, insuficiente en términos generales, también es un indicador de las grandes diferencias entre el campo y la ciudad. Sólo el 37% de la población rural cuenta con este servicio, en comparación al 70% de la población urbana.

En síntesis, las condiciones de vida de la mujer rural se desenvuelven entre la pobreza, el aislamiento y la inseguridad, evidenciando la falta de oportunidades y acceso a centros de formación, a créditos y a tierras productivas. El Estado debe dar prioridad a la salud y a la educación de la mujer rural para un desarrollo rural efectivo.

XVI. ARTÍCULO 15

En su *Quinto Informe Periódico*, el Estado paraguayo no se ha referido al cumplimiento de los artículos 15 y 16 de la CEDAW, como sí lo ha hecho en los *Informes Periódicos tercero y cuarto combinados*⁸³. En general, se ha respetado este artículo, pues la Constitución Paraguaya de 1992 consagró la igualdad de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales del hombre y de la mujer, y la primera ley promulgada bajo este nuevo marco fue la Reforma Parcial del Código Civil (Ley N° 1/92), que establece que el hombre y la mujer tienen igual capacidad de goce y de ejercicio de los derechos civiles cualquiera sea su estado civil.

⁷⁹ Bareiro, Line y Riquelme, Quintín (2004), *La lucha no da derechos*, CDE, Asunción (en proceso de edición).

⁸⁰ Itapúa, Alto Paraná, Kanendiyu, Amambay, San Pedro y Caaguazú.

⁸¹ Concepción, Cordillera, Guairá, Caazapá, Misiones, Paraguari, Central y Ñemebucú.

⁸² *Ibid.*

⁸³ Doc. ONU CEDAW/C/PAR/3-4, 11 de febrero de 2004.

Sin embargo, esta misma ley no ha derogado expresamente el artículo 1.209 inc. “a” del Código Civil en el que subsiste un límite a la capacidad jurídica de la mujer casada, pues se establece que la misma no podrá aceptar donaciones sin la conformidad del marido, o la venia del juez en su defecto.

En el *Quinto Informe Periódico*, el Paraguay no consigna el trato que reciben las mujeres en la Administración de Justicia. Si bien a las mujeres les ampara el derecho a ser tratadas en condiciones de igualdad con los hombres, en la práctica se violan continuamente estos derechos, y dentro de una conciencia autoritaria y patriarcal todavía vigentes, los jueces siguen dictando fallos discriminatorios para las mujeres.

En una presentación pública, una jueza ofreció ejemplos de fallos discriminatorios, como el caso de una alumna de un colegio violada por un cantante, quien fue absuelto por el Tribunal de Apelación, bajo el argumento de que “*la víctima provocó al agresor por su forma de vestir y su conducta*”. Otro caso es el de un acusado por coacción sexual, absuelto por duda: “*El tribunal restó credibilidad a las declaraciones de la víctima, fundado en la existencia de contradicciones respecto a las circunstancias de tiempo y lugar. No consideró los testimonios de cargo de la fiscalía que corroboraron la versión de la víctima. No se consideró el diagnóstico médico de la víctima como elemento de acreditación del hecho*”⁸⁴.

Una investigación realizada sobre el tema releva aspectos que muestran exclusiones y trato discriminatorio hacia la mujer: “[...] *Las mujeres víctimas son objeto de interrogatorios improcedentes, donde se sienten juzgadas en lugar de apoyadas*” [...] “*La víctima pobre de delitos de acción penal privada, y en mayor proporción la mujer, no tiene acceso a la justicia porque no puede solventar un abogado particular*”. También se relevan datos que muestran cómo, en delitos de coacción sexual, la defensa del agresor se centra en la vestimenta de la víctima y en ataques a la vida personal de la misma⁸⁵.

En los casos de violencia doméstica, la mujer es continuamente revictimizada al acudir al centro de salud, a la policía y al juzgado de paz, instituciones establecidas por la ley para la realización de las denuncias. También el pedido de la víctima de dejar sin efecto la denuncia es tomada por los funcionarios/as del Juzgado como una pérdida de tiempo, desconociendo el proceso interno por el que pasa la víctima (ciclo de la violencia)⁸⁶. También constituyen discriminaciones en el acceso a la justicia la falta de voluntad de fiscales/as para dar cumplimiento al artículo 225 del Código Penal sobre “Incumplimiento del deber legal alimentario” y la lentitud de los juicios sumarios de asistencia alimentaria.

XVII. ARTÍCULO 16

En general, el Estado paraguayo respetó este artículo, que fue recogido en la Constitución Nacional, así como en varias leyes⁸⁷. Sin embargo, constituye un regresión la sanción de la Ley N° 985/96 que reformó el artículo 12 de la Ley N° 1/92 y estableció que no existiendo acuerdo de los padres respecto al orden de los apellidos, los hijos llevarán en

⁸⁴ Ponencia de la Jueza Carolina Llanes, en el Primer Encuentro Feminista del Paraguay (16/11/03).

⁸⁵ La investigación “*Tratamiento que recibe la mujer en el acceso a la justicia penal y órganos auxiliares*” fue realizada en el año 2000 por la abogada Myrna Arrúa de Sosa, en el marco del proyecto “*Apoyo a la reforma judicial penal*”, de la Cooperación Técnica Alemana - GTZ (Documento no publicado).

⁸⁶ Evaluación de la Aplicación de la Ley 1600/00 contra la Violencia Doméstica. Mesa Tripartita de Seguimiento a la Implementación de la Plataforma de Acción de Beijing - Año 2003 (Documento no publicado).

⁸⁷ Ley N° 1/92 Que modifica el Código Civil; Ley N° 45/91 De Divorcio Vincular; Ley N° 1.680/01 del Código de la Niñez y la Adolescencia, y la Ley N° 2.04/93 De la Igualdad de los Hijos en el Derecho Hereditario.

primer lugar el apellido del padre, con lo cual se rompió el principio de igualdad que debe existir entre los cónyuges.

En dependencias del Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional las mujeres que quieren excluir el apellido marital siguen recibiendo tratos humillantes, lo que ha merecido la remisión de notas explicativas y la realización de entrevistas aclaratorias con las autoridades de dicha institución por parte de la Coordinación de Mujeres del Paraguay.

Con respecto a los informes gubernamentales que expresan que *cualquier acto o instrumento privado realizado por el marido con exclusión de la esposa es nulo y sin ningún valor*, es necesario aclarar que si cualquiera de los cónyuges asume individualmente una obligación, debe responder con su parte de gananciales.

XVIII. VIOLENCIA DOMÉSTICA

Después de algunos años de la promulgación de la Ley N° 1.600/00 Contra la Violencia Doméstica, varias han sido las acciones realizadas desde el Estado y por la sociedad civil para dar seguimiento a dicha ley. Algunas de ellas son: La Evaluación de la Implementación de la Ley 1.600/00, en el año 2003, encargada por la Mesa Tripartita de Seguimiento a la Plataforma de Acción de Beijing; una encuesta nacional sobre la violencia doméstica e intrafamiliar, y el Balance sobre esfuerzos y actividades dirigidas a erradicar la violencia contra las mujeres en la región de América Latina y el Caribe Hispano, que analiza no sólo la Ley 1.600 sino la violencia hacia las mujeres en general.

En las conclusiones de la Evaluación de la Implementación de la Ley N° 1.600 se señala como un mérito de la ley el aumento de las denuncias de violencia doméstica, pero también se incluye una serie de obstáculos que impiden que ésta sea efectiva, recomendando algunas acciones para eliminarlos, como por ejemplo: incorporación de turnos en los juzgados de paz para la atención de las víctimas fuera del horario establecido y durante los fines de semana; adecuación de la estructura institucional garantizando privacidad a las víctimas; personal capacitado en la rama de psicología; realización de estudios sobre el fenómeno de la reincidencia; inclusión de la violencia económica como otro tipo de violencia; capacitación permanentemente a la Policía, así como la elaboración de una base de datos informatizada y estandarizada en la Secretaría de la Mujer que permita recibir mensualmente las denuncias del Poder Judicial, de la Policía y de las instituciones de Salud Pública, con el fin de realizar el seguimiento y evaluación de la ley.

También se recomienda la implementación de una política institucional en el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social que permita a las víctimas el derecho a recibir atención médica y tener acceso inmediato al diagnóstico médico, sin necesidad de más trámites, ni siquiera los referentes a la exoneración de los gastos; mayor involucramiento de más instituciones en la lucha por la erradicación de la violencia doméstica, incluyendo a los medios de comunicación; difusión continua de la ley; y trabajo conjunto entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales para generar cambios culturales importantes.

La Encuesta Nacional sobre Violencia Doméstica e Intrafamiliar realizada en el año 2001, señala que, en el periodo de la toma de datos –un año después de la aprobación de la ley–

ésta era aún desconocida para la mayoría de la población paraguaya⁸⁸. También indica que la falta de denuncias por parte de quienes pasaron por situaciones de violencia doméstica e intrafamiliar se debe a la *“falta de información precisa con respecto a las protecciones que existen en el plano legal para la defensa y sanción de estos hechos, así como a la escasa difusión sobre las obligaciones que diversas instituciones del Estado paraguayo tienen para dar respuestas de protección ante hechos de violencia doméstica e intrafamiliar”*⁸⁹.

El *Balance sobre esfuerzos y actividades dirigidas a erradicar la violencia contra las mujeres en la región de América Latina y el Caribe Hispano*⁹⁰ señala que una de las principales debilidades en cuanto a la estrategia de atención en casos de violencia doméstica es la centralización de los servicios en la capital y alrededores urbanos. Agrega que falta desarrollar mecanismos de seguimiento de los casos, de la aplicación de la Ley N° 1.600 y de sus resultados, e incorporar el tema de la violencia contra la mujer en el curriculum de formación profesional de médicos/as, asistentes sociales, abogados/as. También se deberían desarrollar programas de capacitación al personal responsable de la recolección de datos sobre violencia contra la mujer, y de asesoramiento técnico a las entidades especializadas en la producción de datos.

Por otra parte, cabe señalar que en el Código Penal la violencia familiar está tipificada como un delito de acción penal pública, castigado con multa, y para su configuración debe reunir los requisitos de habitualidad, violencia física y ser persona conviviente. Esta disposición *“contraviene la Convención de Belem Do Pará pues supone que al no ser ‘habitual’ no es delito, y el hecho de que la pena sea multa, deja al arbitrio del juez establecer el monto y tiempo de las penas. Y por sobre todo abre posibilidades al victimario de tomar represalias en contra de las mujeres víctimas que denuncien estos hechos”*⁹¹.

⁸⁸ No obstante, el nivel de conocimiento de las personas encuestadas acerca de las leyes relacionadas con los derechos de las mujeres, en general, presentan bajos porcentajes. Soto, Clyde; González, Myrian y Elías, Margarita, op. cit., 2003.

⁸⁹ Soto, Clyde; González, Myrian y Elías, Margarita, op. cit., 2003.

⁹⁰ Elaborado por CLADEM - Paraguay, 2003.

⁹¹ Gagliardone Rivarola, Clara Rosa, Manual de la Ley 1600/00 “Contra la violencia doméstica”. Explicación y Aplicación, Asunción, Proyecto RED-CIDEM. Convenio PRY/B7-310/95/141, Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, Comisión de las Comunidades Europeas, 2000.