

Estrategias de vigilancia ciudadana sobre los derechos de las mujeres*

Carolina Thiede Arias¹

Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)

MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Paraguay, en su carácter de Estado parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA), ha firmado y ratificado un número relevante de declaraciones, convenciones y protocolos, tanto del Sistema Universal de Derechos Humanos como del denominado Sistema Interamericano de Derechos Humanos. La Constitución Nacional coloca jerárquicamente estas normas internacionales en un orden superior de prelación a las leyes y a otras disposiciones jurídicas, lo que define la integración total de la legislación supranacional al derecho positivo nacional. En esta línea, las obligaciones contraídas con la firma y ratificación de las convenciones y sus respectivos protocolos no sólo comprometen al Estado a informar periódicamente sobre su aplicación efectiva, sino a cumplir

* El presente artículo utiliza como fuente principal de información los artículos “Así lo hicimos”, de Elba Núñez y Line Bareiro; “Presentación del informe sombra ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer”, de Graciela Mendoza y María Molinas; y “Las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer al Paraguay”, de Hugo Valiente, todos publicados en el libro “Informe Sombra Cedaw. Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres”, publicado por el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem) Paraguay, la CMP y el Centro de Documentación y Estudios (CDE) en septiembre de 2005.

¹ Integrante del Área Mujer del Centro de Documentación y Estudios (CDE), organización asociada a la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP).

las recomendaciones, observaciones generales y sentencias emanadas de los órganos cuasijudiciales y judiciales de verificación de cumplimiento de cada tratado.

En este marco, el sistema de protección de derechos humanos de la ONU mantiene seis comités de personas expertas que realizan la tarea de supervisión de cumplimiento de los tratados por parte de los Estados signatarios² y nuestro país está obligado frente a todos ellos. El presente artículo se refiere a dos experiencias de vigilancia ciudadana de los derechos de las mujeres, frente a los comités que han examinado a Paraguay durante el 2005: el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de Derechos Humanos.

La creación de estos órganos de supervisión de los Estados y la posibilidad de que ciudadanos y ciudadanas recurran ante la ONU a través de procedimientos de quejas o informes temáticos son considerados como uno de los principales avances del sistema de protección de los derechos humanos. En los últimos años, las organizaciones y grupos de la sociedad han tomado un rol protagónico frente a los comités examinadores, convirtiéndose en el contrapeso de los informes presentados por los gobiernos, muchas veces incompletos e inexactos en su apreciación de la situación de vigencia de los derechos humanos en sus países. La presentación de informes alternativos o informes sombra es actualmente un complemento reconocido durante los procesos de examen de los informes estatales y en ocasiones la opinión de las organizaciones es tomada en cuenta para la redacción de las observaciones finales públicas que el comité presenta al Estado al término de la sesión.

En el caso paraguayo, el contenido insuficiente de los informes oficiales examinados durante el 2005 ha hecho impostergable la necesidad de contar con información alternativa desde la sociedad civil. Con respecto al "*Segundo Informe Periódico del Paraguay*", presentado por el gobierno con arreglo al artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la CODEHUPY lamentó "que el Estado se haya limitado a transcribir avances legislativos y no haya informado con franqueza sobre los obstáculos y dificultades que enfrenta el Paraguay para hacer efectiva la vigencia de los derechos reconocidos en el

² Estos son: el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño.

Pacto, desperdiciando la oportunidad de realizar un sincero y público examen al respecto”³.

Por su parte, las organizaciones responsables del “Informe Sombra *Estado de cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw)*”, el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem) - Paraguay y la CMP han referido que “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 (...). Es recomendable un mayor ajuste a las directrices relacionadas con la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados Parte” y que “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”.

LA VIGILANCIA DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

La vigilancia de los derechos de las mujeres a través de estos mecanismos está sostenida en el hecho de que los tratados expresan claramente en sus textos que el goce de los derechos protegidos debe darse en absolutas condiciones de igualdad y sin ningún tipo de discriminación por motivos de raza, religión, nacionalidad, opción política y sexo. Además, dos de ellos reconocen explícitamente la igualdad de la mujer: por supuesto, la Cedaw, el tratado de derechos humanos más importante para el monitoreo y exigencia de los derechos de las mujeres⁴, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵. En el caso de este último, las herramientas fundamentales para la efectiva visibilidad y transversalidad de una perspectiva de género son el artículo 3 sobre igualdad entre mujeres y hombres, el artículo 26 sobre el derecho a la igualdad y no discriminación y la Observación General N° 28⁶ sobre el artículo 3. Las observaciones generales son emitidas por el Comité para fortalecer pautas de interpretación de la

³ El “Informe alternativo de la CODEHUPY al Segundo Informe Periódico del Estado de Paraguay” fue presentado con motivo del 85° período de sesiones del Comité de Derechos Humanos, los días 17 y 18 de octubre de este año, en Ginebra. El Estado paraguayo fue examinado por segunda vez por este Comité los días 19 y 20 del mismo mes.

⁴ La Cedaw fue adoptada por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1979 y ratificada por nuestro país sin reservas en 1986 (Ley N° 1.215/86). Además, su Protocolo Facultativo fue recientemente ratificado por Ley N° 1.683/01.

⁵ Garretón, Roberto. “La Protección Internacional de Derechos Humanos” (en línea). Instituto Interamericano de Derechos Humanos. <<http://www.iidh.ed.cr/documentos/herrped/PedagogicasEspecializado/15.htm>> San José, Costa Rica, 2002 [consulta: noviembre de 2005].

⁶ Aprobada por el Comité en su 1.834ª sesión (68° período de sesiones), celebrada el 29 de marzo de 2000.

convención y en el caso particular de la Observación General N° 28 se explicita qué tipo de cuestiones deben ser tenidas en cuenta a la hora de informar sobre los derechos protegidos en el pacto, definiendo, entre otras cosas, la obligación del Estado no sólo de adoptar medidas de protección, sino también medidas positivas para el empoderamiento de las mujeres en forma efectiva e igualitaria, y la necesidad de proporcionar información en el artículo sobre derecho a la vida con relación a las medidas adoptadas para la prevención de embarazos no deseados y para que las mujeres dejen de recurrir a abortos clandestinos que ponen en peligro su vida.

Paraguay ha ratificado estos dos instrumentos hace muchos años y se han presentado informes oficiales en ocasiones anteriores. Sin embargo, el proceso de informar desde las organizaciones de derechos humanos y de mujeres en forma paralela al Estado es nuevo. No obstante, para el movimiento feminista la Cedaw cobró importancia ya en 1987 como texto orientador del proceso de elaboración participativa del anteproyecto de modificación parcial del Código Civil iniciado con el Primer Encuentro Nacional de Mujeres. Un antecedente directo es la presentación en 1990, por parte de la CMP, de la primera denuncia internacional contra el gobierno de transición del general Andrés Rodríguez por la no aplicación de un instrumento de derechos humanos ratificado por el país. A raíz de esta denuncia, que no tuvo respuesta a nivel internacional por haber sido dirigida a la instancia errada, se realizó el primer informe estatal de cumplimiento de la Cedaw con el apoyo directo de las organizaciones de mujeres.

Otra experiencia relevante relacionada al monitoreo de los compromisos internacionales asumidos por el Estado paraguayo es el seguimiento a la Declaración y Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de las Naciones Unidas realizada en Beijing, China, en 1990. Apenas terminada la IV Conferencia, la CMP convocó, junto al Sistema de Naciones Unidas en Paraguay y la Secretaría de la Mujer, una reunión para la priorización de los compromisos asumidos. A partir de ese momento quedó constituida la Mesa Tripartita de Seguimiento a la Implementación de la Plataforma de Acción de Beijing, para el monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones realizadas en dicho marco, espacio de diálogo que hoy en día sigue vigente. La presentación de informes desde las organizaciones también ha sido parte de esta experiencia: el primero, publicado por la CMP a los cinco años de implementación de la Plataforma, y el segundo, aún en proceso de edición, es realizado con motivo de los 10 años de la Plataforma por la Mesa Tripartita.

La decisión con que actualmente se abocan las organizaciones de mujeres y feministas a la presentación de informes, que reflejen la voz

de la mujeres organizadas frente al gobierno, es fruto de una apropiación mayor de los instrumentos de protección de los derechos humanos, aún insuficiente pero en franco aumento, y de la capacidad de trabajo articulado entre diferentes grupos, incluidas las redes de derechos humanos. El objetivo principal está puesto en la posibilidad de utilizar el resultado de estos procesos de vigilancia ciudadana en acciones de incidencia, cabildeo político y exigibilidad jurídica de los derechos de las mujeres, ampliando así las posibilidades de lograr cambios sustantivos en la política gubernamental y las leyes vigentes que todavía discriminan a las mujeres.

Exámenes al Estado paraguayo y el rol de la sociedad civil

El 2005 ha sido un año rico en experiencias relacionadas a la demanda desde las organizaciones sociales para el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado en materia de derechos humanos. Para las organizaciones de mujeres en particular, el proceso Cedaw constituyó un hito con resultados visibles y aprendizajes fundamentales. A partir de la presentación por parte del gobierno paraguayo del *"Quinto Informe Periódico sobre el estado de cumplimiento de la Cedaw"* y su inclusión en la agenda del 32º periodo del Comité de Expertos/as que evalúa la aplicación de la Convención por los Estados parte, se iniciaron una serie de acciones destinadas a monitorear al Estado.

Las dos redes feministas del país, la CMP y Cladem Paraguay, concretaron una alianza de trabajo a partir del impulso ofrecido por Cladem Regional, institución con amplia experiencia desarrollada en diversos países de la región. Desde su formulación, la propuesta pretendió desarrollar un proceso participativo de monitoreo, con la articulación de diferentes organizaciones sociales que pudieran respaldar y garantizar mayor impacto al propio informe sombra y a las observaciones finales al Estado paraguayo que derivarían del 32º periodo de sesión del Comité Cedaw. Este objetivo se concretó principalmente a través del taller de consulta realizado antes de la presentación del informe sombra en noviembre de 2004, y posteriormente durante otro taller realizado en marzo de este año, destinado a la difusión de los resultados obtenidos, ambos con amplia y representativa participación de organizaciones sociales. El resultado palpable de este esfuerzo por incluir a otros grupos de la sociedad civil fue la adhesión de 24 organizaciones a la presentación del informe y el compromiso de realizar en forma conjunta acciones de monitoreo a las observaciones finales al Estado emitidas por el Comité Cedaw.

La publicación en septiembre de este año del material *"Informe Sombra Cedaw. Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres"* incluye tres artículos introductorios sobre el proceso de ela-

boración, el cabildeo ante el Comité y la importancia de las recomendaciones emitidas, y el texto completo del Informe Sombra elaborado por Cladem y CMP. Además, incorpora como anexos los tres informes presentados por Paraguay hasta el momento, la lista de preguntas formuladas por el Grupo de Trabajo Presesional, las respuestas por escrito a esas preguntas enviadas por el Estado paraguayo, las observaciones finales del Comité Cedaw tras el proceso de examen y las observaciones finales emitidas ya en 1996, como punto de referencia. Con toda esta documentación publicada se completa el ciclo del examen periódico de los Estados partes, que comprende la presentación del informe estatal, la lista de preguntas del Comité, las respuestas escritas a las preguntas y las observaciones finales⁷.

El Informe Sombra Cedaw⁸ –que pretende ser “sombra” pero también alternativo, ya que además de dialogar con el informe gubernamental presenta a su vez el estado de cumplimiento de cada artículo– desarrolla en profundidad los puntos señalados previamente en el preinforme presentado al Comité tiempo antes de la sesión como apoyo para la elaboración de preguntas al Estado.

En el resumen ejecutivo del documento se identifican nudos críticos en las discriminaciones por razones de género que requieren una actuación inmediata y eficaz por parte del Estado; estos son: a) la persistencia de altas tasas de mortalidad materna, el escaso acceso a servicios de atención médica y la permanencia de la penalización de la práctica del aborto, una de las principales causas de muertes maternas; b) el aumento de las denuncias sobre violencia doméstica contra la mujer, los obstáculos existentes para el acceso a la justicia de las mujeres víctimas y la falta de atención oportuna y calificada por parte de las instituciones públicas ante los casos de violencia; c) la feminización de la pobreza, la desigualdad salarial para las mujeres, la falta de aplicación de la protección de la maternidad, el acoso sexual a las mujeres trabajadoras y la discriminación por orientación sexual, y la persistencia de la discriminación al trabajo doméstico remunerado en cuanto a jornadas laborales, seguridad social y prestaciones sociales; d) la inexistencia de políticas públicas para modificar patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres que reproducen prácticas discriminatorias y sexistas, y la discriminación a mujeres campesinas, pobres y guaraní hablantes en el acceso y calidad de la educación; y, por último, e) la desigualdad e inequidad que enfrentan las mujeres rurales e indígenas en todos los ámbitos, incluyendo

⁷ Toda esta documentación oficial del Estado paraguayo y del sistema universal de protección de los derechos humanos se encuentra disponible en el sitio web <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw>

⁸ El Informe Sombra Cedaw presentado durante la sesión del Comité se encuentra en línea en el sitio web www.cladem.org/espanol/regionales/monitoreo_convenios/cedawpy2005.asp y en el sitio web de Unifem Cono Sur: www.unifem.br

la inexistencia de políticas públicas que garanticen el acceso a la propiedad de la tierra a estas mujeres y la aplicación de políticas represivas con desalojos violentos donde las campesinas son víctimas de tratos crueles y discriminatorios.

En cuanto al segundo proceso de vigilancia ciudadana, impulsado en el 2005 por las organizaciones de la sociedad civil, esta vez nucleadas en la CODEHUPY, podemos recuperar para el monitoreo de los derechos de las mujeres la redacción del “Artículo 3 – Igualdad de hombres y mujeres” del “Informe alternativo de la CODEHUPY al Segundo Informe Periódico del Estado de Paraguay”, presentado en virtud del artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuya fuente principal fue el Informe Sombra Cedaw. Otros temas de relevancia para las mujeres informados por CODEHUPY, en ausencia de datos por parte del Estado, son, entre otros: a) la inadecuada protección a las víctimas que proveen los sistemas procesales vigentes, en particular en casos de violencia doméstica, delitos contra niños y niñas y delitos contra la autonomía sexual (Deberes de protección y garantía, artículo 2.3); b) el no reconocimiento de la incidencia de la penalización discriminatoria del aborto en la alta tasa de mortalidad materna, los inadecuados controles prenatales y la falta de servicios de salud oportunos, accesibles y de calidad (Derecho a la vida, artículo 6); c) la persistencia de prácticas contrarias al artículo 8 del Pacto, como el trabajo infantil doméstico en hogares de terceros y otras prácticas análogas a la esclavitud de niños, niñas y adolescentes, la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, la explotación sexual de niñas y el uso de niños y niñas en la pornografía (Prohibición de la esclavitud y servidumbre, artículo 8).

LAS OBSERVACIONES FINALES

Así como actualmente se reconoce que las disposiciones de los tratados de derechos humanos obligan al Estado signatario, las observaciones y recomendaciones que realizan los órganos de vigilancia de dichos tratados al concluir el procedimiento de examen al Estado parte son también de cumplimiento obligatorio y deben ser observadas para garantizar la vigencia de dichos instrumentos. Estas observaciones finales son difundidas ampliamente a nivel internacional y a través de los medios de comunicación, y constituyen en el ámbito de los derechos humanos la opinión más especializada emitida por un organismo internacional sobre el tema abordado. Inclusive, la reiteración sistemática de una situación de violación a los artículos del tratado puede concluir con la aplicación de medidas más radicales de sanción de la conducta internacional de los Estados.

De ahí la importancia fundamental de que las observaciones finales de los Comités –en este caso del Comité Cedaw y del Comité de Derechos Humanos– recojan, como sucedió en el proceso a Paraguay, las preocupaciones elevadas por la sociedad civil en sus informes sombra o alternativos a la información oficial. De cara a garantizar los derechos de las mujeres en Paraguay, las observaciones remitidas por ambos Comités al Estado paraguayo durante el 2005 (muchas de ellas emitidas ya en recomendaciones anteriores) constituyen una herramienta privilegiada para las instancias, gubernamentales o privadas, interesadas en el cumplimiento de estos compromisos internacionales. Un indicador favorable en este sentido es la reciente creación de la Mesa de Aplicación de la Cedaw, espacio de coordinación impulsado por la Secretaría de la Mujer que agrupa a diferentes instituciones estatales.

Las observaciones finales y recomendaciones al Estado paraguayo relacionadas a los derechos humanos de las mujeres, que cobran especial importancia por ser mencionadas tanto por el Comité Cedaw como por el Comité de Derechos Humanos o por su reiteración en anteriores periodos de examen, son:

- en lo referente a la situación de pobreza, desigualdad e inequidad de las mujeres indígenas y campesinas, se recomienda la aplicación inmediata y efectiva del Estatuto Agrario y la ejecución de programas de formación profesional para mujeres rurales. Es urgente garantizar la participación de las mujeres rurales e indígenas en la formulación de políticas públicas, la ejecución de programas educativos bilingües, la aplicación de medidas urgentes para garantizar acceso a la salud y educación principalmente de las mujeres indígenas y difundir ampliamente entre estos grupos la Cedaw y su Protocolo Facultativo;
- la discriminación contra la mujer persiste en la práctica y un ejemplo representativo es la discriminación de la mujer respecto de las condiciones en el trabajo, por lo tanto el Estado debe asegurar que la protección legislativa en contra de la discriminación de género se aplique y que las instituciones creadas con tal propósito reciban financiamiento adecuado para su correcto funcionamiento. Además, se deben establecer mecanismos de vigilancia y evaluación de la ejecución y repercusión de los planes y políticas actuales destinados a lograr la igualdad para las mujeres y adoptarse medidas para asegurar la igualdad de condiciones laborales entre hombres y mujeres, y para aumentar la participación de la mujer en todas las áreas de la vida pública y privada, principalmente en lo referido a las mujeres indígenas y campesinas y su acceso a la educación;

- la violencia doméstica y contra la mujer persiste como práctica recurrente, por lo que el Estado debe adoptar un enfoque integral para acabar con el flagelo, incluyendo la adopción de medidas que aseguren la sanción adecuada de los autores, la revisión de la legislación penal, el establecimiento de albergues y otros servicios, la sensibilización de funcionarios públicos y la coordinación con organizaciones de la sociedad civil;
- persisten los altos índices de mortalidad materna, especialmente en zonas rurales, por lo que ambos comités han reiterado su preocupación por la legislación indebidamente restrictiva del aborto que induce a las mujeres a recurrir a formas inseguras e ilegales de aborto con riesgos latentes para sus vidas y salud. Se recomendó adoptar medidas efectivas para reducir la mortalidad materna a través de la revisión de la legislación relativa al aborto y el acceso de la población a los medios anticonceptivos. Específicamente, el Comité Cedaw recomendó la celebración de una consulta nacional sobre el tema con grupos de la sociedad civil, incluidos los grupos de mujeres; y
- los numerosos casos de tráfico y trata de mujeres, niños y niñas con fines de explotación sexual demandan medidas urgentes y apropiadas para erradicar esta práctica, como la adecuación de la legislación a los protocolos internacionales sobre el tema, aplicar y financiar una estrategia para combatir la trata, garantizar el juicio y castigo de los responsables y mejorar la situación económica de las mujeres.

CEDAW/C/PAR/CC/3-5

15 de febrero de 2005

Español

Original: español/inglés

05-23836 (S)

Comité para la Eliminación de la
Discriminación contra la Mujer

32º período de sesiones

10 a 28 de enero de 2005

OBSERVACIONES FINALES: PARAGUAY

1. El Comité examinó los informes periódicos tercero y cuarto combinados y quinto de Paraguay (CEDAW/C/PAR/3 y 4 y CEDAW/C/PAR/5 y Corr.1) en sus sesiones 671a y 672a, celebradas el 14 de enero de 2005.

PRESENTACIÓN POR EL ESTADO PARTE

2. Al presentar el informe, la representante de Paraguay señaló las principales acciones desarrolladas por el actual Gobierno, inaugurado el 15 de agosto de 2003, y por la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, y se refirió a la Convención como el marco jurídico para impulsar reformas civiles y constitucionales para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres.

3. La representante indicó los avances que se han logrado en el campo legislativo desde la ratificación de la Convención e informó que se han introducido modificaciones en los Códigos Civil, Laboral, Electoral y Penal, con el fin de garantizar la igualdad y no discriminación de las mujeres en los respectivos ámbitos. La representante destacó la promulgación de la Ley 1600 contra la violencia doméstica, así como la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia y el Estatuto Agrario.

4. En el plano institucional, la Secretaría de la Mujer inició un Plan de Modernización Institucional, reafirmando su rol normativo, político y estratégico y definiendo políticas integrales para la implementación del segundo Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2003-2007). La representante destacó la creación de la Comisión de Género y Equidad Social de la Cámara de Diputados y de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, y la instalación de programas para lograr la igualdad entre mujeres y hombres en varios ministerios y de planes integrales

dentro de la Estrategia Nacional de la Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social.

5. La representante informó al Comité sobre los avances en cuanto a la participación política de las mujeres y subrayó la inclusión de una mujer en la Corte Suprema de Justicia del Paraguay después de 94 años y la presencia de mujeres en los puestos de más alto rango en varios Ministerios. La representante además destacó los esfuerzos para fomentar la participación de la mujer mediante el aumento de la cuota de participación al 50%.

6. La representante señaló las medidas adoptadas contra la violencia doméstica, tales como programas de difusión, capacitación e implementación de la Ley 1600; la continuación del Plan Nacional para la Prevención y la Sanción de la Violencia contra la Mujer y de la Red Nacional de Atención a la Violencia Doméstica; la firma de un Convenio con el Programa de Asistencia para la rehabilitación en casos de violencia masculina; y varios programas de capacitación.

7. La representante recalcó que desde inicios de 2003 se cuenta con un nuevo Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (2003-2008), que contempla la atención a los principales problemas que afectan a las mujeres, como la muerte durante el embarazo, parto o puerperio. Dentro de este Plan se inició un programa denominado Parto Seguro, que proporciona atención gratuita a embarazadas y niñas/niños de hasta cinco años de edad. Con el fin de prevenir la infección por el VIH/SIDA y promover el acceso a opciones preventivas para las mujeres, mujeres líderes firmaron la Declaración de Compromiso dentro del marco del encuentro "Mujeres venciendo al VIH/SIDA".

8. La representante indicó los avances del Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y Resultados para la Mujer en la Educación, como la inclusión del componente de género en la reforma curricular, materiales educativos y capacitación de docentes. La representante se refirió a la problemática del acoso sexual, del que son víctimas mayoritariamente las alumnas, como uno de los desafíos que enfrenta el Ministerio de Educación y Cultura, e informó al Comité sobre las medidas adoptadas al respecto.

9. La representante señaló los planes del actual Gobierno para afrontar la trata de personas, dentro de los cuales se destaca la formación de una mesa interinstitucional coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, con la participación de la sociedad civil, y proyectos bilaterales que contemplan el estudio de leyes y vacíos legales, la conformación de una red nacional contra la trata de personas y la creación de centros de atención a las víctimas.

10. En conclusión, la representante reafirmó al Comité el compromiso del Gobierno de alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres y reiteró la disposición de la delegación de participar en un diálogo constructivo.

OBSERVACIONES FINALES DEL COMITÉ

Introducción

11. El Comité expresó su agradecimiento al Estado parte por los informes periódicos tercero y cuarto combinados y quinto, si bien señaló que no se habían atendido enteramente a las directrices del Comité relativas a la preparación de informes periódicos. El Comité expresó también su agradecimiento al Estado parte por las respuestas por escrito a la lista de cuestiones y preguntas planteadas por el grupo de trabajo del Comité antes del período de sesiones y por la exposición oral y aclaraciones adicionales en respuesta a las preguntas formuladas oralmente por el Comité.

12. El Comité encomió al Estado parte por su delegación de alto nivel, presidida por el Ministro a cargo de la Secretaría de la Mujer en la Presidencia de la República y que estuvo integrada también por funcionarios de los poderes judicial y legislativo. A ese respecto, el Comité acogió con beneplácito las iniciativas de colaboración del Estado parte con diversos interesados directos para fomentar la igualdad de género y la aplicación de la Convención. El Comité observó con beneplácito el diálogo constructivo entre la delegación y los miembros del Comité.

Aspectos positivos

13. El Comité encomió al Estado parte por la revisión y sanción de varias leyes, incluida la revisión de los Códigos Penal y Civil y de la Ley Electoral, así como por la sanción de la Ley 1600 relativa a la violencia doméstica. En particular, acogió con beneplácito la introducción de disposiciones en el Código Laboral para proteger los derechos de los trabajadores domésticos en el sector no estructurado.

14. El Comité observó con agrado la aprobación del segundo Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2003-2007), el segundo Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (2003-2008), el Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y Resultados para la Mujer en la Educación y el Plan Estratégico de la Reforma Educativa, que había introducido la educación bilingüe (en

castellano y guaraní), de los que derivará provecho, en particular, la mujer.

15. El Comité acogió con beneplácito las iniciativas encaminadas a fortalecer los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer, incluida la creación de la Comisión de Género y Equidad Social de la Cámara de Diputados, la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores y de direcciones para asuntos de la mujer en diversos ministerios y municipios del país.

16. El Comité elogió al Estado parte por su ratificación, en mayo de 2001, del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Problemas principales y recomendaciones

17. El Comité observó que el Estado parte estaba obligado a dar efecto, en forma sistemática y permanente, a todas las disposiciones de la Convención. Al propio tiempo, opinó que el Estado parte debía dar prioridad a los problemas y recomendaciones mencionado en las presentes observaciones finales en el intervalo hasta la presentación del próximo informe periódico. En consecuencia, el Comité exhortó al Estado parte a que se concentrara en esas esferas en sus actividades de aplicación y a que informara de las medidas adoptadas y de los resultados logrados en su próximo informe periódico. Exhortó al Estado parte a que hiciera llegar las presentes observaciones a todos los ministerios competentes y al Parlamento a fin de asegurar su aplicación cabal.

18. El Comité expresó preocupación por que el Estado parte no hubiera adoptado medidas adecuadas para poner en práctica las recomendaciones relativas a diversas inquietudes señaladas en anteriores observaciones finales en 1996 (documento A/51/38). En particular, observó que no se habían abordado de manera suficiente sus preocupaciones por la baja participación de la mujer en los organismos de adopción de decisiones y en la vida política y pública (párr. 129) y por las elevadas tasas de analfabetismo y deserción escolar de las mujeres (párr. 130).

19. El Comité reiteró esas preocupaciones y recomendaciones e instó al Estado parte a que procediera a abordarlas sin dilación, a la luz de las recomendaciones generales 23, sobre la vida política y pública, y de la 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 relativo a las medidas especiales de carácter temporal.

20. El Comité expresó preocupación de que, si bien en la Constitución se reconocía la igualdad entre mujeres y hombres en los artículos 47

y 48, no había una definición de discriminación conforme al artículo 1 de la Convención ni una prohibición de esa discriminación ni en la Constitución ni en otra legislación nacional. El Comité manifestó también la inquietud de que, aunque la Convención formaba parte de la legislación nacional y podía invocarse ante los tribunales, no había causas en las que se hubiera invocado esas disposiciones. Al Comité le preocupaba igualmente la falta de programas de difusión de conocimientos jurídicos básicos para la mujer.

21. El Comité exhortó al Estado parte a que adoptara medidas urgentes para incorporar en la Constitución u otra legislación nacional una definición de discriminación contra la mujer como la contenida en el artículo 1 de la Convención.

También pidió al Estado parte que adoptara medidas para asegurar que las disposiciones de la Convención pudieran aplicarse eficazmente en el ordenamiento jurídico nacional. El Comité invitó al Estado parte a que adoptara medidas para sensibilizar a las mujeres acerca de sus derechos, a fin que pudieran hacer valer todos sus derechos.

22. El Comité observó con inquietud que, aunque la Constitución se refería al principio de igualdad, el término que fundamentalmente se usaba en los planes y programas era el de “equidad”, que el Estado parte consideraba como medio compensatorio de lograr igualdad.

23. El Comité instó al Estado parte a que tomara nota de que los términos “equidad” e “igualdad” no eran sinónimos o intercambiables, y que la Convención tenía por objeto eliminar la discriminación contra la mujer y asegurar la igualdad de jure y de facto entre mujeres y hombres. Por consiguiente, el Comité recomendó que el Estado parte usara en lo sucesivo el término “igualdad”.

24. Aunque encomió al Estado parte por la sanción de la Ley 1600 relativa a la violencia doméstica, que estatuyó medidas protectoras para la mujer y otros miembros del hogar, en particular los niños y ancianos, el Comité expresó inquietud por que la pena aplicada a los autores de esa violencia fuera sólo una multa. También manifestó preocupación por que las disposiciones del Código Penal relativas a la violencia doméstica y los vejámenes sexuales sancionaran esos delitos en forma inadecuada.

25. El Comité exhortó al Estado parte a que adoptara un enfoque integral de la violencia contra la mujer y la niña. Con ese fin, instó al Estado parte a que emprendiera, sin dilación, una revisión del artículo 229 de la Ley 1600 relativa a la violencia doméstica y de los artículos 136 y 137 del Código Penal, para armonizarlos con la Convención y con la recomendación general 19 del Comité, relativa a una lucha contra todas las formas de violencia contra la mujer, incluida la violen-

cia física, psicológica y económica, para lo cual se había de asegurar que los autores de esos actos fueran encausados y sancionados y que las mujeres estuvieran protegidas eficazmente contra las represalias. El Comité exhortó al Estado parte a que estableciera albergues y otros servicios para las víctimas de la violencia. El Comité invitó al Estado parte a que redoblara sus esfuerzos para sensibilizar a los funcionarios públicos, especialmente los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, el poder judicial, los agentes de servicios de salud y los asistentes sociales, e inculcar la idea que la violencia era social y moralmente inadmisibles y constituía una discriminación contra la mujer y una violación de sus derechos humanos. El Comité alentó al Estado parte a que mejorara la colaboración y coordinación con organizaciones de la sociedad civil, en particular las asociaciones femeninas, para fortalecer la aplicación y supervisión de la legislación y de los programas destinados a eliminar la violencia contra la mujer.

26. El Comité expresó inquietud por que la edad legal mínima para contraer matrimonio fuera de 16 años, tanto para las niñas como para los varones, y que esa edad precoz para contraer matrimonio impidiera que las niñas continuaran su educación y abandonaran tempranamente la escuela.

27. El Comité alentó al Estado parte a que adoptara medidas para aumentar la edad legal mínima para contraer nupcias para niñas y varones, con miras a conformarla al artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, a tenor de la cual se entendía por niño al menor de 18 años de edad, y con el párrafo 2 del artículo 16 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

28. A pesar de que apreciaba las iniciativas del Estado parte por abordar la cuestión de la trata de mujeres y niñas, incluidas la ratificación en 2003 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada, en 2004 del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y en 2003 del Protocolo facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y el establecimiento de una junta interinstitucional con representantes de la sociedad civil para combatir la trata, el Comité estaba preocupado por que no se hubiera sancionado legislación nacional conforme a esos instrumentos y que las medidas sobre la explotación sexual y la trata de niñas y niños estuvieran ausentes del Código de la Niñez y la Adolescencia. También expresó preocupación por la falta de un plan general para prevenir y eliminar la trata de mujeres, proteger a las víctimas y recopilar datos sistemáticamente sobre el fenómeno.

29. El Comité recomendó que el Estado parte conformara su legislación nacional a los instrumentos internacionales ratificados y aplicara y financiara plenamente una estrategia nacional para combatir la trata de mujeres y niñas, que debía incluir el enjuiciamiento y castigo de los infractores. El Comité alentó también al Estado parte a que intensificara su cooperación internacional, regional y bilateral con otros países de origen, tránsito y destino de mujeres y niñas objeto de la trata. Recomendó que el Estado parte abordara las causas de la trata y adoptara medidas encaminadas a mejorar: la situación económica de la mujer a fin de eliminar su vulnerabilidad a los traficantes, las iniciativas de educación y las medidas de apoyo social y las medidas de rehabilitación y reintegración de las mujeres y niñas que habían sido víctimas de la trata.

30. A pesar de que tomaba nota de las enmiendas del Código Laboral en cuanto a los trabajadores domésticos, el Comité seguía preocupado por la falta de cumplimiento del Código en los sectores público y privado, las deficientes condiciones de trabajo de las mujeres en el sector no estructurado, la baja participación de la mujer en el mercado de trabajo estructurado y las persistentes disparidades de sueldos entre las mujeres y los hombres y las prácticas discriminatorias contra los trabajadores domésticos, tales como la jornada de trabajo de 12 horas y la remuneración inferior al salario mínimo. El Comité, en particular, se declaró preocupado por el elevado número de niñas que realizaban trabajos domésticos sin remuneración.

31. El Comité instó al Estado parte a que estableciera mecanismos eficaces de supervisión del cumplimiento de la legislación vigente, en particular en cuanto se aplicaba a los trabajadores domésticos. También instó al Estado parte a que aplicara medidas especiales de carácter temporal conforme al párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general 25, para aumentar el número de mujeres en la fuerza de trabajo estructurada. El Comité pidió al Estado parte que abordara la cuestión de las niñas en el trabajo doméstico, conformando sus política y su legislación a las obligaciones que había asumido de conformidad con los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo No. 138 y No. 182, relativos respectivamente a la edad mínima de admisión al empleo (14 años) y la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación. También alentó al Estado parte a que emprendiera campañas de sensibilización por conducto de los medios de comunicación y los programas de educación pública sobre la situación de las niñas que realizaban trabajos domésticos. El Comité instó al Estado parte a que rectificara las causas subyacentes de que hubiera un número tan elevado de niñas en el trabajo doméstico.

32. El Comité seguía preocupado por la persistencia de elevadas tasas de mortalidad materna, en particular las defunciones por abortos ilegales, el acceso limitado de las mujeres a la atención de salud y a los programas de planificación de la familia y la aparente necesidad desatendida de anticonceptivos.

33. El Comité reiteró la recomendación formulada en anteriores observaciones finales y exhortó al Estado parte a que actuara sin dilación y adoptara medidas eficaces para resolver el problema de la elevada tasa de mortalidad materna y para impedir que las mujeres tuvieran que recurrir a abortos peligrosos y para protegerlas de sus efectos negativos sobre su salud, de acuerdo con la recomendación general 24 del Comité sobre el acceso a la atención de salud y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. El Comité instó al Gobierno a que fortaleciera la ejecución de programas y políticas encaminados a brindar un acceso efectivo a las mujeres a la información sobre la atención y los servicios de salud, en particular en materia de salud reproductiva y métodos anticonceptivos asequibles, con la mira de prevenir abortos clandestinos. Además, recomendó que se celebrara una consulta nacional con grupos de la sociedad civil, incluidos los grupos femeninos, para examinar la cuestión del aborto, que era ilegal de acuerdo con el derecho vigente y que constituía una de las causas de las elevadas tasas de mortalidad de las mujeres.

34. El Comité seguía preocupado por la situación de las mujeres en las zonas rurales, que tenían un acceso limitado a la propiedad de la tierra, el crédito y los servicios de extensión, circunstancia que perpetuaba su deprimida condición social y económica, a pesar de la sanción del Estatuto Agrario. También se manifestó preocupado por el uso generalizado de fertilizantes y plaguicidas que, en los casos de uso indebido, eran nocivos para la salud de la mujer y sus familias en las zonas rurales.

35. El Comité instó al Estado parte a que velara por los derechos, las necesidades y las preocupaciones de las mujeres en el medio rural mediante la aplicación, efectiva y sin dilación, del Estatuto Agrario y la ejecución de programas de formación profesional para la mujer rural, a fin de brindarle igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo. Alentó asimismo al Estado parte a que velara por la participación de las mujeres en las zonas rurales en la formulación de las políticas encaminadas a beneficiar a las zonas rurales y para mejorar su acceso a tecnologías ecológicamente racionales que no fueran perjudiciales para su salud.

36. El Comité se dijo preocupado por las deficientes condiciones de las mujeres indígenas, incluidas las mujeres guaraníes monolingües, que plasmaban en sus elevadas tasas de analfabetismo, superiores al

promedio nacional, las bajas tasas de matriculación escolar, el acceso limitado a la atención de salud y los niveles significativos de pobreza, que las impulsaba a migrar a los centros urbanos, donde eran aún más vulnerables a sufrir múltiples formas de discriminación.

37. El Comité instó al Estado parte a que velara por que todas las políticas y programas tuvieran explícitamente en cuenta las elevadas tasas de analfabetismo y las necesidades de las mujeres indígenas, incluidas las mujeres guaraníes monolingües, y que tratara activamente de hacerlas participar en la formulación y aplicación de las políticas y programas sectoriales. Recomendó que el Estado parte intensificara la ejecución de programas educativos bilingües a todos los niveles de educación y asegurara el acceso de las mujeres indígenas a la educación y la atención de salud. Alentó además al Estado parte a que adoptara medidas especiales de carácter temporal de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general 25 del Comité, a fin de acelerar ese acceso de las mujeres indígenas. El Comité recomendó que el Estado parte reforzara sus programas de difusión, educación y capacitación sobre la Convención y su Protocolo Facultativo entre las mujeres indígenas, incluidas las mujeres guaraníes monolingües.

38. El Comité exhortó al Estado parte a que estableciera un mecanismo para vigilar y evaluar la ejecución y la repercusión de los planes y políticas actuales encaminados a lograr la igualdad para las mujeres y a que tomara medidas correctivas, cuando fuera necesario, si comprobaba que eran inadecuados para alcanzar las metas previstas. El Comité invitó al Estado parte a que incluyera en su próximo informe una evaluación, con estadísticas, de la repercusión sobre las mujeres, incluidas las mujeres indígenas, las mujeres guaraníes monolingües y las mujeres de las zonas rurales, de las actividades, medidas, políticas y estudios encaminados a lograr la igualdad de facto entre las mujeres y los hombres.

39. El Comité pidió al Estado parte que respondiera a las preocupaciones expresadas en las presentes observaciones finales en el sexto informe periódico que debía presentar de conformidad con el artículo 18 de la Convención en mayo de 2008.

40. Teniendo en cuenta las dimensiones de género de las declaraciones, los programas y las plataformas de acción adoptados por las conferencias, cumbres y períodos extraordinarios de sesiones de las Naciones Unidas, como el vigésimo primer período extraordinario de sesiones para el examen y la evaluación generales de la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, el vigésimo séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre la infancia, la Conferencia

Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia y la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, el Comité pidió al Estado parte que en su próximo informe periódico incluyera información sobre la aplicación de los aspectos de esos documentos que se relacionaran con los artículos pertinentes de la Convención. 41. El Comité elogió al Estado parte por haber ratificado los siete principales instrumentos internacionales de derechos humanos. El Comité observó que la adhesión de los Estados a los siete principales instrumentos internacionales de derechos humanos, a saber, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares realizaba el disfrute por la mujer de sus derechos humanos y libertades fundamentales en todos los aspectos de la vida. 42. El Comité pidió que se diera amplia difusión en el Paraguay a las presentes observaciones finales para que el pueblo del Paraguay, en particular los funcionarios de la administración pública, los políticos, los parlamentarios y las organizaciones femeninas y de derechos humanos, estuvieran al corriente de las medidas adoptadas para asegurar la igualdad de jure y de facto de las mujeres y las medidas que serían necesarias en ese sentido en el futuro. También pidió al Estado parte que continuara difundiendo ampliamente, en particular entre las organizaciones femeninas y de derechos humanos, la Convención y su Protocolo Facultativo, las recomendaciones generales del Comité y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, así como los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, titulado “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI”.