

Derecho a la igualdad y a la no discriminación





Avances legislativos sin cambios culturales

Ofelia Martínez

*Encarnación Santaella**

Centro de Documentación y Estudios
(CDE)

A pesar del avance que significó este año la promulgación de una nueva legislación agraria con perspectiva de género, persisten otras normas discriminatorias. En el marco de una sociedad y cultura machistas, las mujeres paraguayas viven cotidianamente la discriminación y la trasgresión a sus derechos a una vida libre de violencia, a la igualdad laboral y a una salud reproductiva.

* Pasante de la Maestría Género y Desarrollo del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y del Instituto de la Mujer de España.

INTRODUCCIÓN

Desde el fin de la dictadura en 1989 y sobre todo a partir de la creación de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR), el Estado paraguayo ha emprendido múltiples acciones encaminadas a promover y garantizar la igualdad de derechos y no discriminación de las mujeres. El marco más amplio está dado por la Constitución Nacional sancionada en 1992; le siguen en orden de prelación las normas internacionales ratificadas por Paraguay; las que hacen alusión a los derechos de las mujeres de manera específica son la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), Ley N° 1215/86, el Protocolo Facultativo de la CEDAW, Ley N° 1683/01 que permite denuncias individuales ante el Comité de la CEDAW y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belem do Pará), Ley N° 605/95.

Estas normas son sumamente importantes, sobre todo si se considera que la legislación nacional es insuficiente a la hora de garantizar la igualdad de derechos y no discriminación de las mujeres pues –aun cuando la Constitución Nacional reconoce que tanto el hombre como la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales (art. 48)– no existe una ley específica que garantice el cumplimiento de la igualdad declarada constitucionalmente y además, siguen vigentes normas discriminatorias que afectan mayoritariamente a las mujeres. Debido a esto y a una sociedad y cultura machistas, las mujeres paraguayas viven cotidianamente la discriminación y la trasgresión permanente a sus derechos.

Entre las normas discriminatorias vigentes se encuentran: a) la penalización del aborto que no impide su práctica y, por lo tanto, no protege el derecho a la vida al obligar a las mujeres a realizarse abortos clandestinos, en condiciones precarias e insalubres, provocando el alto número de muertes de mujeres ante embarazos no deseados; b) las disposiciones del Código Laboral referentes al salario, la duración de la jornada laboral, el reconocimiento de horas extras, el descanso semanal y las condiciones para la terminación del contrato en el caso de las trabajadoras domésticas, y c) el régimen de seguridad social que:

- en el caso de las trabajadoras no extiende los beneficios del seguro a sus esposos o concubinos cuando sí lo hace en el caso de los trabajadores,
- limita el acceso de las empleadas domésticas, de docentes del sector privado y de trabajadores/as independientes –en su mayoría mujeres–, a los beneficios plenos de subsidios y jubilación por parte del Instituto de Previsión Social (IPS) y finalmente,
- no contempla ningún mecanismo para que las amas de casa accedan a la jubilación y puedan acogerse bajo los demás beneficios de la seguridad social a menos que lo hagan a través de sus esposos.

En cuanto a las novedades que tienen incidencia directa en la vida de las mujeres se destacan la promulgación, en enero de este año, de la Ley N° 1863/02 que establece el Estatuto Agrario, y la amenaza parlamentaria de aprobar un proyecto de Ley Orgánica del Ejecutivo según el cual la Secretaría de la Mujer, entre otros ministerios que se ocupan de la problemática social, sería subsumida en un único Ministerio de Desarrollo Social y Humano.

La aprobación de la Ley N° 1863/02 que establece el Estatuto Agrario significó el fin de un complicado y largo proceso, en cuya fase final las organizaciones de mujeres campesinas lograron insertarse para presentar un documento con propuestas para la incorporación de la perspectiva de género y el reconocimiento de las mujeres como sujetos de la reforma. En el año 2000, al presentar públicamente sus demandas, ellas declaraban que “el Estatuto Agrario no puede desconocer el aporte que realizamos las campesinas en el área productiva, por lo cual debe darse especial atención a las mujeres” (Informativo Mujer, N° 154). En la discusión del proyecto e incorporación de las demandas de las mujeres, la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social del Senado jugó un rol fundamental. A continuación relevamos los artículos más significativos que hacen al reconocimiento de las mujeres. En ellos se establece:

- la ciudadanía paraguaya “sin distinción de sexo” como uno de los requisitos para ser beneficiarias de esta ley (art. 2),
- que el desarrollo rural, como producto de la reforma agraria comporta entre otras cosas “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” (art. 16),
- el primer lugar en orden de preferencia para la adjudicación de tierras a las mujeres cabeza de familia (art. 49),
- la prolongación del plazo de pago de las tierras, cuando la titular es una mujer (art. 52) y,
- respecto a la forma de titulación, el artículo 57 dice que “los títulos de propiedad serán expedidos en formularios especiales, constando en el mismo el nombre del titular y el de su cónyuge, cuando constituyere matrimonio” y que “cuando se trate de uniones de hecho con más de un año de duración, los títulos de propiedad serán expedidos a nombre del varón y la mujer” (Presidencia de la República, 2002).

La modificación del Estatuto Agrario comporta una serie de cambios mucho más amplia que aquí no analizaremos y si bien en muchos aspectos ha sido cuestionado, incorpora avances significativos con relación al Código anterior y esto en mayor grado cuando lo vemos desde la perspectiva de las mujeres.

Respecto a la posibilidad de que la Secretaría de la Mujer integre un super ministerio en el que además estarían los actuales ministerios de Salud y Educación, el Viceministerio de la Juventud y la Secretaría de la Infancia y

Adolescencia, por ahora no es más que un proyecto de ley, aunque con serias posibilidades de ser aprobado. Esto significaría un grave retroceso en los logros institucionales del Paraguay con miras a incorporar de forma transversal la perspectiva de género en la gestión estatal, y a procurar la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres. Bajo el criterio de este proyecto de Ley Orgánica del Ejecutivo, el riesgo que corre la Secretaría de la Mujer es el de convertirse en una oficina de acción social general o de beneficencia, con estatus que no le permitiría tener incidencia en otras instancias del gobierno, y sin autonomía y presupuesto suficientes para desarrollar lineamientos de políticas públicas de género.

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Derecho a la participación política y ciudadana

Cuando de participación femenina organizada hablamos, sea ésta política o ciudadana, la igualdad de las mujeres parece un anhelo difícil de alcanzar. Según Bareiro y Soto, en una investigación que revisa la relación hombre/mujer en la conducción de las instituciones y organizaciones públicas, intermedias y sociales, en 1997 sólo el 13,53% de los cargos de poder estaba ocupado por mujeres, representando un 11,98% en los cargos electivos y un 24,45% en los no electivos (1997). No existe a la fecha datos comparables, pero podemos afirmar que la situación no ha cambiado mucho.

Si bien el Código Electoral establece “un porcentaje no menor al 20% para la promoción de la participación de la mujer en los cargos electivos y el nombramiento de una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión” (art. 32 inc.r), en términos generales, la participación de las mujeres en estos espacios aún no alcanza este porcentaje. La cuota –aunque a veces no se cumpla– contribuyó a incrementar la presencia femenina en los espacios de poder, sin embargo, aún resulta insuficiente y en poco tiempo podría convertirse en un obstáculo para la mayor participación de las mujeres, constituyéndose en un mecanismo con efectos contrarios al que fuera su objetivo primordial. Un hecho que testifica el no cumplimiento de las cuotas es la manifestación pública de la Red de Mujeres Coloradas realizada el 12 de marzo de este año, que a través de un comunicado protestaba por la exclusión de mujeres en la lista del Tribunal de Conducta partidario. Las mujeres señalaron que el hecho era “grave, anti-democrático, ilegal y de retroceso para el partido, ya que no cumple con el Código Electoral ni con el Estatuto partidario que reglamenta la inclusión de las mujeres” (Informativo Mujer, N° 156).

No hay ni ha habido en la historia del Paraguay una mujer presidenta o vicepresidenta. Actualmente, en el gabinete ministerial de 11 ministerios sólo el de Educación y Cultura tiene de titular a una mujer (nombrada en abril de

este año), y la Secretaría de la Mujer es la única cartera con rango de ministerio cuya titular es una mujer. Las cifras en el legislativo nacional (periodo 1998-2003) tampoco son muy alentadoras: 15% de mujeres en la Cámara Alta¹ y 2,5% en la Cámara Baja. El porcentaje general de mujeres en el Legislativo es de 8%. Por su parte, el Poder Judicial registró en 1999 un 27% de mujeres, incluyendo las instancias relacionadas con la administración de justicia, como la Justicia Electoral, el Ministerio Público y la Defensa Pública. En este sentido, es necesario señalar que las instancias de mayor poder de decisión, como la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de la Magistratura y el Tribunal Superior de Justicia Electoral siguen siendo espacios casi impermeables para las mujeres, quienes están concentradas en los juzgados de paz, las fiscalías y las defensorías públicas (Soto, 2001). No existe información comparable a la fecha.

En los últimos comicios municipales de 2001 el porcentaje de mujeres electas registró un leve aumento con relación a los resultados anteriores (municipales de 1996): para las intendencias es de 4,7% contra un 3,3% del año 1996 y para las concejalías titulares es de 17,7% contra un 14,53% de 1996 (Informativo Mujer, N° 153). Como vemos, a pesar del leve ascenso, la representación femenina sigue siendo muy baja.

Fuerzas Armadas incorpora a mujeres

Mediante la Orden General N° 54, el Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas aprobó en abril de este año el ingreso de las mujeres a la carrera militar. Con esta orden, a partir del año entrante, el 20% de los cupos para el ingreso de oficiales está reservado a mujeres. Esta medida provocó en la sociedad civil reacciones diversas. Por un lado, el sector femenino del Movimiento de Objeción de Conciencia (MOC), en un comunicado expresó su total desacuerdo, ya que consideraba que la medida no era más que un intento desesperado de las FF AA por justificar el nivel de gastos de la institución y de recuperar la confianza de la gente. “El debate no es sobre las mujeres –afirma el MOC– sino sobre la existencia misma de las FF AA en un país sumido en la pobreza con necesidades básicas no atendidas”². Por otro lado, la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP), red feminista que nuclea a organizaciones de mujeres que se desempeñan en distintos ámbitos, manifestó que la admisión de mujeres en la carrera militar no es el cambio que las feministas proponen para la sociedad paraguaya, sin embargo, considera que no es justo que existan limitaciones de los derechos a la libertad de pensamiento e igualdad de oportunidades que impidan el ingreso a la milicia a las mujeres que así lo deseen, pues la CMP no considera legítimo ni democrático “res-

¹ Inicialmente el porcentaje de mujeres en el Senado ascendía a 18%, pero en marzo de 1999, cuando González Macchi nombró nuevamente a Cristina Muñoz (senadora electa) como titular de la Secretaría de la Mujer, se produjo el descenso de la representación femenina en la Cámara Alta.

² Comunicado del Movimiento de Objeción de Conciencia.

tringir la decisión de ninguna persona basada en su sexo, aunque su elección esté en desacuerdo con nuestro pensamiento”³.

En otro ámbito de cosas, cabe destacar la movilización de la Asociación Paraguaya de Enfermeras (APE) que en mayo de este año, a través de diversos medios de prensa, reclamó la inacción del Poder Legislativo con relación al anteproyecto de ley sobre el ejercicio de la profesión que la misma organización –ante la inexistencia de una normativa al respecto– lo había presentado en agosto del año 2000 a la Cámara de Diputados, donde el anteproyecto continúa inactivo desde entonces (ABC, 11/05/02).

DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL, SEGURIDAD E INTEGRIDAD FÍSICA

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

En los últimos años, el Estado paraguayo ha impulsado importantes reformas legislativas encaminadas a combatir desde el marco institucional la violencia contra las mujeres. En este sentido, es importante señalar el esfuerzo realizado por la Secretaría de la Mujer y por las organizaciones no gubernamentales para forzar al Gobierno a cumplir con los compromisos internacionales asumidos por el Paraguay. En este contexto, el 6 de octubre de 2000, fue promulgada por el Poder Ejecutivo la Ley N° 1.600 Contra la Violencia Doméstica que aplica la Convención de Belem do Parã. A pesar de estos avances legislativos, la violencia a la que las mujeres paraguayas se encuentran sometidas sigue siendo una de las manifestaciones más visibles y dramáticas de la desigualdad y la discriminación que les afecta en razón de su sexo. Cualquier persona víctima de algún tipo de violencia tiene limitadas sus posibilidades y oportunidades de desarrollo integral. En el caso de las mujeres, la violencia está presente en todos los ámbitos de sus vidas (privado y público) y representa una amenaza en todas las etapas vitales. Como señala Noeleen Heyzer, directora ejecutiva de UNIFEM: “el costo humano, social y económico de la violencia de género es incalculable [...] impide que las mujeres puedan participar libre y plenamente en el proceso de desarrollo [...] y la violencia contra las mujeres y las niñas conlleva exorbitantes costos sociales y económicos”(ABC, 13/03/02).

Como en años anteriores, la primera dificultad para realizar un informe lo más acabadamente posible es la falta de registros sistemáticos y fiables. Las diferentes administraciones responsables de registrar los casos de violencia contra las mujeres utilizan soportes y definiciones distintas, con lo cual metodológicamente es imposible cuantificar la magnitud del problema.

³ Comunicado de la Coordinación de Mujeres del Paraguay.

De los casos publicados en la prensa y sistematizados en el Informativo Mujer de enero a agosto de 2002 (N^{os} 155, 156, 157) se recogieron un total de 134 casos de violencia, y en 121 de ellos las víctimas fueron mujeres o niñas, lo que supone un 90,3% del total. Para el mismo periodo del año anterior, se registraron 127 casos de violencia contra mujeres, lo que supone un leve descenso. El total de actos de violencia fueron cometidos por hombres. Los casos de violencia contra la autonomía sexual de las mujeres siguen ocupando, como en años anteriores, el primer lugar, con un porcentaje del 67,8% del total de agresiones sufridas por las mujeres, seguidos muy de cerca por el feminicidio, que alcanza el 63% de los casos. En esta categoría, un 53% de los victimarios mantenían o habían mantenido algún tipo de relación sentimental con las mujeres asesinadas. Los casos de violación a mujeres aparecidos en la prensa hasta el mes de agosto suman 79, siendo menores de 20 años la mayoría de las víctimas, un 79,8%. Las violaciones múltiples (mujeres violadas por varios individuos), son muy habituales, por tanto, las víctimas no tienen ninguna posibilidad de defenderse o escapar de los violadores. Ejemplos: “Cinco hombres violaron a una joven” (La Nación, 07/05/02), “Tres adolescentes acusados de haber violado a una menor de 14 años” (ABC, 24/01/02).

Resulta complicado establecer relaciones y/o comparaciones con los datos extraídos de otros registros por la variedad de criterios que las diferentes administraciones utilizan para procesarlos. Así, el Departamento de Estadística de la Policía consigna bajo el epígrafe de “coacción sexual” y “tentativa de coacción sexual” todos los delitos cometidos contra la autonomía sexual de las mujeres (violaciones o intento de violaciones), quedando sin posibilidad de ser registrados delitos como el acoso sexual.

Durante el primer semestre de este año la policía registró 189 casos de coacción sexual consumada o en grado de tentativa⁴; comparando estas cifras con las del mismo periodo del año anterior se constata un aumento del 25,2%. Sumando los registros de los meses de agosto y septiembre, y para los mismos tipos de delitos se llega hasta la cifra de 292 casos. Como viene siendo habitual, la mayoría de mujeres que sufren este tipo de violencia tiene menos de 20 años, y en un 37% el victimario es un familiar o conocido de la víctima.

Por otro lado, en el registro del Centro de Atención a las Mujeres (CENAM) de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (SMPR), se recogen para el primer semestre de este año un total de 510 denuncias de violencia contra mujeres, de las cuales 263 fueron por violencia física lo que supone el porcentaje más alto del total, (51%). Le siguen las demandas por violencia psicológica con un 29%, las de violencia económica con el 15% de las denuncias, y finalmente, con un 4% las tipificadas como violencia sexual.

⁴ Departamento de Estadística de la Policía Nacional.

- Violencia física, psicológica y sexual en el ámbito familiar

En el artículo 1º de la Ley Nº 1.600 se define la violencia doméstica como: “[...] las lesiones, maltratos físicos, psíquicos o sexuales (ocasionados) por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, que comprende el originado por el parentesco, en el matrimonio o unión de hecho, aunque hubiese cesado la convivencia; asimismo, en el supuesto de parejas no convivientes y los hijos, sean o no comunes”. Sería apresurado evaluar el impacto social de la Ley 1600 Contra la Violencia Doméstica (aprobada el 6 de octubre de 2000). No cabe duda de que esta ley es un instrumento valioso de protección contra la violencia que sufren las mujeres en el ámbito privado del hogar, sin embargo, la ley por sí misma no va a terminar con las agresiones. Paralelamente, es necesario implementar otro tipo de medidas educativas y de sensibilización que incidan sobre las causas de este tipo de violencia, y que impliquen a todos los actores sociales. En este sentido, la Secretaría de la Mujer, ha desarrollado durante este año por todo el país una campaña de información y capacitación sobre la Ley 1.600 dirigida a profesionales de la salud, del Poder Judicial y, en general, a todo el personal de los diferentes organismos estatales implicados en la tramitación de las denuncias en el marco de la ley; la campaña se enmarcó dentro del Proyecto de Formación y Capacitación para la Prevención y el Tratamiento de la Violencia Contra la Mujer⁶.

Según un análisis de la Red CIDEM, sólo el 20% de los casos de violencia doméstica se denuncian; entre las principales razones que impiden a las mujeres interponer una denuncia están la vergüenza y el miedo a las represalias. No existe en Paraguay ningún centro de acogida para mujeres maltratadas, con lo cual las mujeres que denuncian se exponen a un riesgo aún mayor, dado que normalmente los episodios de malos tratos no son hechos aislados que ocurren una sola vez; por el contrario los maltratadores hacen uso de la violencia de forma continuada y sistemática, y aunque existen ciertas condiciones socioeconómicas que agravan estas prácticas, el perfil de los hombres violentos responde a personas normales y estables psicológicamente, que pertenecen a cualquiera de los estratos socioeconómicos de la sociedad. Algunos titulares de la prensa que ilustran lo que decimos son: “Supervisor educativo golpeó a su ex-concubina” (Noticias, 29/05/02), “Una mujer denunció que junto a su pequeña hija de 7 años fueron agredidas con una aleta de ventilador en manos de su concubino” (La Nación, 25/01/02).

Dos casos que conmovieron a la sociedad paraguaya fueron los brutales asesinatos de mujeres jóvenes en manos de sus ex-parejas. En el primero de ellos, una joven estudiante fue asesinada en manos de su profesor y ex novio

⁶ En este ámbito de cosas, en el mes de mayo se presentó en Asunción el Manual de Aplicación y Explicación de la Ley 1600, elaborado por la abogada Clara Rosa Gagliardone Rivarola. La presentación estuvo a cargo del proyecto Red CIDEM.

(La Nación, 28/01/02). En el otro, una joven de 19 años también fue asesinada por su ex novio, un militar de 22 años (Última Hora, 26/11/02)⁷.

- Violencia física, psíquica y sexual en la comunidad

La violencia en contra de las mujeres es la manifestación más extrema de las relaciones de desigualdad y subordinación definidas por el actual sistema sexo-género vigente en nuestra sociedad. Constituye, por tanto, un problema estructural donde las relaciones que se establecen entre mujeres y hombres son relaciones jerárquicas y de poder entre los sexos, ocupando las mujeres una posición subordinada con respecto a los hombres. Es por eso que la violencia en contra de las mujeres se manifiesta en todos los ámbitos (privado y público), y la sociedad en su conjunto es responsable de transformar los valores y elementos culturales que definen las relaciones entre los géneros, y que permiten en la actualidad “naturalizar” ciertos grados de violencia ejercida por el sexo masculino contra las mujeres para mantenerlas sometidas y subordinadas.

Si, en el del hogar las mujeres soportan un alto nivel de violencia, en la comunidad el panorama no es más alentador. A pesar de las reformas legislativas y de la implementación de otros mecanismos jurídicos, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia sigue siendo violado sistemáticamente en el ámbito de la comunidad.

Desde la reforma del Código Penal en 1997, el acoso sexual, una de las formas en que las mujeres son violentadas en el ámbito público, quedó tipificado como delito en el artículo 133: “El que con fines sexuales hostigara a otra persona, abusando de la autoridad o influencia que le confieren sus funciones, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años”. Este año, uno de los casos que más eco tuvo en la prensa fue la denuncia de acoso sexual presentada por el Centro de Estudiantes del Colegio Nacional Dr. Fernando de la Mora ante la ministra de Educación, Blanca Ovelar. El caso señala que ocho profesores sistemáticamente hostigan a alumnas de la institución de entre 12 y 17 años. En total se presentaron 28 alumnas acosadas por dichos profesores. Todas y cada una de las denunciadas han firmado testimonios escritos. La ministra dijo que los hechos serán investigados, pero instó a padres y madres a hacer las denuncias en las instancias correspondientes y ofreció garantías para que las denunciadas se sientan protegidas y no terminen convirtiéndose en victimarias (ABC, 19/09/02).

Fue así que se presentaron otras dos denuncias, una de alumnas/os del Colegio Pedro P. Peña y otra de padres y madres de familias de la Escuela Repùblica del Perú. La segunda tiene graves implicancias ya que se trata de abuso sexual de una menor de 7 años por parte de un profesor; el caso ya está en

⁷ Para mayor información, véanse diarios capitalinos de fines de enero y principios de febrero (para el primer caso), y desde el 26 de noviembre y siguientes días para el segundo.

manos de la justicia aunque no trascendió en la prensa. Según declaraciones del viceministro de Educación, cuando la escuela recibió la orden de suspender al docente, lo que hizo fue trasladarlo a la biblioteca donde éste habría continuado con sus prácticas y que actualmente el profesor tiene orden de detención aunque en ese momento estaba inubicable, es decir, prófugo (ABC, 9/10/02). También en el ámbito laboral son frecuentes los casos de acoso sexual, dos de ellos trascendieron en la prensa, uno en el Círculo de Oficiales Retirados de las FFAA y el otro en la Cámara de Senadores (ABC, 27/09/2002).

El acoso sexual es un delito de acción penal pública, pero a instancia de parte. Esto significa que el fiscal podrá intervenir recién después de la denuncia de la víctima y de su ratificación. Por ello, muchas mujeres prefieren no denunciar el acoso porque ello supondría entrar en un proceso donde no hay protección judicial, y correr el riesgo de que la denuncia no sea tomada con la debida seriedad por los fiscales⁹.

La violencia sexual es una de las formas más recurrentes de violencia en contra de mujeres y niñas en la comunidad. Un caso extremo es el de un colegio de Capitán Bado, que suspendió las clases del turno noche ante el rapto y la violación sistemática de las estudiantes “en una exposición de aberrante impunidad” (La Nación, 13/08/02). Esto da cuenta del carácter estructural que define la violencia ejercida por la sociedad paraguaya en contra de las mujeres. Todo esto nos lleva a cuestionar si las medidas legales puestas en marcha en los últimos años por el Estado paraguayo, en cumplimiento de sus compromisos adquiridos tanto en el plano nacional como en el internacional, son suficientes y eficaces en la lucha contra la violencia de género.

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

Las medidas legislativas existentes en nuestro país respecto al tráfico de personas y a la práctica del proxenetismo, se recogen en el Código Penal en los artículos 129 y 139 respectivamente. Las penas por dichos delitos oscilan entre seis y ocho años de privación de libertad. En el artículo 139 inc. 3º se enuncia que: “cuando la víctima sea menor de 14 años, el castigo será aumentado a pena privativa de libertad de hasta ocho años”. El artículo 140 también hace referencia a la explotación sexual: “Rufianería: El que explotara a una persona que ejerce la prostitución, aprovechándose de las ganancias de ella, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años”. A pesar de estas medidas legales, tanto el proxenetismo como la explotación sexual de mujeres y niñas se ejercen en Paraguay de manera sistemática,

⁹ Es probable que esta actitud responda al comportamiento cultural machista de las personas que dirigen el proceso, pues muchas de ellas ven al acoso como un hecho de galanteo o seducción. También puede responder a la burocracia e ineficiencia, pues al haber muchos casos judiciales “más importantes” dejan de lado las denuncias sobre acoso sexual.

quedando sin castigo la mayoría de las personas imputadas por esos delitos, quedando las víctimas en una situación de desprotección de sus derechos. En el caso de las menores, la situación de desprotección y en muchos casos de revictimización se ve agravada por la vulnerabilidad y desconocimiento absoluto de sus derechos.

Según un estudio realizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sólo en Ciudad del Este Alto Paraná, aproximadamente 900 mujeres y niñas menores ejercen actividades relacionadas con el comercio del sexo; se estima que alrededor de 250 son menores de edad que son explotadas sexualmente. El mismo estudio refiere que en esa ciudad fueron detectados varios puntos de explotación sexual de menores, algunos en el microcentro y otros en las zonas periféricas (ABC, 3/07/02). Otro caso, también en Ciudad del Este, muestra el estado de desprotección y sistemática violación de derechos de las menores obligadas a prostituirse y a soportar todo tipo de vejaciones y tratos inhumanos: “Cinco menores fueron rescatadas de una vivienda donde vivían bajo un régimen de esclavitud y eran obligadas a prostituirse” (ABC, 19/01/02). Las cinco niñas tenían entre diez y trece años, y tres de ellas eran hijas de la proxeneta. Una de las menores fue dejada en la vivienda supuestamente para realizar trabajos domésticos.

De otro estudio encargado por UNICEF en 1997 se infiere que hay aproximadamente unas 2.700 mujeres explotadas sexualmente en Asunción, y sobre una muestra de 210 casos, el 65% tiene menos de 19 años. Ese porcentaje se eleva a 67% en Ciudad del Este sobre una muestra de 160 casos. Del total de encuestadas, el 58,5% tenía menos de 12 años (Acosta, 1997). Las medidas recogidas en el Código Penal son a todas luces insuficientes e inadecuadas para luchar contra un problema que, en vez de mitigarse, se agudiza como consecuencia de la persistente crisis económica y falta de perspectivas laborales para las mujeres.

Actualmente, a través de una iniciativa auspiciada por UNICEF y OIT, se ha creado una mesa tripartita compuesta por la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), UNICEF-OIT y el Proyecto AMAR de la Secretaría de Acción Social (SAS), cuyo objetivo es elaborar un Plan de Acción Nacional contra la Explotación Sexual Infantil en Paraguay. Las primeras reuniones ya han tenido lugar en el mes de octubre de 2002. La OIT además ha involucrado al Estado en el Programa de prevención y eliminación de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en la frontera Paraguay-Brasil. No existe, sin embargo, ni un solo centro público adecuado para acoger a niñas y adolescentes víctimas de la explotación sexual. En Asunción, la ONG Luna Nueva gestiona el único proyecto de intervención directa con niñas explotadas sexualmente, y cada año ve amenazada su labor por la falta de apoyo¹⁰. En la casa-hogar Luna Nueva se lleva a cabo

¹⁰ La Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República entregó a fines del 2001 un aporte a Luna Nueva, a efectos de apoyar y viabilizar un proyecto de apoyo a niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual. Esta cooperación contemplaba una segunda etapa durante este año.

una tarea de educación integral y atención de las necesidades básicas y de salud tanto de las menores como de sus hijos/as.

Derecho a la protección judicial

Según un diagnóstico realizado por el PNUD “en el Paraguay existen varios obstáculos para el debido acceso a la justicia. Quizá el principal de ellos tiene que ver con el costo de los servicios legales privados, generalmente inalcanzable para la mayoría de la población” (PNUD, IIG, 2001). Por otro lado, “las garantías consagradas legalmente no se traducen en una protección real de los derechos de las mujeres que acuden a la administración de justicia. Algunos estudios constatan que valores morales y religiosos actúan como filtros en la interpretación de normas que no contienen en sí mismas esa carga valorativa” (Cabal, et. al., 2001). Estas observaciones confirman una realidad muy evidente en Paraguay que es la tremenda dificultad de las personas, en especial las más carenciadas y sobre todo las mujeres, para acceder a la justicia, tanto en el fuero penal como en el civil. Para corroborarlo basta una revisión de los titulares de prensa. Por ejemplo, “Denunciante fue maltratada en un juzgado por no tener dinero” (ABC, 07/06/02), titular bajo el cual se informa el caso de una mujer a quien no le tomaron la denuncia por violencia doméstica en el Juzgado de Paz de San Roque (Asunción), a cargo de la jueza Ana Rodríguez, pues no tenía el dinero que se supone debía abonar. La misma declaró que “me dijeron que tengo que pagar 60 mil, sino que es imposible que se me atiendan”. Cabe mencionar que según la Ley 1.600 de violencia doméstica, la denuncia de los casos no tiene costo. Otro titular dice: “Intendenta de Carmen del Paraná denuncia supuesta desidia policial” (ABC, 04/01/02). Aquí fue la titular del ejecutivo municipal quien denunció la excesiva lentitud y falta de interés en el accionar policial y se refería específicamente a dos casos de violación; en uno de ellos la Policía tardó casi un día en comunicar a la Fiscalía del Crimen una denuncia por violación a una niña de 11 años, y en el otro la policía ni siquiera intervino. Era el caso de una joven de 18 años que incluso identificó a su victimario, quien debido a la inacción de la policía se dio a la fuga. Como vemos, estos son casos vinculados con la denuncia y el procedimiento de las instancias correspondientes.

Por otro lado están las faltas vinculadas con los procesos y las sentencias judiciales. En este sentido, dos casos son ilustrativos. En uno, la Fiscalía General del Estado apela una decisión del Tribunal de Sentencia que absolvió de culpa y pena a un hombre acusado de haber violado a una pequeña de 7 años (Noticias, 12/08/02). La Fiscalía fundamenta la apelación señalando que el Tribunal concedió la libertad al procesado sin permitir la declaración de la víctima, la lectura del informe victimológico, la declaración de la profesional que atendió a la niña (evitando la revictimización), o siquiera el testimonio de la madre quien había sorprendido al violador en flagrante delito. La fiscalía interviniente señaló que el Ministerio Público se siente agraviado ya que en este proceso, al dar sentencia, no se observó el principio de

igualdad procesal con lo cual se generó indefensión en detrimento de la víctima. El otro caso sucedió en Itá (departamento Central) donde un hombre se declaró culpable en el delito de violación y la jueza penal de garantías Blanca Gorostiaga lo sentenció a “acudir a la parroquia de su barrio y a escuchar una hora por semana charlas sobre la familia” (La Nación, 22/05/02). Una sentencia lamentable: se declara culpable de violación, la víctima es una menor de 14 años, que además quedó embarazada, y la jueza lo condena a escuchar misa. Una burla ante uno de los peores delitos que se pueda cometer contra la integridad de una persona.

En el fuero civil, la mayor cantidad de demandas de las mujeres ante la justicia responde a casos de filiación y de prestación de alimentos. Para los juicios por filiación el Estado ha sancionado una ley que tendrá consecuencias importantes para las mujeres que soliciten el reconocimiento de sus hijos/as por parte del padre. En muchos casos éste es el primer paso antes de iniciar un juicio por pensión de alimentos. Se trata de la Ley N° 1914/02, que exonera el pago de los estudios de histocompatibilidad (HLA) e inmunogenética (ADN) en los procesos de filiación. Según esta ley “la Corte Suprema de Justicia tomará a su cargo el costo de los estudios cuando su realización fuere indispensable para el resultado del juicio, hayan sido ordenados judicialmente y el obligado al pago actúe con beneficio de litigar sin gastos”¹¹. Con esto se salva un obstáculo importante y hasta ahora casi permanente en el litigio por el reconocimiento de los hijos/as.

Las atenciones vinculadas con casos de prestación de alimentos son las más numerosas en el CENAM, 272 casos del total de 804 atendidos entre enero y junio de este año¹². Mientras, entre enero y agosto se iniciaron 1.275 juicios por prestación de alimentos en los juzgados de la niñez y la adolescencia de Asunción¹³. El Código Civil establece al respecto que: “Están obligados recíprocamente a la prestación de alimentos, en el orden que sigue: a) los cónyuges, b) los padres y los hijos, c) los hermanos, d) los abuelos y en su defecto los ascendientes más próximos y e) los suegros, el yerno y la nuera (art. 258). Debido a costumbres y creencias arraigadas en la cultura, en Paraguay, generalmente las madres se quedan con los hijos e hijas, por tanto son ellas quienes demandan prestación de alimentos al padre, y conseguirlo no es tarea fácil. Las razones son muchas, entre ellas: la lentitud de la tramitación, el costo, requisitos procesales de difícil aplicación –como por ejemplo demostrar la capacidad de pago del demandado– y al final, las evasiones de pago¹⁴.

Resulta muy difícil para las mujeres lograr compartir las responsabilidades que conllevan los hijos/as. Como si fuera poco, en el transcurso de este año

¹¹ Presidencia de la República. Gaceta Oficial.

¹² Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República. Centro de Atención a la Mujer (CENAM). Planilla de Atención en casos en el Área Jurídica. Enero-Junio de 2002.

¹³ Información facilitada por Rosa Palau de la Sección Procesamiento de Datos Estadísticos del Poder Judicial.

el Ministerio de Hacienda o las Fuerzas Armadas, una u otra institución, se quedaron en más de una ocasión con el dinero que correspondía a pensión por alimentos que se les descuenta del salario a los oficiales. Según la denuncia, una de estas instituciones “bicicletea” el dinero. Un grupo de ex esposas de militares denunció, en agosto y setiembre, que los fondos correspondientes a prestación de alimentos para sus hijos estaban siendo retenidos indebidamente. La información de prensa difiere en cuanto a la responsabilidad del hecho. Por un lado se supone que lo hace el Ministerio de Hacienda y por el otro que lo hacen las mismas Fuerzas Armadas. El hecho es que a los militares se les descuenta de sus respectivos salarios el monto correspondiente a prestación alimentaria, pero sus ex-esposas no cobran pues el Banco Central, ente que efectiviza el pago, alega no recibir dichos fondos (ABC, 22/08/02; 28/09/02).

SITUACIÓN CARCELARIA

El principal centro de reclusión femenina del país es el Correccional de Mujeres El Buen Pastor. Actualmente hay un total de 167 reclusas de las cuales sólo 52 tienen condena. Dieciocho internas están con sus hijos/as y hay un total de 21 niños/as en el reclusorio.

Hasta mitad del año, excepto la escasez de recursos, no parecía haber mayores inconvenientes, incluso la prensa hablaba del trato humanitario que caracterizaba la gestión de la hoy ex-directora Andrea García Lamas. Sin embargo, en agosto pasado, tras la asunción del nuevo director de Institutos Penales, general (SR) Juan Antonio Pozzo, luego de cuatro años al frente de Buen Pastor, la directora presentó su renuncia, según sus propias declaraciones, porque Pozzo tomaba decisiones respecto al correccional sin consultarla. Así, mencionó cambios en el personal de guardia y la concesión de una celda VIP a la ex jueza Nunila Recalde, condenada a 9 años de prisión por corrupción. La renuncia produjo malestar y tensión entre las reclusas quienes además se manifestaron a favor de la ex-directora. A menos de un mes de la nueva dirección, se produjo un motín cuando en este correccional se consideraba que la seguridad era un problema resuelto.

Por otro lado, a través de la prensa podemos dar cuenta de dos denuncias realizadas por mujeres en reclusión. Una contra el vice director de la Penitenciaria Regional de Concepción (La Nación, 5/04/02) por acoso sexual y la otra contra el Director del Penal Regional de Amambay (Última Hora, ABC y La Nación, 31/01/02) por violación. En el segundo caso, la denuncia fue formulada por la madre de la reclusa, una adolescente de 16 años, quien luego del suceso fue trasladada al correccional de Asunción. Tras realizarse

¹⁴ Los hombres a veces cuentan incluso con la complicidad de las empresas que hacen constar menores salarios, de manera que el juzgado determine también un monto menor para la prestación de alimentos.

la denuncia, el Ministerio Público dispuso varias diligencias en torno al caso, entre ellas la declaración testifical de la menor e indagatoria del director del presidio más grande de la frontera.

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo

La recesión económica que afecta al país desde hace ya varios años hace difícil la creación de nuevos empleos y precariza el mercado laboral, afectando a las mujeres con mayor intensidad. Es en este campo donde las mujeres siguen estando más discriminadas, entre otras razones porque en momentos de crisis económica se agudizan las desigualdades ya presentes en la sociedad, y son los grupos más vulnerables los que soportan las condiciones más precarias de acceso y permanencia en el mercado laboral.

Según datos extraídos de la última Encuesta Integrada de Hogares (DGEEC: 2001), el número de mujeres que forman parte de la Población Económicamente Activa (PEA) asciende a 1.012.158, lo que supone la incorporación de 147.000 mujeres al mercado de trabajo con un aumento porcentual del 17% con respecto al periodo anterior. La misma fuente arroja una tasa de desempleo femenino de 20,5%. Con este panorama, la mayoría de las mujeres paraguayas se ven obligadas a buscar una salida a su situación laboral en el sector informal de la economía, caracterizado por condiciones más precarias, con menores ingresos y escasas oportunidades de progresar. “Tres de cada diez mujeres que trabajan en el país se encuentran ocupadas en el sector informal” (Ibíd.). Las mujeres están sobrerrepresentadas en este sector de la economía, alcanzando en áreas urbanas el 46% (Ibíd.).

Hay que señalar que a lo largo del año se han puesto en marcha algunas iniciativas para promocionar y paliar la discriminación que sufren las mujeres en el sector laboral, como ejemplo, el programa de créditos para el fortalecimiento de las pequeñas microempresas en el mercado de Concepción promovido por la red CIDEM y la Cooperativa del Norte, cuyas beneficiarias son mujeres (ABC, 07/08/02).

En el mes de mayo de este año, el Ministerio de Educación y Cultura dio salida a una vieja reivindicación de trabajadoras y trabajadores de la enseñanza, a través de la aprobación de la resolución N° 3.038, que reglamenta el permiso por maternidad, lactancia y otros beneficios, con goce de sueldo para docentes de todo el país (La Nación, 31/05/02). Con esta medida, el 97% de las más de 34.000 trabajadoras de la enseñanza en edad fértil del país, podrán disfrutar del derecho fundamental a la baja por maternidad du-

rante doce semanas (Noticias, 31/05/02). Recordemos que, hasta ahora las maestras no tenían derecho a la licencia por maternidad con goce de sueldo, por lo que se veían en la obligación de pagar a su pagar a su reemplazante para conservar su puesto de trabajo.

El trabajo doméstico es otro sector en el que se emplea un importante número de mujeres y sigue siendo uno de los más desprotegidos, soportando las peores condiciones laborales. En el 2002 se produjeron despidos masivos de empleadas domésticas. Según informaciones de la Secretaría del Trabajo, la mayoría de estas trabajadoras no percibieron indemnización por años de trabajo prestados, que por derecho les corresponde. Otras trabajadoras del sector se vieron obligadas a aceptar la reducción de su sueldo para conservar el empleo ante la creciente demanda de mano de obra barata (La Nación, 12/06/02).

Otro aspecto que sigue pendiente es el de la discriminación salarial hacia las mujeres. El ingreso medio por trabajo de las mujeres en todos los sectores de la economía sigue estando por debajo del masculino, “a escala nacional, los hombres ganan un 25% por sobre las mujeres” (PNUD, 2002) y las mujeres siguen desarrollando los trabajos menos valorados en proporción a los hombres.

Una de las consecuencias negativas de la situación descripta más arriba y que amplía aún más la brecha de discriminación para las mujeres es la cobertura de seguro médico: en el medio urbano el 32% de las mujeres tiene cubierto este derecho, y en zonas rurales el porcentaje disminuye hasta el 7% (Ibíd). Es importante señalar que a las 548.817 mujeres que se dedican a las labores del hogar se las sigue considerando “población económicamente inactiva”, como si la aportación de este trabajo no fuera relevante para la producción nacional.

Derecho a la Educación

Hace ya varios años que existe en el Paraguay un marco jurídico que promueve el derecho de las mujeres a la educación en igualdad de oportunidades. En el plano internacional, la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), con relación a la educación de las mujeres plantea entre sus objetivos estratégicos “establecer sistemas de educación y capacitación no discriminatorios”, “promover la educación y la capacitación permanente de las niñas y las mujeres”, y “eliminar el analfabetismo entre las mujeres”¹⁵. En el Documento de Jomtien se menciona como prioridad urgente “garantizar el acceso y mejorar la calidad de la educación de las niñas y las mujeres”¹⁶.

¹⁵ Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, 1995.

¹⁶ Conferencia Mundial: “Educación para todos”, Jomtien, Tailandia.

En el plano nacional, la Ley General de Educación de 1998 en su artículo 10° señala que “la educación se ajustará al principio de la efectiva igualdad entre los sexos” (MEC, 1998). En este mismo sentido se expresa el objetivo general en el ámbito de la educación del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1997-2001: “Favorecer la participación equitativa de las mujeres en el proceso educativo y de la producción de conocimientos” (Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, 1997). Previo a este marco legal, la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República y el Ministerio de Educación habían firmado un convenio interinstitucional (abril de 1995) a través del cual se creó el Programa para la Igualdad de Oportunidades y Resultados de las Mujeres en la Educación (PRIOME). Desde entonces este programa viene realizando un acompañamiento en el proceso de reforma educativa para incorporar la perspectiva de género; algunas de las últimas acciones realizadas son: revisión del currículum de Educación Media y Técnica propuesta para la producción de una Guía para la elaboración de textos y materiales educativos desde la perspectiva de género, capacitación docente con la incorporación de la visión de la Ley 1.600 y sensibilización a la comunidad educativa; estas dos últimas se desarrollaron por todo el país¹⁷.

En cuanto a las estadísticas, según los datos más recientes (DGEEC, 2001), la tasa de analfabetismo de mujeres en el país es 9,8, elevándose hasta el 15,4 si consideramos las zonas rurales, frente al 6,9 y 10,7 para los hombres respectivamente. Cabe mencionar que este año se ha empezado a implementar la reforma educativa en la modalidad de jóvenes y adultas/os a través de un convenio firmado entre el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la OEA y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). Habrá que esperar al próximo curso escolar para evaluar los resultados. Otros datos nos muestran que “el 95% de la población femenina y masculina, comprendida entre los 7 y los 12 años de edad, tanto urbana como rural, asiste a una institución escolar [...] sin embargo, en el rango de edad de 13 a 18 años, el porcentaje de asistencia total [...] disminuye considerablemente (de 95% a 64%)” y de manera diferencial según se trate de varones o de mujeres (Sottoli; Elías, 2001). Según este estudio, esta cifra se presenta con beneficios para varones en la zonas urbanas (74,8% frente al 71,4%) y ligeramente favorable para las mujeres en la zona rural (54,1% frente al 52,6%). Los mayores porcentajes de deserción se verifican en las zonas rurales donde la tasa más elevada se encuentra entre las mujeres con un 30% de deserción en el primer curso. El dato podría estar asociado a variables de género, considerando que las niñas a esa edad ya asumen tareas domésticas (Ibíd.).

A pesar de todas las medidas legales adoptadas por el gobierno y de los importantes avances conseguidos para igualar los resultados de mujeres y varones en la educación, persisten las situaciones de discriminación hacia las

¹⁷ Caballero, María de Jesús. PRIOME 2002 (Informe no publicado).

mujeres en el sistema educativo. Los datos cuantitativos no reflejan las verdaderas causas de dichas situaciones: permanencia de estructuras educativas que perpetúan la discriminación de niñas y mujeres, falta de conciencia y de compromiso firme por parte del Estado para acabar con los estereotipos sexistas en el ámbito de la educación que mantienen las desigualdades entre hombres y mujeres. Sigue habiendo importantes vacíos en los currículums y programas educativos tendientes a potenciar y desarrollar la autoestima y las expectativas de niñas y niños; en la mayoría de los casos la educación sexual y reproductiva permanece ausente. Todo ello se agrava por la falta de capacitación específica en éstos y otros temas relacionados con los derechos humanos y equidad de género de la mayoría del cuerpo docente.

Y otro tema aún sin resolver es el de las adolescentes embarazadas, que forman parte de una cruda realidad que es ignorada por las autoridades educativas. Son cientos las jóvenes que al quedar embarazadas, casi automáticamente tienen que renunciar a su derecho a la educación.

DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS

Los derechos sexuales y reproductivos se vinculan con los derechos humanos a partir de las últimas conferencias de Naciones Unidas: Viena 1993, El Cairo 1994, Beijing 1995. El Programa de Acción de Viena declara que: “Los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales”¹⁸. Por su parte, el Programa de Acción de El Cairo señala que los derechos reproductivos se basan en el reconocimiento básico del derecho de todas las parejas e individuos a decidir libre y responsablemente el espaciamiento y oportunidad de tener hijos, y a tener la información y los medios para hacerlo; el derecho a alcanzar el nivel más elevado de salud sexual y reproductiva, libres de discriminación, coerción y violencia tal como lo expresan los instrumentos de derechos humanos (prr 7.3)¹⁹. Posteriormente, la Declaración de Beijing afirma: “Los derechos humanos de la mujer incluyen su derecho a tener control sobre las cuestiones relativas a su sexualidad, incluida su salud sexual y reproductiva, y decidir libremente sobre estas cuestiones, sin verse sujeta a la coerción, la discriminación y la violencia”²⁰.

De esta manera, los derechos sexuales y reproductivos reconocen la facultad de las personas para tomar decisiones libres respecto a su capacidad reproductiva y a su vida sexual, acceder a la información y recursos necesarios con el fin de ejercer plenamente el control sobre su propio cuerpo y su salud, incorporando además la idea de la igualdad entre varones y mujeres

¹⁸ Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Declaración y programa de acción de Viena. ONU, Viena, 1993.

¹⁹ Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. Programa de Acción. ONU, El Cairo, 1994.

²⁰ Conferencia Mundial sobre la Mujer. Plataforma de Acción. ONU, Beijing, 1995.

ante el compromiso de la reproducción. Los derechos sexuales y reproductivos son universales y todas las personas deberían tener acceso igualitario, sin distinción de sexo, edad, condición cultural y socioeconómica.

En el Paraguay, la mayoría de las mujeres carece de una atención segura a su salud. Esto obedece a diversas razones, algunas de ellas tienen que ver con la falta de información, de recursos, a la ausencia de servicios de salud o la insuficiencia y las prácticas discriminatorias sanitarias. En una entrevista a Desirée Massi, directora del Hospital de Clínicas de Asunción, ella destaca “un informe de la OPS que ubica a Paraguay como el país con el mayor gasto de bolsillo por parte del paciente en todo el continente. Aquí –dice la entrevistada, haciendo referencia al hospital que dirige– lo único que no paga el paciente es el salario del médico y la enfermera, después compra todo, desde la jeringa hasta las vendas; en realidad, la salud pública es una salud privada. Los centros regionales no tienen Banco de Sangre ni ecógrafo para atender un parto complicado que necesite una cesárea. Con el sistema actual de salud, el 80% de las/os paraguayas/os –agregó– queda fuera de la medicina privada y de la pública” (La Nación, La Revista, 27/01/02).

La situación descripta hace que sea más importante aún el hecho de que la comuna asuncena haya aprobado en julio pasado la Ordenanza Municipal N° 16/02 para la promoción de los derechos sexuales y reproductivos. Esta ordenanza establece como uno de sus objetivos principales “promover las condiciones necesarias para el ejercicio pleno, informado y orientado de los derechos sexuales y reproductivos de las personas”. Con este fin, la Municipalidad de Asunción “apoyará a los dispensarios y policlínicas municipales para poner a disposición de la comunidad información, orientación, métodos y prestación de servicios pertinentes que garanticen el derecho a decidir responsable y libremente sobre la sexualidad y la reproducción”.

Más allá de lo que puedan hacer los servicios y dispensarios municipales, que además cuentan con muy escasos recursos, la realidad del país en cuanto a salud sexual y reproductiva es gravísima. La principal causa de muerte de mujeres en Paraguay es el cáncer de cuello uterino. Según información del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS) difundida por la prensa, las afectadas por la enfermedad están entre los 25 y 45 años, es decir, corresponden a la franja de la población económicamente activa, y en edad reproductiva. Tienen un promedio de 6 hijos/as en el ámbito rural, donde mueren en un 50%, según los registros oficiales (Noticias, 26/01/02; 25/05/02 y La Nación, 26/01/02 y 29/07/02). Esta alarmante situación ha impulsado la realización de una campaña de 6 meses con el objetivo de atender a 60 mil mujeres en edad fértil en los barrios periféricos de Asunción, de escasos recursos y sin posibilidades de acceso a la asistencia sanitaria. Esta campaña ha sido posible mediante un convenio interinstitucional entre la Municipalidad de Asunción, el Ministerio de Salud, el Despacho de la Primera Dama y el FNUAP. Las atenciones serán gratuitas en todos los centros asistenciales involucrados. Las causas vinculadas al cáncer de cuello uterino

son la iniciación sexual precoz y la falta de cuidado y control sanitario adecuados (Noticias, 06/07/02).

Otro grave problema de salud con incidencia sobre los derechos sexuales y reproductivos es el aumento de los casos de VIH/SIDA y otras infecciones de transmisión sexual (ITS). Lastimosamente, el Programa Nacional del Sida tiene entre sus muchas dificultades la falta de un registro sistematizado y actualizado de los casos.

La Tasa Global de Fecundidad (TGF) del Paraguay es una de las más altas del continente, con un promedio de 4,3 hijos por mujer, siendo de 3,2 en el área urbana y 5,6 en el área rural (CEPEP, 1999), es decir, las mujeres de las zonas rurales tienen en promedio dos hijos más que las de las zonas urbanas. De hecho es en este sector donde se dan los mayores porcentajes de demandas no satisfechas: un 24,8% de mujeres rurales no tiene acceso a ningún sistema de atención primaria de la salud. Muchas de ellas nunca escucharon hablar de planificación familiar ni de que el acceso a ella sea un derecho, y siguen teniendo “todos los hijos que Dios manda”. La tasa de fecundidad adolescente que se registra en Paraguay es también una de las más altas en la región. El embarazo adolescente es uno de los mayores problemas que enfrenta el Programa Nacional de la Adolescencia. El 18,2% de los 15.800 partos registrados en los centros asistenciales públicos son de adolescentes entre los 10 y 19 años (La Nación, 25/01/2002).

De acuerdo al Programa de Planificación Familiar del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, en el 2001 se distribuyeron gratuitamente métodos anticonceptivos para 68.000 mujeres. De ellas, la mitad prefirió pastillas anticonceptivas, 15.000 utilizaron condones, 13.000 se aplicaron DIU y 10.000 inyectables. Se entregaron en todo el país un total de 403.400 anticonceptivos orales, 30.988 inyectables trimestrales y 648.824 condones para la planificación y prevención de los embarazos no deseados. “La cobertura, sin embargo, no es aún la deseada” declaró la directora del Programa (La Nación, 22/01/02).

Obviamente, la cobertura no es la deseada cuando en el país el 40% de los embarazos no son planificados. Téngase en cuenta que los abortos provocados son embarazos no deseados y el 30% de la mortalidad materna es por aborto, siendo la tasa de mortalidad una de las más altas en América Latina. La penalización del aborto hace que las mujeres recurran a prácticas clandestinas con riesgo para su salud y su vida, principalmente, las mujeres pobres, ya que las que cuentan con recursos tienen más posibilidades de tener una atención adecuada. Las mujeres que recurren a los hospitales por las complicaciones de un aborto inducido deben además soportar la discriminación y la violencia institucional, y en muchos casos la denuncia por aborto del personal de salud. Las complicaciones derivadas del aborto constituyen sin duda alguna un problema de salud pública que requiere de una política de atención específica, que atienda en primer lugar el derecho a la salud y la

vida de las mujeres. Por otro lado, el aborto clandestino es un negocio en el cual lucran profesionales de la salud y policías. Según sus registros, la Policía Nacional recibió en todo el país 11 denuncias por casos de aborto entre enero y setiembre de este año²¹.

El Ministerio de Salud Pública cuenta con un Programa de Maternidad Segura que busca brindar asistencia médica completa durante todo el embarazo, con el fin de prevenir el elevado índice de muertes maternas. La tasa de mortalidad materna es de 114,4 (por 100 mil nacidos vivos) en 1999, último registro oficial publicado (MSPyBS, 2002). Se calcula por otro lado, considerando el promedio de las muertes maternas anuales más el índice de subregistro, que en Paraguay mueren aproximadamente 300 mujeres al año por causas vinculadas al embarazo, parto y puerperio.

Según declaraciones de autoridades del Ministerio de Salud, las muertes maternas se producen porque no hay una decisión familiar de acudir a un servicio sanitario, ya sea por falta de recursos de la paciente o por ignorancia; otras se deben a la demora para llegar a un establecimiento de salud, y muchas veces porque el servicio no cuenta con recursos especializados para resolver casos de emergencia obstétrica (Noticias, 18/01/02). Es fácil decir que las razones de la alta mortalidad responden en su mayoría a que las mujeres no acuden a los servicios de salud; sin embargo, al revisar algunos titulares sobre el tema veremos que hay otras razones por las cuales se producen tantas muertes maternas e infantiles.

“Mujer con feto muerto no recibe atención en IPS”: es el caso de una joven que sufrió un aborto espontáneo y a quien no iban a atender hasta que la familia no trajera la sangre que necesitaban para la operación, pues el Banco de sangre del Hospital no disponía en ese momento. Ante la presión de la familia para que la joven fuera atendida, los médicos respondieron que la madre podía aguantar hasta 22 días con el feto muerto adentro. No existe seguimiento del caso (Noticias, 26/01/02).

“Mujer que no fue recibida en hospital de San José dio a luz en parada de taxi”: una mujer parturienta llegó al Hospital de San José de los Arroyos pero no fue atendida por falta de médico, y porque la enfermera no quiso hacerse cargo. La mujer —acompañada de su esposo— fue a buscar un taxi para trasladarse al Hospital de Coronel Oviedo; sin embargo, ya no tuvo tiempo pues dio a luz en la parada de taxi. Afortunadamente todo resultó bien, aunque la experimentada madre —quien trajo al mundo a su séptimo hijo—, declaró ante la prensa su pena por no haber sido admitida por lo menos en el pasillo del centro de salud para tener a su bebé, y se preguntaba para qué están los locales sanitarios públicos si no van a recibir a los pobres (La Nación, 21/02/02).

Finalmente, el caso de una joven de 22 años que murió desangrada —como también su bebé por sufrimiento fetal— luego de haber sido inducida a un

—————²¹Departamento de Estadística de la Policía Nacional.

parto normal cuando, debido al alto riesgo del embarazo, le habían prescrito un parto por cesárea. Sucedió el año pasado en el Hospital de la 8ª. Región Sanitaria (San Juan Bautista) y el hecho lo relevó un artículo de ABC el 19/08/02 cuando finalizó el juicio en el que la única acusada era la obstetra del hospital, justamente quien más había hecho por salvar a la paciente. Curiosamente ninguno de los responsables fue siquiera imputado.

RECOMENDACIONES

Marco legal institucional:

- Eliminar las normas y leyes que discriminan y afectan directamente a las mujeres (la penalización del aborto, las disposiciones del Código Laboral en relación al trabajo doméstico y las normas del sistema de seguridad social).
- Garantizar el funcionamiento, la autonomía, la jerarquía y los recursos de la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República.

Derechos civiles y políticos:

- Aumentar la cuota de participación de mujeres en cargos electivos, implementar la alternancia de mujeres en los primeros lugares en la conformación de listas electivas, y establecer medidas de sanción por incumplimiento.
- Generar sistemas de registros sistemáticos, con criterios unificados y fiables que permitan tener una noción de la dimensión del problema de la violencia en contra de las mujeres.
- Contar con un albergue transitorio para casos extremos de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar.
- Denunciar la violación sexual contra mujeres, niñas y niños (acoso, abuso, violación) a través de campañas de sensibilización involucrando a los medios de comunicación. Tanto en el ámbito educativo como en el laboral se debe concientizar respecto al acoso sexual como una violación de los derechos humanos.
- Observar el cumplimiento de las leyes que penalizan la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes. Investigar y dismantelar las mafias de la frontera involucradas en el tráfico y la prostitución de menores en las que en muchos casos la misma policía está involucrada.
- Formar y capacitar a los funcionarios y funcionarias del Poder Judicial, principalmente en el trato a las personas víctimas de violencia sexual, para erradicar la revictimización y el dictamen de sentencias basadas en criterios morales y religiosos.

- Lograr que el Estado aplique medidas que garanticen la co-responsabilidad del padre ante los hijos, para agilizar los juicios tanto de filiación como de prestación de alimentos y controlar las evasiones de pago.

Derechos económicos, sociales y culturales:

- Promover medidas que aseguren la igualdad de oportunidades de las mujeres para el acceso al trabajo. Velar porque se cumplan las normativas ya existentes como el acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra y a créditos para la producción y el Convenio 100 de la OIT sobre igual remuneración por igual trabajo.
- Establecer mecanismos de seguimiento y control necesarios de manera que sea posible evaluar el impacto de las actuales políticas educativas implementadas. Aplicar programas eficaces encaminados a erradicar el analfabetismo de las mujeres. Incluir en los currículums educativos de todos los niveles temas de derechos humanos de las mujeres.

Derechos sexuales y reproductivos:

- Humanizar los servicios de atención a la salud.
- Asegurar el acceso a la información amplia y completa con relación a la salud reproductiva, la planificación familiar y el control de la fecundidad.
- Garantizar el acceso de las mujeres a los métodos anticonceptivos de modo a evitar embarazos no deseados, y en consecuencia, abortos inducidos y muertes de mujeres por prácticas clandestinas e insalubres.
- Incluir el tema de la educación sexual en los currículums de enseñanza escolar básica y secundaria.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Luz Marina; Acosta, Nilse (1997): Explotación sexual de niñas y adolescentes. Asunción, Unicef.

Bareiro, Line; Soto, Clyde (1997): Liderazgo femenino en Paraguay. El poder formal en cifras. Asunción, Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República.

Cabal; Luisa; Lemaitre, Julieta; Roa, Mónica. (eds.) (2001): Cuerpo y derecho. Legislación y jurisprudencia en América Latina. Bogotá, CRLP, Universidad de los Andes.

Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP) (1999): Paraguay. Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil, 1998 (ENSMI-98). Asunción, CEPEP.

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2001): Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000/01. Fernando de la Mora, DGEEC.

Informativo Mujer, N° 153 (Noviembre, 2001), N° 154 (Diciembre, 2001), N° 155 (Enero-Febrero, 2002), N° 156 (Marzo-Abril, 2002), N°157 (Mayo-Junio, 2002), Asunción, Centro de Documentación y Estudios.

Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (1998): Ley General de Educación.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) (2002): Indicadores de mortalidad 1999. Asunción, MSPyBS.

Presidencia de la República. Gaceta Oficial. Ley N° 1863/02.

PNUD; IIG (2001): Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay. PNUD, IIG, (s.l).

Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República (1997): Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1997-2001. Asunción, Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República.

Soto; Clyde (2001): “La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones”, en Implementación de la Plataforma de Beijing en Paraguay 1995-2000. Asunción, Coordinación de Mujeres del Paraguay.

Sottoli, Susana; Elías, Rodolfo (2001): Mejorando la educación de las niñas en Paraguay. Asunción, UNICEF Paraguay.