© De los autores y autoras
© CODEHUPY - Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay
Azara 2250 e/ Vice Pdte. Sánchez y 22 de setiembre
Asunción, Paraguay
Email: codehupy@pla.net.py
Telefax: (595-21) 213 900

Equipo Editor
Myrian González V.
Marielle Palau
Hugo Valiente
Soledad Villagra
Verónica Villalba

Asesor de arte
Osvaldo Salerno

Tapa y viñetas
Marta Giménez y Ofelia Olmedo

Diseño, diagramación y armado
Comunicación Visual

Impresión
QR Producciones Gráficas

Primera edición
Asunción, diciembre de 2002
Tirada: 2.000 ejemplares

Están autorizados el uso y la divulgación por cualquier medio del contenido de este libro, siempre que se cite la fuente. La responsabilidad de las afirmaciones contenidas en el presente informe es exclusiva de los autores y autoras de los capítulos, y no refleja necesariamente la postura institucional de la CODEHUPY o de cualquiera de las organizaciones participantes.

La impresión de este material fue posible gracias a Diakonía (Acción Ecuménica Sueca), ICCO (Organización intereclesiástica para la cooperación y el desarrollo) e Intermon - Oxfam.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN INSTITUCIONAL

1. INTRODUCCIÓN

2. ANÁLISIS SOCIO-POLÍTICO Y ECONÓMICO

- Análisis socio-político 13
  Degradación institucional
  Line Bareiro
  Centro de Documentación y Estudios (CDE)

- Análisis económico 25
  La crisis se profundiza
  Lila Molinier

3. DERECHO A LA VIDA

Policías de "gatillo fácil" 37
César Báez Samaniego
Asociación Americana de Juristas (AAJ)

4. DERECHO A LA LIBERTAD, SEGURIDAD PERSONAL E INTEGRIDAD FÍSICA

- Torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes 45
  ¿Retorna la tortura?
  Hugo Valiente

- Detenciones ilegales y arbitrarias 69
  Demasiada tolerancia con aprehensiones ilegales
  Hugo Valiente
  Anexo: Ley Nº 1.500 Que reglamenta la garantía constitucional del Hábeas Corpus 86

- Sistema penitenciario 95
  Cárceles inhumanas, aptas para delinquir
  Liz Varela
  Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales .. (INECIP) .....

5. DERECHO A LA PROTECCIÓN JUDICIAL

- Sistema de Justicia 111
  La independencia judicial en entredicho
  Luis Escobar Faella
  Fundación para la Reforma del Estado (FUNPARE)

- Derecho a las garantías judiciales y al Debido Proceso 117
  La reforma del sistema penal en proceso
  María Victoria Rivas
  Instituto de Estudios Comparados en Ciencias
  Penales y Sociales (INECIP)

- Derecho a la reparación, rehabilitación e indemnización 127
  No existe voluntad política para indemnizar
  Dionisio Gauto - Ñembogetarâ, Programa de Educación Popular
  Nelson García - Asociación Americana de Juristas Internacional (AAJ)
  Raquel Talavera - Centro por la Justicia y el Derecho
  Internacional (CEJIL)

- Defensores y defensoras de los derechos humanos 135
  Garantías para la lucha por los derechos humanos
  Aldo Pelli

6. DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN

- Derecho de las mujeres 143
  Avances legislativos sin cambios culturales
  Ofelia Martínez - Encarnación Santaella
  Centro de Documentación y Estudios (CDE)

- Derechos de Lesbianas, Gays y Transgéneros 167
  Las discriminaciones cotidianas hacia la homosexualidad
  Rosa Posa - Verónica Villalba
  Grupo de Acción Gay-Lésbico (GAG-L)

- Derechos de las personas migrantes 179
  Ineficiencia y corrupción
  Tomás Palau Viladesau
  BASE Investigaciones Sociales (BASE-IS)

- Derechos de las personas con discapacidad 189
  Esfuerzos hacia una sociedad inclusiva
  Marta Codas de Horvath - Claudia Pacheco
  Coordinadora Nacional de ONGs por la Promoción Social de las Personas con Discapacidad (CONAPRODIS)

7. DERECHO A LA LIBERTAD IDEOLÓGICA, RELIGIOSA Y DE CONCIENCIA

- Derecho a la Objeción de Conciencia al SMO 201
  Se declaran 50 objetores por día
  Orlando Castillo
  Servicio de Paz y Justicia Paraguaya (SERPAJ-PY)
  Raquel Pereira
  Movimiento de Objeción de Conciencia (MOC)

8. DERECHO A LA INFORMACIÓN Y A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Intereses que atentan contra el derecho a la información 211
Miguel H. López
Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)

9. DERECHO A LA ASOCIACIÓN, REUNIÓN Y PARTICIPACIÓN

- Movimiento Campesino 219
  Represión y movilizaciones en periodo de crisis
  Quintín Riquelme
  Centro de Documentación y Estudios (CDE)

- Derecho a la participación ciudadana 233
  Urge la modificación de la Ley del "Marchódromo"
  Laura Bareiro
  Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana
  Anexo: Ley 1.066 Que reglamenta el artículo 32 de la Constitución Nacional 244

10. DERECHOS POLÍTICOS

- Democracia limitada 251
  Lorena Battilana
  Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana

11. DERECHO AL DESARROLLO SOSTENIBLE

- Pobreza 267
  Tendencias actuales de la pobreza en Paraguay
  Luis Galeano
  Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES)

- Derecho al desarrollo rural 277
  Un Estado cada vez más ausente para el sector rural
  Elizabeth Duré
  Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (CECTEC)

12. DERECHO AL EMPLEO

Leyes sin cumplir y sin soluciones desde el Estado 287
Dania Pilz
Centro de Documentación y Estudios (CDE)

13. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

El estado del derecho a la seguridad social en Paraguay 301
José Amarilla
Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP)
Anexo: Por la conquista del seguro social para
trabajadores y trabajadoras 318
Víctor Imas

14. DERECHO A LA SALUD

Exclusión e inequidad social: señales de la salud en deterioro 333
Esperanza Martínez
Círculo Paraguayo de Médicos (CPM)

15. DERECHO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Medidas neoliberales atentan contra
el derecho a la alimentación 349
Tomás Palau Viladesau
BASE Investigaciones Sociales (BASE-IS)

16. DERECHO A LA EDUCACIÓN

Educación: un derecho constitucional conculcado 361
Marta Almada Denis - Cristina Coronel
Servicio Paz y Justicia Paraguay (SERPAJ-PY)

17. DERECHOS CULTURALES

Sin cambios significativos 367
Ana Mello
Centro Paraguayo de Teatro (CEPATE)

18. DERECHO A LA VIVIENDA

Estrategias sociales ante un Estado ausente 387
Cristina Vila - Ricardo Canese
Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE)

19. DERECHOS DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

A un año de vigencia del nuevo Código 398
Heve Otero
Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)

20. DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Denegación estructural de derechos a los pueblos indígenas 417
Andrés Ramírez
Tierraviva para los pueblos indígenas del Chaco

21. DERECHO A LA PAZ Y AL DESARME

Fuerzas militares se consideran en guerra 443
Orlando Castillo
Servicio Paz y Justicia Paraguay (SERPAJ-PY)

22. CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS INTERNACIONALES

Paraguay enfrenta demandas ante tribunales internacionales 459
Raquel Talavera
Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL)

Paraguay en la Comisión de Derechos Humanos
de las NN UU 473
Soledad Villagra

23. SÍNTESIS GENERAL DE LAS RECOMENDACIONES 479

24. DIRECTORIO DE ORGANIZACIONES ASOCIADAS A CODEHUPY 481

PRESENTACIÓN

Tomar conciencia de la historia, la cotidiana, la nuestra y la de nuestros conciudadanos y conciudadanas, de las acciones de lucha por los derechos y las dificultades en el gozo y ejercicio de los mismos, es premisa fundamental para afirmar nuestra identidad y para proyectar nuestro futuro. Esta séptima edición del informe sobre los Derechos Humanos en Paraguay nos ayudará en esta tarea.

A través de estas páginas presentamos el testimonio de nuestro trabajo, los hechos vividos y/o conocidos en nuestras instituciones en materia de derechos humanos, que pueden no ser exhaustivos o no estar redactados en formatos técnicos o adolecer de olvidos involuntarios, o no presentar diagnósticos acabados, pero sin duda, como lo ha demostrado la amplia difusión de los anteriores, este informe se ha constituido en un instrumento válido para conocer la situación de los derechos humanos en el país.

Este año, en el contexto de campañas electorales, pobreza creciente, inseguridad ciudadana, desencanto democrático, los derechos humanos no han tenido buen desempeño. Sin embargo, se avizoran algunas señales de esperanza al término de la redacción de este informe. Se ha conformado un comité para impulsar la creación de la Comisión de Verdad y Justicia, asignatura pendiente de nuestra llamada "transición democrática" que nos remite a la frase que encabeza esta presentación. No es posible en una sociedad sin memoria, sin reconocimiento de su pasado y su historia, pretender desarrollo humano o consolidación democrática. Valoramos y aplaudimos la iniciativa como reconocimiento a tantos compañeros y compañeras que han luchado y siguen haciéndolo por incluir a la memoria como elemento de la verdad y la justicia.

Por todo ello, para la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) constituye un logro la presentación de este séptimo informe *Derechos Humanos en Paraguay 2002*. Pensamos que no es un informe más, esperamos que sirva de herramienta para difundir la situación de los derechos humanos durante este año, como lo ha sido anteriormente, y sobre todo, que pueda impulsar y fecundar el debate, la reflexión y el diálogo en torno a estos derechos, a su gozo sin restricciones y a la construcción de una sociedad más tolerante, más pluralista, más democrática, y especialmente, a afianzar el Estado de Derecho, elemento fundamental para lograrla.

Coordinación Ejecutiva
CODEHUPY

Asunción, diciembre de 2002

INTRODUCCIÓN

El informe *Derechos Humanos en Paraguay 2002* presenta un panorama general de la situación de los derechos humanos desde la óptica de 21 organizaciones, muchas de ellas asociadas a la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY). Es resultado de una iniciativa promovida en 1996 por el Servicio de Paz y Justicia Paraguay (SERPAJ-PY), que invitó a diversas organizaciones no gubernamentales a embarcarse en el desafío de elaborar un informe anual de derechos humanos en el país. Estas organizaciones hicieron suya la propuesta del SERPAJ-PY, y así hoy llegamos a la séptima edición del libro. No es éste el único informe que se realiza en el Paraguay sobre los Derechos Humanos, el Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE), publica también anualmente su informe, desde años antes del emprendimiento conjunto.

El informe *Derechos Humanos en Paraguay 2002*, al igual que los anteriores, no pretende ser exhaustivo, pero sí presentar los principales hechos que afectan los derechos de la diversidad de personas que habitan el país, ocurridos durante el año y analizados desde una perspectiva de derechos humanos. La meta es que cada año, el 10 de diciembre, fecha en que se conmemora la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que se ha convertido en el Día Internacional de los Derechos Humanos, la comunidad paraguaya e internacional reciba el informe de la CODEHUPY. Eso significa que, en general, los análisis se basan en lo sucedido entre noviembre del año anterior a la edición (en este caso de 2001) y octubre del año de edición, en este caso octubre de 2002.

Es un trabajo pensado y redactado por distintas organizaciones, con ideas, acciones y metas diversas, aunque unidas en el objetivo principal de lograr que los derechos humanos sean respetados en el Paraguay. No hay una mirada homogénea de los hechos porque cada artículo es redactado desde la visión de cada organización, cuyos análisis y recomendaciones pueden variar. Los artículos van firmados por cada autor/a y se consigna la institución u organización a la que pertenece. Así, algunos artículos son de denuncia, algunos son descriptivos y otros analíticos; también hay algunos que describen situaciones, denuncian violaciones, hacen propuestas y analizan desde categorías analíticas. Asimismo, cada artículo tiene su propia identidad que, en general, se corresponde con la de la organización responsable de la redacción. Por lo tanto, los artículos no representan necesariamente el pensamiento de la CODEHUPY.

No obstante, hay coincidencias, y la principal es la de analizar desde distintas vivencias la realidad paraguaya con una perspectiva de derechos humanos. Cada artículo busca exponer los avances, desafíos y también retrocesos, que se produjeron con respecto a los derechos contenidos en los principales instrumentos del derecho internacional y del derecho nacional de los derechos humanos.

Este informe es de la sociedad civil paraguaya que trabaja por la vigencia de los derechos humanos. No se trata del monitoreo de un instrumento específico solamente, como podría ser el seguimiento de los derechos contenidos en la Constitución paraguaya o en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o en la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, para citar sólo algunos. Si así fuese, se trabajaría solamente con un grupo de derechos de los derechos humanos y se analizaría cada derecho contenido en ese instrumento, tal como hacen las organizaciones al alcanzar informes a los relatores de los distintos sistemas de protección o al hacer un informe sombra para algunos de los Comités.

La CODEHUPY parte de que los derechos humanos son universales, integrales, inalienables e indivisibles, tal como se ha reconocido en la Conferencia de Viena de 1993. Por lo tanto, se da seguimiento tanto a los derechos civiles y políticos, como a los económicos sociales y culturales; a los específicos de las mujeres y a los de hombres y mujeres en cada derecho, a los derechos de los niños y las niñas y a los de los pueblos indígenas, es decir, a los derechos colectivos y a los derechos individuales que integran los derechos humanos.

Este año se ha decidido superar cualquier tipo de clasificación de derechos. La CODEHUPY ha hecho un listado de derechos humanos contenidos en los distintos instrumentos y solicitó a las organizaciones que trabajan sobre esos derechos, o con poblaciones específicamente afectadas por violaciones, que informen sobre lo sucedido en el año, en base a un formato común.

El informe brinda un análisis de coyuntura sociopolítica –que incluye la visión de las organizaciones asociadas de la CODEHUPY– y un análisis económico. Los diversos artículos están ordenados bajo capítulos que corresponden a los siguientes derechos: a la vida; a la libertad personal, seguridad e integridad física; a la protección judicial; a la igualdad y no discriminación; a la libertad ideológica, religiosa y de conciencia; a la información y a la libertad de expresión; a la asociación, reunión y participación; al empleo; a la seguridad social; a la salud; a la seguridad alimentaria; a la educación; a una vivienda digna; al desarrollo sostenible; derechos políticos; derechos culturales; derechos de la infancia y la adolescencia; derechos de los Pueblos Indígenas, y el derecho a la paz y al desarme. En general, los artículos presentan una introducción y en ella el marco legal nacional e internacional correspondiente al derecho respectivo; un desarrollo del panorama de la situación en el año y algunas recomendaciones al respecto.

También se incluye un informe sobre el cumplimiento de compromisos internacionales, y un breve panorama sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos en Paraguay. Finalmente, se presenta una síntesis de las recomendaciones generales sobre la situación en el Paraguay del periodo abarcado en el informe.

Análisis socio-político y económico

Degradación institucional

Line Bareiro
Centro de Documentación y Estudios
(CDE)

El año 2002 presenta signos de un fuerte deterioro institucional, de continua y sostenida corrupción, de más impunidad y de un crecimiento acelerado de la inseguridad ciudadana. La sociedad civil, muy desesperanzada, siente una profunda desprotección del Estado que debería garantizar a la población las mínimas condiciones de convivencia democrática.

1. INTRODUCCIÓN

Un análisis de coyuntura enmarca cada año nuestro informe de Derechos Humanos. Las modalidades de elaboración han sido distintas, pero se ha mantenido la intención principal, que es ofrecer de manera sintética el marco en el que se desarrolló el trabajo de las organizaciones de defensa de los derechos humanos y, más específicamente, el de las organizaciones nucleadas en la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY). Más que un análisis que parte de conceptos aplicables a la realidad del país, se trata de ofrecer un panorama del escenario en el que conjuntamente emprendemos cada año la tarea de documentar, sistematizar y publicar las violaciones y también los progresos, si los hubiere, en materia de derechos humanos en nuestro país.

Este año 2002, las organizaciones nos juntamos para debatir la coyuntura en base a una propuesta metodológica elaborada por la autora de esta sistematización. De esa manera, la mayor parte de los contenidos reflejan el pensamiento, las visiones, las preocupaciones de personas que día a día orientan su trabajo para que haya vigencia plena de los derechos humanos en el Paraguay. Por supuesto que organizar el trabajo, documentar las opiniones y sistematizarlas implica que lo expuesto finalmente contiene en gran parte la visión de la redactora.

2. AÑO CONVULSIVO

¿Cómo definir con una frase lo que fue este año? Ninguna de las ideas mostró una visión esperanzadora, en todo caso, lo bueno como posibilidad futura se ve solamente como señales discontinuas desde la sociedad.

Desde una perspectiva, fue un **año sacudido**, porque ocurrió mucho pero no pasó nada. Constantemente hubo manifestaciones o estallaron escándalos de corrupción o parecieron articularse las organizaciones sociales, pero luego todo seguía el mismo curso, un curso descendiente, un poquito peor cada día. Casi podría calificarse como espasmos lo que primó, lo que convertiría al 2002 en un año espasmódico, convulsivo, en el que grandes problemas fueron convertidos en noticias de corta duración y los escándalos no pasaban de ser parte del paisaje.

Una segunda visión, complementaria a la anterior, es que fue **más de lo mismo**. Es decir, que se continuó dentro de la tendencia de años anteriores de más impunidad, más corrupción, más inseguridad y menos opciones de futuro mejor a corto plazo. En todo caso, el aprendizaje es que siempre puede ser peor.

Pero lo que sintetiza la opinión mayoritaria es que por una parte vivimos de manera probada **un fuerte deterioro institucional** y que **la sociedad está sin un rumbo** que pudiese revertir la situación. Por una parte, es visible la

pérdida de legitimidad del Poder Ejecutivo, envuelto en constantes escándalos de corrupción, unida a la falta absoluta de creatividad por parte de su titular. Su planteamiento de gobierno puede sintetizarse en la frase de su discurso frente al Congreso expresando que no debemos preocuparnos, puesto que en el año 2023 estaremos bien, pues en ese tiempo se terminará de pagar la deuda de Itaipú y entonces habrá prosperidad. En síntesis, no debemos hacer nada y algún día caerá maná del cielo. El deterioro institucional se visualiza también porque se percibe a la representación parlamentaria como de muy baja calidad y al Poder Judicial como incapaz de ser independiente, de resolver con justicia y celeridad los conflictos que debe dirimir. El deterioro institucional se agudizó por las fuertes sospechas de involucramiento de dos ministros y del Fiscal General del Estado en un caso de desaparición forzosa y torturas, a más de la evidencia, conseguida ilegalmente, de complicidad entre los poderes políticos y altos magistrados para los nombramientos de jueces, opiniones para sentencia y venganzas personales. Todo ello teñido por escándalos de corrupción, con acusaciones recíprocas e impunidad.

Pero por parte de la sociedad es visible la baja capacidad de pensar en conjunto, organizarse y desarrollar proyectos comunes. Quienes trabajan en áreas rurales visualizan que el signo actual de la vida campesina es la inseguridad, tanto económica y social, como de perspectivas de futuro. Quienes trabajan en los barrios populares urbanos sienten el aumento de la violencia, de las comisiones garrote, de los asaltos, de la arbitrariedad policial. Quienes trabajan con sectores organizados consideran que las acciones, planteamientos y propuestas siguen siendo aisladas, descoordinadas, muchas veces con demandas corporativas y sin una cultura de solidaridad.

En síntesis, desde la percepción de quienes trabajan por los derechos humanos, pareciera que se ha deteriorado la democracia misma en un Paraguay en el que sus instituciones se han degradado y su sociedad no encuentra aún el rumbo para cambiar la tendencia.

3. EL ENTORNO

Al mismo tiempo que el Paraguay sigue siendo un país aislado, ha sido más fuerte que nunca la influencia del exterior, un afuera de nuestras fronteras que casi fue hostil.

En primer lugar, porque la crisis argentina, que a finales de 2001 llevó a la renuncia del gobierno de Fernando de la Rúa, nos afectó profundamente. La Argentina había sido desde la colonia nuestro paso obligado al mundo, el país rico al que emigramos cuando nos va muy mal, nuestro refugio ante las persecuciones políticas. Esa misma Argentina pasó de ser a principios del siglo XX una de las cinco naciones más ricas del mundo, a un país en bancarrota en los inicios del siglo XXI. Se llama default a la incapacidad de pago del servicio de la deuda externa. La quiebra argentina lo abarca, pero se agre-

ga la pérdida de los depósitos bancarios de millones de personas y una profunda crisis política. Una lectura frecuente del proceso es que éste muestra dolorosamente el fracaso de las políticas neoliberales implantadas a rajatabla, según los manuales y con una enorme corrupción. Muy concretamente además, afectó a la economía paraguaya la brusca caída del peso en relación al dólar y la pérdida de posibilidades de consumo de la población del país limítrofe. Así, por ejemplo, se cerró prácticamente el comercio de ciudades como Encarnación, cuyos principales compradores eran los habitantes de Posadas. El puente San Ignacio de Loyola se atraviesa hoy en sentido inverso para las compras, de la misma manera que asuncenos y asuncenas retornaron en busca de ventajas a la pequeña Clorinda.

En segundo lugar, porque la crisis no es solamente argentina, sino que todos los países del MERCOSUR se han enfrentado con bruscas pérdidas de valor de sus monedas, aumentando el desempleo y el deterioro de la calidad de vida. Todos ellos han recurrido a negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI), aunque solamente Brasil y Uruguay cumplieron con las condiciones estipuladas para los créditos de ese organismo. En ese contexto, Brasil quedó prácticamente solo en su intento de liderar un bloque económico autónomo que le permitiese negociar de igual a igual el proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) de los Estados Unidos. Por el contrario, Uruguay negoció solo con EE UU y tanto Argentina como el Paraguay no dan signos de apostar al MERCOSUR. El desbande del bloque regional y el avance del ALCA llevó a nuevas percepciones por parte de sectores que unos años atrás o no apoyaban o estaban contra el MERCOSUR, y ahora consideran que su revitalización es fundamental para tener un mejor lugar en el mundo. A finales de año, el cambio de liderazgo en el Brasil, con la victoria de Luis Ignacio *Lula* da Silva del Partido de los Trabajadores, abrió la posibilidad de un rediseño de las relaciones políticas, económicas, culturales, entre los países del MERCOSUR, de éstos con los demás países latinoamericanos, así como con los EE UU y otros bloques como la Unión Europea.

En tercer lugar, porque a la globalización del capitalismo y de las comunicaciones siguió el periodo de globalización de la guerra. El grave atentado terrorista sufrido por los Estados Unidos en septiembre de 2001 tuvo diversas consecuencias, de las cuales, la más importante es una nueva lógica de guerra en las relaciones internacionales, que se inserta en un mundo con un poder hegemónico (los EE UU) y sin una institucionalidad democrática que regule la economía y las relaciones internacionales. Así, la vida de las personas de una ciudadanía vale más que la de muchas otras. El único contrapeso a la decisión unilateral de tirar bombas cuando conviene a los intereses norteamericanos –que desarrollaron la tesis de ataque preventivo– es el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en el que cinco países tienen poder de veto, lo que indica el bajo nivel democrático de la más importante institución internacional. Hasta hoy se diferenciaba entre país agresor y país agredido.

El presidente norteamericano pretende en cambio agredir porque supone que hay un riesgo de ser agredido, presentando las guerras internacionales como un problema de policía. Ese cambio de visión fue aprobado por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), con algunas disidencias.

De esa manera, rige hoy simplemente la ley del más fuerte. Los nuevos enemigos del poder mundial son los terroristas, definidos tan difusamente como en otros tiempos fueron los comunistas, subversivos, entre los que se incluyó en América Latina a personas que trabajaban con sectores populares, sindicalistas, campesinos organizados, adherentes de izquierda, luchadores y luchadoras por los derechos humanos, intelectuales, artistas. Así, este año, el mundo observó pasivamente, a través de los medios de comunicación, la destrucción de Afganistán, el país más pobre del mundo y con uno de los gobiernos más retrógrados conocidos. El ataque no se debió al total despojo de sus derechos a las mujeres afganas, sino a la sospecha de que el inspirador y financista del atentado a los EE UU vivía en Afganistán. Nunca se lo encontró. Nadie lloró al talibán destituido. En el nuevo gobierno afgano hay incluso unas pocas mujeres. El clima guerrero continuó. Los EE UU definieron como el siguiente enemigo a Irak, país gobernado también dictatorialmente y que tiene las reservas más grandes de petróleo en el mundo, después de Arabia Saudita.

¿Tiene algo que ver con el Paraguay esa guerra? En forma directa, Paraguay adhirió incondicionalmente a los Estados Unidos. Causó una fuerte impresión, sobre todo en ciudades como Encarnación y Ciudad del Este el apresamiento de inmigrantes árabes, por el hecho de ser árabes, siendo personas asentadas desde hace años en el país, aunque no siempre con todos sus papeles migratorios en regla. En el curso del año, el gobierno promovió una ley antiterrorista en la que se consideraba como acto terrorista el asesinato de un extranjero en nuestro país. El proyecto no contó con gran apoyo y fue definitivamente desestimado gracias a las luchas lideradas por las organizaciones campesinas. Y finalmente, aunque parezca aún más descabellado, frecuentemente voceros del gobierno norteamericano y de los medios de comunicación de ese país, señalan a las Tres Fronteras y más específicamente a Ciudad del Este como centro de entrenamiento de terroristas árabes y como centro de financiamiento del terrorismo islámico.

En cuarto lugar, en medio del clima de inseguridad, entró en vigencia el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional. Paraguay es uno de los 66 países que ratificaron tan importante instrumento, que cuenta con la oposición de EE UU, Rusia y China. Sin duda alguna, es un avance que un tercio de los países del mundo estén dispuestos a someterse a un tribunal supranacional y permanente en el caso de que se produzcan crímenes de guerra, genocidio y de lesa humanidad. Su importancia aumenta aún mas debido a que es el primer instrumento de derechos humanos que desde sus inicios contempla las violaciones a los derechos humanos y de los derechos humanitarios de mujeres y de hombres.

4. RELACIONES ESTADO – SOCIEDAD

Quiebre, ruptura, fractura, negociaciones puntuales, concesiones, lucha de intereses y algún sector manteniendo buenas relaciones con alguna institución estatal es el saldo del año. En el año 2002 hubo un marcado deterioro en la vinculación entre las instituciones estatales, especialmente de sus responsables, con las organizaciones de la sociedad civil. Sin lugar a dudas, la comprobación de complicidad de altos funcionarios del Estado en la desaparición forzosa y torturas que padecieron los dirigentes políticos de izquierda Juan Francisco Arrom y Anuncio Martí, marcó el punto de inflexión.

La ilusión de que la construcción colectiva de instituciones, mecanismos y normativa democrática podría hacer cambiar radicalmente la vida de la gente en el Paraguay, se desmoronó en el curso del año. La democracia formal no nos condujo hasta ahora a un Estado de Derecho con capacidad de garantizar los derechos humanos de todas y todos.

Es más. La constatación del retorno a prácticas de la dictadura de Alfredo Stroessner, sorprendió a importantes sectores. Las libertades públicas habían traído consigo la posibilidad de manifestarse, de expresarse, de organizarse sin mayores limitaciones. Pero las instituciones se vuelven simples edificios bajo la conducción de hombres que emiten palabras altisonantes, cuando los poderes reales pueden actuar impunemente, sin ninguna sanción.

Lentamente se fueron degradando las instituciones. La Corte Suprema de Justicia perdió legitimidad con la interpretación de sus integrantes de ser inamovibles hasta los 75 años, contradiciendo la letra y el espíritu de la Constitución Nacional. Ya había perdido prestigio por su propia incapacidad de administrar justicia para todos y todas. Pero perdió más aún ante la evidencia de complicidad de dos de sus miembros con sendos senadores, quienes les indican cómo deben resolver casos, a quién tienen que designar y de quiénes deben deshacerse. La evidencia de injerencia directa de políticos en la justicia surgió de una práctica ilegal frecuente en el Paraguay cuando de luchas por el poder se trata: grabaciones clandestinas de conversaciones telefónicas que son entregadas a periodistas para su difusión.

Los otros poderes del Estado no se encuentran en mejor situación. Pero la gran limitación para analizar las relaciones de poder en el Paraguay es el desconocimiento de las formas en las que opera la mafia, de cómo está organizada y de cuáles son sus relaciones con quienes manejan las instituciones de la república. Lo cierto es que los poderes ocultos precisan de funcionarios corruptos para prosperar. No se trata de afirmar que la mafia gobierna necesariamente el Paraguay, pero sí que la incompetencia e inoperancia de los poderes públicos, la debilidad del Estado de Derecho, la corrupción de altos funcionarios, son condiciones fundamentales para que rija la ley del más fuerte y la ilegalidad.

A ello contribuyen incluso la nuevas instituciones pensadas como garantía de buen manejo de la cosa pública. En años anteriores se produjo una gran desilusión con respecto a la Contraloría General de la República. Este año, el gran golpe fue el involucramiento del propio Fiscal General del Estado y de varios agentes fiscales en el caso de secuestro y torturas antes mencionado. En ese contexto, las organizaciones de Derechos Humanos y parlamentarios de oposición, solicitaron a la Cámara de Diputados que se someta a juicio político tanto al presidente de la República como al Fiscal General del Estado, sin éxito alguno, ya que ambos cuentan con apoyo suficiente para desestimar el juicio por el motivo que fuere.

Resulta también preocupante que el Consejo de la Magistratura designe en las ternas solamente a integrantes de los partidos políticos, que el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados sea utilizado como mecanismo para acallar a jueces, juezas, fiscales y fiscalas que se atreven a tocar los intereses de algún poderoso, o que quienes se encuentran al frente de la Defensoría del Pueblo no manejen conceptos básicos en materia de derechos humanos.

En ese contexto, se puede señalar que fueron cuatro las principales formas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad organizada:

a) Confrontación

A lo largo del año se produjeron confrontaciones entre organizaciones de la sociedad civil, algunas agrupaciones políticas y el Estado, por motivos diversos:

- Protestas por la desaparición forzosa y torturas, que llevó a la formación de la Plenaria Popular contra el Terrorismo de Estado.
- Enfrentamientos por las iniciativas gubernamentales de privatización de la telefónica, con procedimientos corruptos. En este caso, hubo sectores organizados, principalmente empresariales, apoyando la privatización de cualquier manera, aunque hubiese corrupción. La oposición fue liderada por el Congreso Democrático del Pueblo, resultante de una concertación entre la Plenaria Popular contra el Terrorismo de Estado y el Frente de Defensa de los Bienes Públicos y el Patrimonio Nacional. Uno de los aspectos más interesantes fue que quienes encabezaron las protestas fueron las organizaciones campesinas. Desde quienes apoyaban las privatizaciones se consideró que los campesinos y campesinas no tenían nada que ver con la privatización de la telefónica porque no tienen teléfono, y ése sería un indicador de manipulación. Pero otros sectores defendieron fuertemente el derecho de campesinos y campesinas, en ejercicio de su ciudadanía, a expresarse sobre todos los temas nacionales. La dirigencia campesina argumentó su participación en su interés de defender los bienes públicos, aun cuando no accedan a los servicios básicos, sobre todo por el temor a que posteriormen-

te se privaticen la educación, la seguridad social y la salud. En este caso se hizo evidente el paso de las organizaciones campesinas de reivindicar exclusivamente cuestiones que les afectan directamente a la defensa de propuestas ciudadanas universales. Fue importante que la Cámara de Diputados haya investigado acerca de los procedimientos, detectado numerosas irregularidades y finalmente decidido derogar la ley de privatizaciones. A partir de ese momento fue perdiendo importancia la Secretaría de la Reforma, que se encargó principalmente de la venta de bienes públicos. Esta institución desaparecerá posiblemente en el 2003, ya que se eliminó su presupuesto del Presupuesto General de Gastos de la Nación.

- Obviamente continuaron siendo muy malas las relaciones entre organizaciones como la Asociación de Familiares de Víctimas del Servicio Militar (AFAVISEM) y los militares. El motivo es que siguieron las muertes y malos tratos a los conscriptos. Lo curioso del año fue que en más de una ocasión el comandante Expedito Garrigoza culpó a dos mujeres, la presidenta de AFAVISEM y la senadora Elba Recalde, de perseguir y desprestigiar a las Fuerzas Armadas.
- Las mayores confrontaciones entre el Estado y la sociedad fueron entre los seguidores de Lino César Oviedo y la fuerza pública. Los primeros demandan directamente la renuncia de González Macchi como presidente de la República y, por su parte, el gobierno los considera sus enemigos más importantes, al grado que González Macchi –en su calidad de Comandante en Jefe de las FF AA– determinó que el Paraguay se encontraba en guerra, en su explicación al Poder Judicial sobre la imposibilidad de que declaren algunos altos militares. Las primeras manifestaciones del oviedismo incluyeron robos a negocios; como respuesta, el gobierno decretó Estado de Excepción, a todas luces, respuesta desmedida a las manifestaciones oviedistas, que fue levantada en poco tiempo. En general, es posible afirmar que la respuesta gubernamental fue mucho más dura y discriminatoria con el oviedismo que con otros sectores políticos y sociales opositores.

b) Demandas y concesiones

La situación económica y social del país ha ido empeorando, junto con la calidad de vida. Sin perspectivas de reactivación económica y con una bajísima cultura tributaria de la población, unida a la desconfianza sobre el manejo honesto de los bienes públicos por parte de los decisores estatales, el Estado se ha empobrecido. La recaudación tributaria ya no es suficiente ni para el pago de sueldos y se ha llegado a la utilización de los royaltíes de las represas binacionales para gastos corrientes. Todo eso sumado a un crónico déficit fiscal y a un descenso a 600 millones de dólares de las reservas monetarias en unos tres años. El fantasma del default está presente, no sólo como no pago del servicio de la deuda externa sino de serias dificultades para el pago

de sueldos. Al pararse las privatizaciones, no cuenta el gobierno con los recursos de la venta de las empresas públicas para "aguantar" hasta el final del gobierno del González Macchi y que se arregle el sucesor. No se llegó tampoco a un acuerdo con el FMI que podría abrir las puertas para otros créditos. En esas condiciones, se hacen recortes presupuestarios, se trató de subir impuestos a los combustibles y el IVA, entre otros, o simplemente el Ministerio de Hacienda no realiza los desembolsos presupuestados. Para colmo, no se cumplió el mandato legal de iniciar el 2002 con un Presupuesto base 0, que permitiría un saneamiento, o por lo menos una mayor transparencia de las finanzas estatales. No en vano el Paraguay ocupó nuevamente un lugar destacadísimo en el estudio internacional sobre corrupción de Transparencia Internacional: el tercer lugar mundial en corrupción.

Los sectores afectados por los recortes, la corrupción o los impuestazos, protestaron, generalmente sin gran articulación entre ellos. Las y los estudiantes universitarios porque se recortó aún más el presupuesto de la Universidad Nacional, los taxistas porque subió el precio del gasoil, al igual que los medianos agricultores mecanizados, los y las docentes, jubilados y jubiladas, transportistas, sindicalistas de la función pública, médicos y médicas de diferentes servicios de salud… y la lista continúa.

Si se logra hacer una gran movilización, como fue el caso del "tractorazo" organizado por medianos agricultores de cinco departamentos, se consiguen concesiones. El ciclo se repite una y mil veces: disposición gubernamental, protesta, negociación y concesión gubernamental, aunque sin garantías de cumplimiento real. Cualquier cosa con tal que la gente se calme.

c) Cooperación

La cooperación entre las organizaciones civiles y el Estado había sido una de las grandes transformaciones de la transición. Actualmente se ha raleado y solamente algunos sectores mantienen buenas relaciones con la institucionalidad estatal, comúnmente con alguna institución y no con el conjunto del Estado.

Uno de los casos más claros es el de la Asociación Rural del Paraguay, que se ha constituido en el principal apoyo del gobierno, ya que en el curso del 2002 se enfriaron notablemente las relaciones con la Federación para la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO) y la Unión Industrial Paraguaya (UIP).

Algunas organizaciones de derechos humanos, como por ejemplo las de mujeres, mantuvieron su buen relacionamiento con la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, basado en objetivos comunes y apertura crítica. Con mayores o menores tensiones, también las organizaciones ambientalistas y las que trabajan con la infancia siguieron vinculadas a las instituciones que realizan políticas públicas. Una de las pocas instituciones

que aumentó su prestigio, o mejor dicho, el de la persona que la encabeza, es el Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Posiblemente no haya mayores reparos de ningún sector para dialogar, cooperar o participar en actividades convocadas por el MEC.

Otra forma de cooperación crítica fue la de las iniciativas ciudadanas de control ciudadano. Estas hacen seguimiento del uso de los bienes públicos, hacen propuestas de reforma y promueven la rendición de cuentas por parte del Estado. Es posible que los funcionarios públicos no consideren que haya cooperación con las contralorías ciudadanas o con Ciudadanos contra la Impunidad, pero sin duda alguna, estas iniciativas buscan que el Estado mejore su funcionamiento y sus acciones apuntan a ello.

En el caso de las instituciones y organizaciones indigenistas, se superaron las tensiones producidas a raíz de una propuesta de modificación legislativa retrógrada e inconsulta. Los sectores gubernamentales aceptaron las propuestas indigenistas, pero posteriormente, no pasó nada más, ni consultas, ni conflictos, ni cooperación.

En cuanto al relacionamiento de la sociedad organizada con los gobiernos subnacionales, tanto departamentales como municipales, fue muy variable. Pero posiblemente sean más fluidas que con el gobierno central.

d) Sin relaciones

En realidad, como fue en gran parte de nuestra historia, hay una sociedad a pesar del Estado, que lleva adelante sus iniciativas sin relacionarse más que puntualmente con las instituciones públicas. A diferencia de los primeros años de la transición, cada vez más organizaciones se van retirando de la interlocución.

5. LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

Oficialmente, las campañas electorales se inician recién 30 días antes de las internas de los partidos políticos. En la práctica, todo el año se desarrolló en función a las elecciones generales de 2003, en el que se elegirá presidente/a de la República, e integrantes de ambas cámaras del Congreso, a más de gobernadores/as y concejales/as departamentales.

El futuro cercano no parece ser mejor que hoy para el trabajo por la vigencia de los derechos humanos. Las opciones principales de gobierno son tres:

a) Nicanor Duarte Frutos, candidato del argañismo en la Asociación Nacional Republicana (ANR-Partido Colorado). Este representa la continuidad del gobierno actual y le favorecen las encuestas para las internas de su partido, aunque pareciera que puede tener dificultades para ganar las nacionales. El principal motivo es la baja calidad de sus listas de parlamentarios/as. Por ejemplo, Julio César Fanego, quien debió re-

nunciar al Ministerio del Interior por su involucramiento en el secuestro y torturas de Arrom y Martí, es candidato a un escaño en el Senado. Dos candidaturas disputaban a Duarte inicialmente, aunque aparentemente sin mayores posibilidades. La sorpresa la dio un tercer candidato, Osvaldo Domínguez Dibb, que se declara abiertamente seguidor de Stroessner, maneja grandes negocios, no siempre transparentes, pero es un gran triunfador pues como presidente de un club de fútbol, sacó varias veces campeón nacional a su equipo así como en la Copa Libertadores de América. Si bien se encuentra muy por debajo de Duarte en las encuestas, ya duplicó la intención de voto de sus otros adversarios. La simple posibilidad de Domínguez presidente del Paraguay, nos muestra que siempre puede ser peor.

b) Julio César Franco renunció a la vicepresidencia de la República en el mes de octubre. Sin duda alguna será el candidato del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). Su apuesta es ganar aliado al oviedismo, tal como logró la vicepresidencia. El oviedismo –conformado ya como partido, la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE), pero con adherentes en distintos movimientos de la ANR e incluso en el PLRA– trató hasta el último momento de lograr inscribir como candidato a Lino César Oviedo, imposibilitado por problemas judiciales.

c) Pedro Fadul, representante del capital financiero y católico de derechas es candidato independiente. Su movimiento, Patria Querida, captará aparentemente gran parte del voto de las personas no afiliadas.

Los demás candidatos no parecieran tener mayores posibilidades de lograr más del 5% de los votos. Curiosamente entre ellos se encuentran 3 militares retirados y el Partido Demócrata Cristiano participará en alianza con un ex comandante de la Armada.

En este contexto, parece que tampoco habrá una mejor representación legislativa. Es frecuente que en los debates políticos se incluya la necesidad de reformar la Constitución. Si ello sucede, no será posiblemente para aumentar las garantías de vigencia de los derechos humanos en el Paraguay.

6. CONCLUSIÓN

El deterioro institucional y el aumento de la inseguridad ciudadana, de la pobreza y la falta de perspectivas de un futuro mejor, signaron el año 2002. Nadie lo extrañará cuando termine.

La crisis se profundiza

Lila Molinier

La situación económica actual muestra que el Estado necesita en forma urgente adoptar medidas que tiendan al mejoramiento de las condiciones básicas para apuntar a un desarrollo integral y sostenido, con miras a la construcción de un país que garantice los mínimos derechos de la población. Y ello no se logrará si se continúa priorizando intereses que no responden adecuadamente a las necesidades que tiene el país.

INTRODUCCIÓN

La característica más destacada de la economía paraguaya en el año 2002 es la profundización de la crisis dentro de un ciclo global de estancamiento que se inicia en 1996, a excepción de algunos sectores como el industrial que sufren esta paralización desde años anteriores, pero que en términos más particulares de los sectores económicos ha significado un proceso de deterioro económico evidente.

Esta crisis tiene graves efectos tanto dentro del sistema económico como socio-cultural y político-institucional, sectores en los que las evidencias muestran serios retrocesos en relación a un proyecto país con desarrollo sostenible, administrado por un Estado Social de Derecho, democrático y descentralizado como proclaman los acuerdos que dieron origen a la Constitución Nacional (1992) de los inicios de la transición.

Por sobre todo, no se observan signos de la función histórica de toda crisis económica y social profunda, que es el proceso de rupturas y destrucciones, por un lado, y de reestructuraciones y reformas, por el otro, en la perspectiva de su superación, de cambio de modelo de desarrollo. En el sector, en particular, no encuentran alternativas en el plano global.

LA CRISIS RECURRENTE Y LAS PERSPECTIVAS NEGATIVAS

En el año 2002, la economía paraguaya vuelve a recaer luego de la leve recuperación del producto en el 2001, para mostrar un perfil crítico, común a la región latinoamericana, en la que los factores de orden externo y financiero son particularmente desfavorables, en un contexto mundial recesivo que permite predecir un mayor deterioro en el corto plazo.

Las debilidades del sector productor de bienes y servicios

Comenzando por las actividades primarias, que tienen una alta incidencia en el producto interno bruto (29%)[1], en las relaciones económicas externas, y afecta el empleo y el ingreso de un sector importante de la población, la temporada agrícola 2001/2002 fue desfavorable para ocho de los 11 rubros principales.

Mientras, las actividades secundarias, que aportan el 19% del producto y sobreviven a la crisis desde 1996, fueron afectadas en general por el aumento del contrabando vinculado con la devaluación de la moneda argentina y brasileña. En el caso de la construcción, la producción se resintió ante una demanda paralizada por las dificultades financieras, tanto por el lado del sector público como del privado.

[1] Véase cuadro inserto en todos los casos en que se registran datos estadísticos, salvo especificación expresa.

En el caso de los servicios comerciales, financieros, de gobierno, y viviendas, entre otros, la persistencia de la crisis se evidencia en todos los sentidos. De constituir el sector más dinámico y con mayor incidencia en el producto interno bruto desde fines de los años ochenta, 44% en 1994, ha sufrido caídas en términos absolutos y relativos por efecto de la caída del comercio de triangulación de las importaciones hacia los mercados vecinos, desarrollado en Ciudad del Este; la caída de los ingresos tributarios y de las inversiones del Estado derivados de la misma, entre otras cosas, así como del descenso de la actividad económica en general.

La vulnerabilidad y desprotección del sistema económico y social

En julio, la crisis argentina tuvo su mayor repercusión en la crisis del Programa de Inversiones del Grupo Velox, filial Paraguay, y obligó a la intervención y liquidación del Banco Alemán, generando nuevamente una importante paralización en la cadena de pagos del sector público y privado, y considerables pérdidas a grupos empresariales e inversionistas particulares en documentos y transacciones financieras de alto riesgo, negociados a través del circuito financiero de las Islas Caimán y el mercado financiero especulativo e ilegal.

Aunque el Banco Central del Paraguay logró la aprobación por parte del Congreso Nacional de la ley que le permitió aumentar la cobertura de garantías de devolución de los depósitos a los ahorristas en guaraníes y en dólares, y el apoyo de todo el sistema financiero para la compra de las líneas de servicios del Alemán, no logró evitar ni controlar la especulación de los bancos extranjeros con el tipo de cambio en dicho contexto, que en términos nominales aumentó un promedio del 26% entre mayo y julio.

Una vez más, el Banco Central del Paraguay, al igual que sus homólogos en Argentina y el Uruguay, evidenció sus limitaciones para garantizar al sistema económico, y a la ciudadanía en general, la fiabilidad de las empresas financieras que operan en cada uno de nuestros países, al difundirse en los medios de prensa de la región los antecedentes delictivos de los directivos de la representación del grupo regional Velox, los hermanos Peirano, así como las operaciones ilegales que se desarrollaban en el Banco Alemán, con la indiferencia de las autoridades nacionales, e inclusive, involucrando a determinados círculos ligados a las mismas.

Tras la serie de crisis financieras y bancarias sufridas en 1995, 1997, 2000 y 2002 en el Paraguay, el sistema económico y social muestra su vulnerabilidad y desprotección respecto de un sector particularmente sensible a la seguridad y a la confianza hacia el sistema como es el financiero, que se caracteriza por la disciplina que obliga a sus deudores al cumplimiento estricto de plazos y montos de los contratos, a reserva de severas penalizaciones. La

lección aprendida es que los bancos están perdiendo cada vez más la capacidad de dar seguridad a la ciudadanía, y muy por el contrario, lo que se evidencia es que se ha vuelto tributario del sistema económico, en una relación desigual y una dinámica absurda, por su cada vez mayor costo y desvinculación de la inversión productiva.

Las tasas activas de interés han llegado a un nivel récord de 58% promedio en julio, para volver a bajar a 51% en agosto, mientras las tasas pasivas (que el banco paga a sus ahorristas) van del 10,5% anual (ahorro a la vista) al 23,4% (a plazo fijo) y 24% (Certificados de Depósitos de Ahorro), siendo el promedio ponderado del 14,9% y el margen de intermediación del 36%[2].

[2] Banco Central del Paraguay, Gerencia de Estudios Económicos. "Informe Económico Septiembre 2002" [en línea] <http: www.bcp.gov.py/gee/iec> [consulta: octubre de 2002].

PARAGUAY
Indicadores económicos 2001 - 2002
En guaraníes, dólares y porcentajes según especificaciones

Producto interno bruto (PIB) Millones de dólares corrientes (2001)		6.850
PIB por habitante. En dólares corrientes (2001)	1.216	
PIB: Estructura en % (2001) y crec. 2000 - 01 en %	100	
Agricultura, ganadería, forestales, caza y pesca	29,0	
Industria, construcción y minería	18,7	
Electricidad, agua y ser sanitarios, transporte y com	12,8	
Comercio y finanzas, Gobierno, viviendas y otros serv	39,4	
PIB total y sectorial: % de crecimiento 2000 - 2001	2,7	
Agricultura, ganadería, forestales, caza y pesca	10,5	
Industria, construcción y minería	-5,8	
Electricidad, agua y ser sanitarios, transporte y com	4,2	
Comercio y finanzas, Gobierno, viviendas y otros serv	1,3	
PIB total: % de crecimiento anual promedio 1996 - 2000	0,4	
Ingreso Nacional en dólares constantes de 1982 (2001)	1.235	
Salario Mínimo Legal. En guaraníes corrientes desde 08 / 2002	876.048	
Salario Mínimo Legal. En dólares corrientes a 08 / 2002	143,1	
% de Inflación interanual a 08/2002	13,3	
Exportaciones totales de bienes 2001. En millones de dólares corrientes		2408,2
Importaciones totales de bienes 2001. */	-2953,8	
Déficit en cuenta corriente de la Balanza de Pagos 2001. */	-207,3	
Deuda externa pública. Saldo a septiembre 2002. */	2.210.6	
Servicios de la deuda pública externa pagado en 2001 */	230,2	
Desembolsos del crédito externo en 2001 */	144,1	
Transferencia neta en 2001 */	-86,0	
Transferencia neta enero a septiembre 2002 */	-73,4	
Activos de Reservas Internacionales a 09 / 2002 */	582,8	
Tipo de cambio nominal a 09/2002: guaraníes por 1 dólar	6.125	
% de devaluación del guaraní frente al dólar de 09/01 a 09/02	39,0	
Déficit fiscal acumulado a 09 / 2002. Millones de G corrientes	402.834	

*/ En millones de dólares corrientes

FUENTE: Elaboración propia basada en BCP, Informe económico mensual y Cuentas Nacionales 1991 - 2001

Las dificultades en las relaciones económicas externas

La crisis argentina fue el factor más destacado en el desmejoramiento de las relaciones económicas internacionales de la región, por los efectos en la economía brasileña –la más grande y dinámica de Sudamérica– para la cual Argentina es el destino principal de sus inversiones y su comercio. Chile, Uruguay y Paraguay se vieron afectados, tanto en forma directa como indirecta, a través de los efectos recesivos en la economía brasileña.

La drástica devaluación del peso argentino, el cierre y el retiro de entidades bancarias extranjeras, la cesación en la cadena de pagos a las importaciones, la crisis financiera pública, etc. afectó las inversiones y las exportaciones hacia la Argentina, y cambió el sentido del tráfico de mercaderías al establecerse la competitividad de los productos argentinos en la zona. La caída de la actividad económica de la ciudad de Encarnación, ligada a sus ventajas comparativas con la Argentina, se sumó a la de Ciudad del Este, para cambiar en forma considerable la dinámica económica de las dos zonas fronterizas más importantes del país.

En los últimos meses, el mercado de la carne sufrió la pérdida de uno de sus más importantes mercados de la región, Chile, a causa del relajamiento de los controles sanitarios internos y de la guerra comercial abierta con sus vecinos competidores, Argentina y Brasil, que llamó la atención por la virulencia demostrada.

Por el lado de las importaciones registradas, la caída de las actividades económicas en el año 2002 deprimieron aún más el nivel de las operaciones, que ha perdido gradualmente sus niveles desproporcionados con la caída de las actividades de triangulación hacia el Brasil y la Argentina. Además, en un 40%, la caída de las importaciones registradas respecto del 2001, incluyendo las originadas en el MERCOSUR como en el resto del mundo, se relaciona más concretamente con la evolución del tipo de cambio del guaraní frente al dólar y las demás divisas.

La devaluación del guaraní es del 39% de septiembre 2001 a septiembre 2002, y del 43% si se parte de agosto 2001. Este abaratamiento del guaraní, también reclamado por el sector exportador para mejorar la competitividad de los productos nacionales en el mercado internacional, no ha servido sin embargo, para aumentar la oferta exportable ni la demanda externa. Muy por el contrario, las exportaciones registradas de bienes no han registrado un impulso notable en este periodo, lo cual debe ser explicado por factores distintos a los del tipo de cambio, como ser el contexto recesivo mundial y de crisis regional que restringe la demanda, y por el lado interno, el elevado costo del financiamiento que desalienta la inversión en la situación de riesgo actual.

La otra cara de la devaluación del guaraní frente al dólar es el encarecimiento proporcional del costo del crédito externo, como veremos más adelante.

La dolarización de los depósitos bancarios, 67% del total en septiembre, y en rigor la "dolarización de la economía paraguaya", son factores ligados con la devaluación.

El desempleo, el subempleo y el nivel del salario mínimo

No se cuenta con indicadores de monitoreo del desempleo para finales del año 2002, pero los resultados de la Encuesta Integrada de Hogares 2000/01, habían establecido para este bienio un desempleo abierto del 7,6% a nivel país, y del 10% en las zonas urbanas, dentro de la débil estructura del mercado laboral paraguayo. En ella, la característica más importante es la del subempleo, que afecta al 22% de la población económicamente activa, de 10 y más años de edad, promedio que aumenta a 24% en las zonas urbanas.[3]

La relación existente entre la caída de la actividad económica y la caída del empleo probablemente eleve los niveles del desempleo y subempleo en el 2002, aunque también cabe esperar que el subempleo se encuentre considerablemente afectado como alternativa de empleo por los efectos negativos que trae aparejada la caída de las actividades formales en las informales.

No obstante esta situación, el salario mínimo legal nominal fue ajustado en agosto pasado en un 12% sobre el anteriormente vigente, con lo cual equivale a 143 dólares al tipo de cambio del mismo mes. El hecho de que a fines del 2000 el salario mínimo legal equivalía a 193 dólares, muestra la tendencia al abaratamiento relativo de la fuerza de trabajo según este parámetro, situación reclamada por el sector empresarial desde hace mucho tiempo.

Ante la caída del salario mínimo relativo y la crisis del seguro social del Instituto de Previsión Social, la presión por definir un sistema de protección social para los trabajadores y trabajadoras urbanos y rurales, va a aumentar.

El aumento del déficit fiscal, el deterioro de los servicios públicos y de la situación económica y social

Uno de los aspectos menos señalado en los informes y notas periodísticas en relación con el aumento del gasto público y del déficit fiscal en los últimos años, es la incidencia de la devaluación del guaraní frente al dólar en el costo de los recursos del crédito externo. Tampoco se menciona la incidencia del costo del financiamiento con recursos del crédito interno en el gasto y el déficit. Cabe pues registrar aquí que el saldo de la deuda externa pública es de 2.210 millones de dólares a fines de septiembre del 2002, y que el servicio de la deuda pagado en el 2001 significó 230 millones de dólares. Si tuviera que pagar el mismo monto del servicio en el 2002, el costo en guaraníes,

[3] Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, "Encuesta Integrada de Hogares 2000/01. Primeros Resultados." [en línea] < http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/biblioteca/EIH20001internet/EIH20001.pdf> [consulta: octubre de 2002]

moneda en la que recauda sus recursos tributarios, aumentará en el porcentaje en que el guaraní se devaluó en este periodo.

El gasto ejecutado por la Administración Central durante el año 2001 en el servicio de la deuda externa e interna significó el 15% del total: el financiamiento del crédito interno llegó en dicho año a poco menos del 10%, mientras el externo a un poco más del 5%. Ambos son parte importante de las presiones que soporta el sector público, y particularmente el Poder Ejecutivo, necesitado en la actualidad de mayores niveles de endeudamiento externo. Esto, porque el endeudamiento interno es más caro, pues es de corto plazo, y por la baja relativa de su capacidad de pago –debido a los niveles del déficit fiscal– que es superior al 3% del PIB desde 1995.

La solicitud de un Programa de Monitoreo al Fondo Monetario Internacional, por parte del Banco Central del Paraguay (BCP) en el 2001, primero, y de una asistencia financiera de 200 millones de dólares en el 2002, tienen la intención de mejorar las condiciones para mantener la política de estabilidad económica y realizar las reformas del Estado tendientes a su achicamiento, en términos de la reducción del gasto público, a través de la venta de las empresas públicas.

Este año se caracterizó por la preparación de la venta de dos empresas públicas y del acuerdo con el FMI, pero ambas acciones no fueron concretadas a noviembre. El resultado es una situación de mucha tensión, por un lado, por las consecuencias que va a tener el hecho en los proyectos de préstamos externos y donaciones en negociación, y del cual dependen el desarrollo de programas sociales como de fomento del desarrollo económico con los organismos multilaterales: Banco Mundial, Interamericano de Desarrollo, Unión Europea, etc. Por otro lado, la tensión está vinculada con el déficit de recaudaciones tributarias y de facturación de los servicios públicos básicos, como agua, electricidad, teléfono, ligado con el nivel de evasión fiscal histórico, aunado con la crisis económica y la corrupción predominante en el sector público.

Además, la tensión está vinculada con las estrategias diseñadas para comprometer al Estado y la sociedad civil en las reformas a ser asumidas en el marco del programa de asistencia del FMI, y que básicamente no ataca las ineficiencias y la corrupción dentro del sector público.

Las definiciones económicas pasan por mayores definiciones políticas

Desde la perspectiva de la necesidad de construir el Estado Social de Derecho en el Paraguay que garantice el ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y medioambientales, las reformas económicas necesarias están vinculadas con las reformas impostergables en el sistema político.

Ambos sistemas han sido objeto de reformas desde inicios de la transición, las que por un tiempo nos han distanciado del régimen de la dictadura anterior. Pero la ausencia de alternativas eficaces para enfrentar la crisis económica y política desde 1996 –como una oportunidad para cambiar de cara al futuro con el proyecto país que se contrapuso al pasado– ha deteriorado y vulnerado las condiciones internas del proceso, en un contexto internacional que también ha cambiado en los últimos años en el sentido menos favorable del retorno conservador.

El sistema político que se ha ido consolidando nuevamente es aquel que promueve la ineficiencia y el subempleo público, en tanto el aumento de los cargos no están asociados con el aumento del personal calificado, sino con el clientelismo vulnerable a la corrupción, de baja productividad y de elevada carga financiera, y un sistema de privilegios que no requiere del diseño de políticas sociales integrales, sino se vale de presiones para competir por las partidas presupuestarias.

No se planifica y se ejecuta un proyecto económico en la perspectiva de estructurar un sistema económico de cara al futuro, articulado a un proyecto político en pro de la vigencia del Estado Social de Derecho y el ejercicio pleno de los derechos económicos. Las inercias sostienen la situación en el compás de espera que demanda nuevamente el periodo de elecciones internas y generales en marcha, mientras aumenta el deterioro económico, la violencia social y las amenazas contra la vida democrática.

A un mes de que termine el año 2002, la renuncia de Raúl Vera Bogado como presidente del Banco Central del Paraguay, y de James Spalding, ministro de Hacienda, agrega un nuevo matiz a la crisis económica que soportó el país este año. La detonante fue la prórroga por 30 días decidida en la Cámara de Diputados, para el tratamiento de la llamada Ley de Transición Económica, aguardada para obtener la aprobación del paquete de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

La respuesta de la Cámara a las urgencias del Ejecutivo no sorprende, está vinculada con el juego de las internas dentro del partido de gobierno y de las elecciones generales. No forma parte de un proyecto alternativo que tenga respuestas a la crisis económica y social, ni a la crisis política hacia el liderazgo de proyecto país, de desarrollo económico sin pobreza.

Derecho a la vida

Policías de “gatillo fácil”

César Báez Samaniego
Asociación Americana de Juristas (AAJ)

Preocupa la persistencia de homicidios arbitrarios perpetrados por agentes públicos que aplican el llamado “gatillo fácil”. No obstante, se observa que el Poder Judicial ha dado pasos importantes para castigar ejemplarmente a policías que perpetraron ejecuciones arbitrarias el año pasado.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Nacional consagra el derecho a la vida como el derecho fundamental del ser humano (art. 4), en concordancia con las disposiciones establecidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada por Ley N° 1/89 (art. 4) y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Ley N° 5/92 (art. 6).

El delito de homicidio se encuentra previsto en el Código Penal (art. 105), y se castiga con 5 a 15 años de prisión, aunque la pena puede ser elevada hasta 25 años cuando medien circunstancias agravantes. No obstante, no se considera una circunstancia agravante que el homicida haya actuado prevalido de su calidad de funcionario público encargado de hacer cumplir la ley, o en ejercicio abusivo de dichas funciones.

Deber de investigar y sancionar las ejecuciones arbitrarias

En varios significativos casos de homicidio y ejecuciones arbitrarias perpetrados por agentes policiales registrados en el informe del 2001, la Justicia ordinaria juzgó y aplicó condenas ejemplares. Pareciera que en determinados casos, en los que los agentes policiales perpetran ejecuciones arbitrarias fuera del marco de sus funciones oficiales y prevaliéndose del cargo, existe una voluntad de sancionar a los autores a través del sistema local de protección de los derechos humanos. Estas condenas, si bien fueron recurridas en todos los casos y aún no se encuentran firmes y ejecutoriadas, señalan un cambio plausible y una línea de efectiva protección judicial sin discriminaciones que el Poder Judicial debiera proseguir. Estos casos fueron:

El sub-oficial 2° OS Juan Carlos Ocholasky, el oficial ayudante OS Richard Hernán Jiménez Pérez y el oficial 1° OS Reinaldo Darío Núñez Rojas, acusados de haber ejecutado por una cuestión pasional a José Vera, chofer de móvil del diario Última Hora el 23 de setiembre de 2001, fueron condenados en juicio oral y público el 14 de setiembre de 2002 a sufrir las penas penitenciarias de 18, 15 y 8 años respectivamente[1]. Asimismo, los mencionados oficiales fueron dados de baja de las filas de la Policía Nacional por los cargos de graves faltas cometidas (Decretos N° 17.557 de 17 de junio de 2002 y 17.632 de 21 de junio de 2002). Este caso se había registrado en el informe anterior, en el que se señalaba que los agentes condenados pertenecían a las brigadas del Departamento de Delitos Económicos y de Investigación de Delitos, a quienes se acusaba con frecuencia de formar grupos parapoliciales que operaban al margen de la ley (CODEHUPY, 2001:42).

En juicio oral y público celebrado del 8 al 9 de abril de 2002[2], fueron condenados a 12 años de prisión bajo el cargo de homicidio doloso los agentes

[1] El Tribunal estuvo integrado por los jueces Antonio Yaryes, Antonio Ocampos y Sandra Farías.
[2] El Tribunal estuvo integrado por los jueces Carlos Ortiz, Juan Carlos Paredes y José Servín.

policiales Florentín Pavón y Rigoberto Ayala, en servicio en el departamento de la Cordillera, acusados de haber matado a Luis Valiente, joven residente en la ciudad de Caacupé, quien recibió un disparo de parte de los policías, en un confuso incidente cuando los agentes estaban peleándose con otras personas en una estación de servicio.

En el caso de la ejecución extrajudicial de Derlis Alcides Villagra Estigarribia, ocurrida en Ciudad del Este (departamento de Alto Paraná) el 28 de mayo de 2001, el Tribunal de Sentencia de la circunscripción judicial del Alto Paraná[3] juzgó el caso el 21 y 22 de marzo del 2002 y declaró culpable al ex jefe del Departamento de Investigación de Delitos del Alto Paraná, comisario Hermes Enríquez Argaña, del cargo de homicidio doloso y lo condenó a 10 años de prisión, mientras que absolvió a los otros dos acusados, los suboficiales de policía Benjamín de la Cruz Leiva y Antonio González.

La acusación logró demostrar que el día del hecho, los tres agentes se acercaron en horas de la noche a una camioneta donde se encontraba la víctima, en la vía pública de Ciudad del Este, y minutos después se escucharon varios disparos, tras los cuales los agentes salieron huyendo presurosamente. Varios testigos presenciales identificaron, tras la prueba de reconocimiento de personas, a los acusados como los policías que habían participado del suceso. Derlis Villagra Estigarribia había salido recientemente de prisión, donde había estado preso por un hecho de asalto a una entidad bancaria.

Sin embargo, en otros casos sigue existiendo una preocupante impunidad debido a la falta de una eficiente actividad investigativa fiscal y a la ausencia de un pronunciamiento judicial que establezca responsabilidades más enérgicamente. En este sentido, los casos de homicidio de niños soldados durante el servicio militar obligatorio, o la muerte de campesinos durante desalojos de inmuebles invadidos o en despejes de rutas siguen quedando impunes.

VIOLACIONES AL DERECHO A LA VIDA

La caída de Alfredo Stroessner en el año 1989 produjo un cambio radical en el sistema represivo de la dictadura organizado desde el Estado, y hoy las condiciones son enteramente diferentes en la estructura estatal. Sin embargo, permanecen prácticas lesivas al derecho a la vida por parte de agentes públicos, sean éstos policías, militares o guardiacárceles, y se registran casos de excesos represivos así como la utilización inadecuada de armas de fuego y otros elementos absolutamente desmedidos y no proporcionales para mantener un orden democrático.

Las víctimas de violaciones al derecho a la vida son, en general ciudadanos bajo custodia del Estado (detenidos o conscriptos en el servicio militar)[4], o

[3] Compuesto por las juezas Carmen Teresa Barrios y Ana María Arréllaga y el juez José Francisco Zacarías.

[4] Véase además el capítulo sobre "Derecho a la Paz y al Desarme" de este informe.

personas que pertenecen a sectores más desfavorecidos de la estructura socio-económica, así como personas que están expuestas al llamado "gatillo fácil", cuando agentes policiales usan el arma de fuego innecesariamente o fuera de los límites reglamentarios.

En la madrugada del 30 de noviembre del 2001, efectivos de la Policía Nacional comisionados en la ciudad de Curuguaty (departamento de Canindeyú) ejecutaron al estudiante Miguel Ángel Casco Valdovinos. El joven de 17 años de edad recibió cuatro disparos en la cabeza realizados por los suboficiales Derlis Godoy, Heriberto Herrera y Alberto Ayala. Un testigo, Fidel Denis de 19 años, también detenido por la policía en ese momento, logró salvarse de una suerte similar.

Ambos habían sido detenidos por efectivos policiales en la siesta del 29 de noviembre, el mismo día que se registró un asalto a distribuidores de la empresa comercial Whaaldren. La detención de Fidel tuvo lugar en las inmediaciones del asentamiento Naranjaty. Según su denuncia, sin mediar explicaciones los policías lo esposaron y lo subieron a una camioneta del Ministerio Público de Curuguaty. De regreso a la ciudad, con Fidel Denis detenido, se cruzaron con Miguel Ángel Casco Valdovinos que también fue detenido y subido al vehículo. Ambos jóvenes ingresaron al patio de la Comisaría de Curuguaty, pero sin descender en ningún momento del vehículo. Posteriormente, el vehículo prosiguió viaje hasta un camino donde se cruzaron con policías que habían realizado una patrulla en la zona. El suboficial Heriberto Herrera autorizó al grupo a regresar a Curuguaty, no así a los que se encontraban en la camioneta de la Fiscalía. En el lugar, Fidel Denis y Miguel Ángel Casco Valdovinos fueron sometidos a torturas y a una feroz golpiza. La intención era que se declarasen culpables del asalto y robo a los distribuidores de la empresa.

Fidel declaró en juicio que el suboficial Godoy ordenó a Miguel Ángel subir a la carrocería de la camioneta y efectuó un primer disparo de revólver, que le rozó la cabeza. Miguel Ángel comenzó a pedir auxilio a gritos, oportunidad en que Godoy efectuó otro disparo que impactó directamente en la cabeza, produciendo la caída al suelo del joven, mientras que otros dos policías, que se encontraban parados detrás de la camioneta, efectuaron también dos disparos cada uno, impactando los mismos en la cabeza Miguel Ángel, que había caído al suelo.

Cuando le llegó el turno a Fidel, éste fue liberado de las esposas. El suboficial Derlis Godoy le alzó del cabello para obligarlo a arrodillarse en el piso de la camioneta y el suboficial Herrera le apuntó a la cabeza para dispararle. Por instinto de conservación, Fidel golpeó el arma del policía, se produjo un disparo y aprovechó ese instante de duda para saltar de la camioneta y comenzar a correr.

Fidel Denis logró huir bajo una lluvia de balas disparadas por los policías que lo persiguieron, pero la noche era cerrada y Fidel se salvó al entrar a un

río donde permaneció toda la madrugada escondido, mientras sus perseguidores no dejaban de buscarlo y disparar al azar hacia el agua. Al llegar la mañana, se animó a salir del río, buscó refugio en una casa de las cercanías donde los dueños los auxiliaron y ayudaron a enviar un mensaje a sus familiares para que fueran a buscarlo. Cerca de la medianoche del 30, su madre, su hermana y su concubina, llegaron al sitio donde estaba escondido. La declaración de Fidel Denis permitió encontrar el cuerpo de Miguel Ángel Casco Valdovinos, que presentaba cuatro tiros en la cabeza.

Un Tribunal de Sentencia, en juicio oral y público sentenció el 27 de agosto de 2002 a los suboficiales Derlis Godoy Segovia, Heriberto Herrera Vargas y Alberto Ramón Ayala a 25 años de prisión, y al comisario Oscar Zunini, y a los suboficiales Óscar López, Desiderio Peña y Julián Cabañas a 5 años de prisión.

El 13 de octubre de 2002, en horas de la mañana, fue asesinada por efectivos policiales la joven Cynthia Celeste Fretes Leguizamón, de 21 años de edad, como consecuencia de la confusión policial al intentar detener el vehículo en que iba la joven, confundido con otro rodado denunciado como robado horas antes. De acuerdo al relato coincidente de los testigos, sin que mediara siquiera un intento de detención o paro del vehículo por parte de los policías, éstos abrieron fuego contra el vehículo. El oficial ayudante Rodolfo Fernández y los sub-oficiales, Edison Torres y Roque Fretes, imputados como autores del hecho, se encuentran recluidos en la Agrupación Especializada de la Policía Nacional, bajo investigación fiscal y bajo sumario administrativo de la Justicia Policial. El jefe de la comisaría de San Lorenzo, comisario Julio Sosa, fue removido dos días después del incidente.

Como resaltáramos en el informe anterior, "la Policía Nacional no observa un protocolo de uso de la fuerza y de armas de fuego para la intervención en manifestaciones, sean estas lícitas o ilícitas (bloqueo de carreteras o desalojos de ocupaciones). En estos casos es generalizada la actuación de efectivos policiales que no tienen entrenamiento para intervención en manifestaciones, así como tampoco cuentan con el equipo autoprotector y armamentos no letales que disminuyan al mínimo la posibilidad de causar lesiones o la muerte" (CODEHUPY, 2001:42). Este año, durante las violentas manifestaciones públicas desatadas por el sector político que apoya al ex general golpista y prófugo de la justicia paraguaya Lino César Oviedo, ocurridas principalmente en Ciudad del Este (departamento de Alto Paraná) el 15 de julio, la Policía mató a dos manifestantes, Atilano Ramírez (36 años) y Amancio Martínez Toledo (53 años), en medio de los violentos enfrentamientos que se registraron entre los agentes del orden y los seguidores de Oviedo, que motivara la instauración del Estado de Excepción en todo el territorio de la República durante tres días. Del mismo modo, se han registrado muertes de miembros de organizaciones campesinas durante represiones policiales a manifestaciones y en desalojos de inmuebles invadidos[5].

En otros casos, la sospecha sindica directamente a los agentes públicos como autores de hechos delictivos comunes, que son perpetrados por policías prevalidos de su cargo. Por ejemplo, el 4 de mayo de 2002, el taxista Carlos Villagra Lovera fue asesinado por tres personas que lo habían asaltado, que resultaron ser los suboficiales de policía Nelson Fabián Mora Leguizamón, Sinecio Camacho y Edgar Herrera Caballero. Éstos se encuentran en prisión preventiva y bajo investigación fiscal a la fecha de este informe.

RECOMENDACIONES

- En la línea de lo recomendado en el informe anterior, "no basta con la simple capacitación de funcionarios policiales o de seguridad en las normas de derechos humanos, y en especial de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, y del Código de Conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, para garantizar un adecuado apego de los agentes públicos al respeto a la vida. Además de las inversiones en bienestar personal y equipos, capacitación y cooperación extranjera que necesita la Policía Nacional, debe priorizarse la creación de organismos de control efectivos y externos a la Policía, y su sujeción cada vez mayor a los poderes públicos, en especial al Poder Judicial" (CODEHUPY, 2001:48-49).
- Asimismo, volvemos a resaltar que "la figura de la querella penal autónoma debe reinstaurarse, al menos para los delitos contra los derechos humanos, como una manera efectiva de control de la víctima y de la ciudadanía sobre las actuaciones de los organismos judiciales en el juzgamiento del personal de seguridad del Estado implicado en homicidios arbitrarios o ejecuciones extrajudiciales, de manera que la investigación y solicitud de sanción penal de estos hechos no dependan en forma exclusiva de la acusación pública, que en su trabajo cotidiano está sujeta, en gran medida a la labor de la Policía para el cumplimiento de sus fines investigativos" (CODEHUPY, 2001:49).

[5] Véase el capítulo sobre Movimiento Campesino de este informe.

Derecho a la libertad seguridad personal e integridad física

¿Retorna la tortura?

Hugo Valiente

Graves fallas de las instituciones del sistema local de protección de derechos humanos, y elocuentes casos que demuestran la persistencia de prácticas propias del terrorismo de Estado señalan que el 2002 será recordado como el año del retorno de la tortura a los perseguidos políticos.

INTRODUCCIÓN

Paraguay establece un marco jurídico que proscribe terminantemente la tortura, y es Estado parte de la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la Tortura (CIT - Ley N° 56/90), y la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas crueles, inhumanos y degradantes (CAT - Ley N° 69/90). Del mismo modo, la Constitución Nacional prohíbe la tortura y dispone su imprescriptibilidad (art. 5).

En atención a estas disposiciones, el Código Penal de 1997 tipifica y penaliza la tortura y otras formas análogas de tortura y tratos crueles, bajo tipos como la coacción respecto de las declaraciones y la lesión corporal en ejercicio de las funciones públicas, en el capítulo correspondiente a los hechos punibles contra el ejercicio de las funciones públicas.

Sin embargo, el artículo 309 del Código Penal omite elementos esenciales que configuran el delito de tortura, e incumple la obligación del Paraguay de respetar en su legislación penal interna el artículo 1º de la CAT, que establece una definición de lo que debe entenderse por tortura. Por ejemplo, el Código no sanciona el delito por el solo hecho de su comisión, sino que exige la prueba de efectos o secuelas graves (Comité contra la Tortura, 2000: pr. 150 b) y Comité contra la Tortura, 1997: pr. 189-213).

Para resaltar aún más la errática definición del delito de tortura que establece el Código Penal paraguayo, baste señalar que el mismo se encuentra en el capítulo correspondiente a los hechos punibles contra el buen ejercicio de la función pública, donde el "bien jurídico tutelado es la confianza de la sociedad en los funcionarios públicos y el cumplimiento del deber de fidelidad al Estado y a la sociedad que todo funcionario contrae desde el momento de asumir sus funciones", como dice la exposición de motivos del Código[1].

Además de estas disposiciones, el Código Procesal Penal de 1998 establece una gama de garantías procesales que evitarían la práctica de la tortura en el marco de la investigación penal. Específicamente está prohibido durante la declaración del imputado:

- Que se empleen contra él medios contrarios a su dignidad (art. 75.1);
- Que se lo inmovilice físicamente en el lugar y durante la realización de la audiencia, o cualquier otro acto procesal que exija su presencia, sin perjuicio de las medidas de vigilancia que en casos especiales pueda requerir el juez o el Ministerio Público (art. 75.8); particularmente, está prohibido que el mismo se encuentre esposado (art. 91);

[1] Así las cosas, no cabe sino preguntarse si el juzgador, al momento de dictar una sentencia, debe valorar la afrenta infligida por el torturador a la dignidad humana de la víctima y a su integridad física y psíquica, o la medida en la que con su acto defraudó la confianza del Estado. En el caso de un delincuente aberrante, ¿podría valorarse que el torturador no defraudó las expectativas de la sociedad y del Estado...?

- Ser sometido a cualquier método de fuerza o coacción, así como a medidas que afecten su libertad de decisión, su memoria, voluntad, capacidad de comprensión y la dirección de su propia declaración (art. 88);
- Ser interrogado con preguntas capciosas, sugestivas o que se le exija que conteste perentoriamente a las cuestiones que se le planteen (art. 89).

Tipificación del delito de tortura y formas análogas a la tortura en el Código Penal

Tortura (art. 309)	**Lesión corporal en ejercicio de las funciones públicas (art. 307)**	**Coacción respecto de declaraciones (art. 308)**
1° El que con la intención de destruir o dañar gravemente la personalidad de la víctima o de un tercero, y obrando como funcionario o en acuerdo con un funcionario: 1. realizara un hecho punible contra a) la integridad física conforme a los artículos 110 al 112; b) la libertad de acuerdo a los artculos 120 al 122 y el 124; c) la autonomía sexual según los artículos 128, 130 y 131; d) menores conforme a los artículos 135 y 136; e) la legalidad del ejercicio de funciones públicas de acuerdo a los artículos 307, 308, 310 y 311; o 2. sometiera a la víctima a graves sufrimientos síquicos, será castigado con pena privativa de libertad no menor de cinco años. El inciso 1 se aplicará cuando la calidad de funcionario: 1. careciera de un fundamento jurídico válido; o 2. haya sido arrogada indebidamente por el autor.	1º El funcionario que, en servicio o en relación a él, realizara o mandara realizar un maltrato corporal o una lesión, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años. En casos leves, se aplicará pena privativa de libertad de hasta tres años o multa. 2º En caso de una lesión grave conforme al artículo 112, el autor será castigado con pena privativa de libertad de dos a quince años.	El funcionario que, teniendo intervención en un procedimiento penal u otros procedimientos que impliquen la imposición de medidas, maltratara físicamente a otro, o de otro modo le aplicare violencia y así le coaccionara a declarar o a omitir una declaración, será castigado con pena privativa de libertad de dos a quince años. En casos leves, se aplicará la pena privativa de libertad de uno a cinco años.

La Policía en ningún caso puede tomar declaración indagatoria a las personas detenidas; tales declaraciones son nulas, carecen de valor y no pueden constituir prueba (art. 90). La única información que los agentes de la policía pueden requerir de una persona, es su identidad al momento de proceder a su detención, para poder cumplir la orden en la persona correcta (art. 298.5).

Estas disposiciones son concordantes con la prohibición establecida en el artículo 15 de la CAT que dispone que ninguna declaración que se demuestre que haya sido obtenida bajo tortura tenga valor de prueba en juicio.

Una vez detenida la persona, la Policía tiene un plazo máximo de 6 horas para notificar de su aprehensión al fiscal que la ordenó. La Ley Orgánica del Ministerio Público (Ley Nº 1.562/00) dispone que luego de la notificación, el agente fiscal a cargo se debe constituir en las dependencias policiales a los efectos de controlar:

a) las condiciones físicas del imputado;

b) las condiciones del lugar de la detención;

c) el cumplimiento estricto de todos los derechos del imputado;

d) que se haya registrado el día y hora de la aprehensión o detención;

e) la confección del atestado policial conforme lo previsto en el Código Procesal Penal;

f) la existencia y veracidad del inventario de bienes secuestrados o entregados;

g) la atención respetuosa a la víctima o al denunciante; y,

h) si constata alguna anormalidad confeccionará un acta que elevará de inmediato al Fiscal Adjunto (art. 24).

Cabe agregar que al momento de efectuarse la detención, la policía debe solicitar a la persona detenida la información sobre el pariente, allegado/a, persona, asociación o entidad a la que ésta desea avisar de su detención y del lugar a donde será conducido[2].

El fiscal que ordenó la detención tiene la obligación de fijar la primera audiencia dentro de las 24 horas siguientes de la detención, prorrogables sólo a pedido de la persona imputada por otras 24 horas más, en caso que ésta lo solicite para nombrar defensor (art. 85 del Código Procesal Penal), con el objeto brindar una explicación al imputado/a sobre los hechos que se le imputan y recibir de éste/a su versión de descargo. Igualmente, dentro de las 24 horas posteriores a su detención, debe ser puesto/a a disposición del juez penal de garantías de turno, para someter a examen la legalidad de la detención y resolver sobre si el detenido saldrá en libertad, o se le impondrá alguna medida cautelar a los efectos de asegurar su comparecencia en el proceso[3].

[2] Al respecto, se pueden consultar la Constitución Nacional (art. 12.2), el Código de Procedimientos Penales (art. 75.3, 298.7), y el Conjunto de Principios para la Protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión (Principio 16).

[3] Estos derechos se encuentran ampliamente reconocidos y reglamentados en la Constitución Nacional (art. 12.5), la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 7.5), la Declaración Americana de derechos y deberes del Hombre (art. XXV), la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (art. XI), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 9.3), el Código Procesal Penal (art. 240), y el Conjunto de Principios para la Protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión (Principio 11.1).

El fiscal podrá tomar la declaración del imputado en su despacho o en la comisaría donde se encuentre detenido. En este último caso, está prohibida la presencia policial en la declaración, salvo por estrictos motivos de seguridad (art. 23 de la Ley Nº 1.562/00).

El delito de tortura es perseguible de oficio por el Ministerio Público, que tiene a su vez el ejercicio exclusivo de la acción penal pública, ya que el Código Procesal Penal morigera la autonomía de la víctima en el proceso penal, ya que la querella está subordinada a la acusación fiscal. Desde el 2001, la Fiscalía General del Estado puso en funcionamiento una unidad especializada en delitos contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, con competencia material para los delitos mencionados en los artículos 307 al 309 del Código Penal, entre otros, y competencia territorial en todo el país[4].

DEBER DE INVESTIGAR Y SANCIONAR LOS CASOS DE TORTURA

La jurisprudencia del Comité contra la Tortura señala que "con arreglo al artículo 12 de la Convención, las autoridades tienen la obligación de iniciar una investigación *ex oficio*, siempre que haya motivos razonables para creer que actos de tortura o malos tratos han sido cometidos, sin que tenga mayor relevancia el origen de la sospecha. El artículo 12 requiere igualmente que la investigación sea pronta e imparcial. Con respecto a la prontitud, el Comité observa que la misma es esencial, tanto para evitar que la víctima pueda continuar siendo sometida a los actos mencionados como por el hecho de que –salvo que produzcan efectos permanentes y graves–, por los métodos empleados para su aplicación, las huellas físicas de la tortura y, con mayor razón, de los tratos crueles, inhumanos o degradantes, en general desaparecen en corto plazo"[5].

Coincidente con esta interpretación, cabe señalar que basta que por cualquier medio sea informado el Ministerio Público sobre un hecho de tortura, para que éste deba iniciar de inmediato la investigación fiscal al respecto. Un medio frecuentemente usado en Paraguay es la manifestación de la persona detenida al momento de prestar su primera declaración como imputada ante la Fiscalía, dentro de las 24 horas siguientes a su aprehensión.

Sin embargo, la actitud del Ministerio Público en la práctica parece ser otra. No siempre son investigadas las denuncias, no se imputa a los responsables y desde la vigencia del Código Penal de 1997 no se ha dictado ninguna condena por tortura en ninguno de los casos denunciados, ya que ninguno de

[4] Resolución Nº 1.106 "Por la que se asigna competencia exclusiva en hechos punibles contra los Derechos Humanos a agentes fiscales en lo Penal" de 22 de agosto del 2001. Ampliada posteriormente por Resolución Nº 1.147 de 30 de agosto del 2001 (CODEHUPY, 2001:72).

[5] Comité contra la Tortura. Comunicación Nº 59/1996: España. 14 de mayo de 1998. Doc. ONU CAT/C/20/D/59/1996.

ellos llegó a juicio oral y público. De acuerdo con una consulta realizada a la Oficina de Distribución de Causas Penales de la circunscripción de la Capital, se registran 6 causas penales abiertas por delito de tortura, 19 por el delito de lesión corporal en ejercicio de funciones públicas y ninguna por el delito de coacción respecto de declaraciones (cuadro sinóptico en anexo a este capítulo)[6].

La enorme diferencia entre los casos que se denuncian por diversos medios, mayoritariamente por la denuncia individual y responsable de la víctima ante el fiscal penal o el juzgado de garantías, y la cantidad de causas efectivamente abiertas a investigación, evidencian una extraña selectividad del sistema penal, que toma o no en consideración un caso por criterios que probablemente no sean estrictamente jurídicos[7].

Por ejemplo, Víctor Daniel Rodríguez Caramagnola, imputado en un caso de homicidio doloso y robo agravado, en el momento de prestar declaración ante la jueza penal de Garantía de su causa el 15 de octubre de 2001, manifestó textualmente que "todo lo declarado lo hice porque estaba cansado en el Dpto. de Investigación de Delitos y me dijeron que me iban a matar si no declaraba quiénes fueron los autores del hecho y que yo también participé [...] El subcomisario Néstor Sosa fue el que me obligó a que diga que Néstor Sánchez Robledo y Nelson González Silva eran los autores directos del hecho y que yo junto a Joel Soler Gallardo estábamos allí". Sin embargo, a pesar de la claridad de la manifestación y de haber sido responsablemente asumida por el declarante de la denuncia, este testimonio no fue desglosado y remitido al Ministerio Público para la investigación fiscal[8]. Parece que existe una tendencia en el Poder Judicial a considerar que las denuncias de torturas son parte de la estrategia de defensa de las personas imputadas, y no se las tiene en cuenta por esta razón.

Igualmente, de los pocos casos abiertos, destaca que en ninguno de ellos se haya llegado al juicio oral y público o hayan proseguido eficazmente las investigaciones fiscales. En estos casos, el paso del tiempo entre el momento del hecho o la denuncia con el momento en que deba pronunciarse el tribunal de sentencia torna visiblemente ineficaz a la acción penal, permite que desaparezcan evidencias o fallezcan testigos, retrasa las reparaciones y garantiza que los denunciados continúen en sus funciones, porque los procesos administrativos de responsabilidad quedan supeditados a las resultas de la causa penal.

En esta situación, se señala con preocupación el estancamiento de la causa en la que se investigan los hechos de tortura que padecieron agentes policiales involucrados en el intento de golpe militar a favor del ex general y prófugo de la

[6] El total de las causas ingresadas al sistema judicial de la capital por estos delitos representa el 0,1% de las 16.947 causas ingresadas durante la vigencia del nuevo sistema penal, que abarca de 1 de marzo de 2000 hasta el 30 de septiembre de 2002, fecha de la consulta.

[7] Como ejemplo cercano, casi ninguna de las denuncias registradas en el informe del año pasado (CODEHUPY, 2001:55-69) fue investigada.

[8] Véase el expediente "Néstor Raúl Sánchez Robledo y otros s/ homicidio doloso y robo agravado", ante el Juzgado Penal de Garantías de Lambaré, a cargo de la jueza Carolina Llanes Ocampos.

justicia Lino Oviedo, el 18 de mayo de 2000. Este hecho fue objeto de una pesquisa alternativa por parte de la CODEHUPY en el año 2000, y los resultados y conclusiones de esa investigación fueron publicados en el informe de ese año (CODEHUPY, 2000:43-48). En ese informe se señaló que existían denuncias consistentes y evidencias que señalaban la participación de los policías Juan Basilio Pavón, Merardo Palacios, Osvaldo Vera, Diosnel Ferreira y Víctor Agüero en sesiones de tortura a los policías que presuntamente habían participado de la insurrección. Estas torturas habían sido infligidas bajo las órdenes y protección del entonces ministro del Interior Walter Bower[9].

Los fiscales penales Amílcar Ayala y Fabián Centurión presentaron acusación el 8 de mayo de 2001 en contra de Walter Bower, bajo el cargo de tortura en perjuicio del ex comisario Alfredo Cáceres, hecho ocurrido el 21 de mayo de 2000 en el cuartel del Comando de Infantería de Marina en Asunción. Asimismo, solicitaron la acumulación de la causa con otros expedientes en los que se investigaba a Basilio Pavón, Merardo Palacios y Osvaldo Vera por torturas a otros policías en la Comisaría 11 Metropolitana. La defensa de Bower apeló la acumulación de causas, pero perdió el recurso. La audiencia preliminar, que debía realizarse el 27 de noviembre de 2001, quedó suspendida por la interposición de una acción de inconstitucionalidad planteada por Bower el 16 de noviembre, estando hasta el momento suspendida la prosecución de la causa por la falta de pronunciamiento de la sala constitucional de la Corte, que a la fecha aún no se expide sobre la cuestión[10].

En otro caso de mucha menor repercusión, Carlos Fabrizio Coronel Paredes (CI N° 2.346.968), denunció en julio de 2001 ante el Ministerio Público que había sido víctima de un hecho de brutalidad policial durante un control de menores y bebidas alcohólicas en el shopping de una estación de servicio en Asunción el 7 de julio de 2001. El denunciante refirió que intentó acercarse para interceder por un grupo de adolescentes que estaban siendo golpeados por los policías, pero fue detenido y golpeado en la patrullera. Lo trasladaron a la Comisaría 2ª Central de la ciudad de Fernando de la Mora, donde el oficial 2° OS Abel Rivarola lo siguió golpeando. Posteriormente, la víctima refiere que fue dejada en libertad sin mayores explicaciones. La fiscal Gloria Benítez, de la Unidad de Derechos Humanos, recién formuló el requerimiento fiscal de imputación bajo el cargo de lesión corporal en ejercicio de funciones públicas el 20 de junio de 2002, inexplicablemente casi un año después de la denuncia, estando la causa en estado de investigación fiscal, y fijada la fecha para la presentación de la acusación el 27 de noviembre[11].

[9] Quien actualmente continúa ocupando su banca como diputado de la ANR - Partido Colorado.

[10] Véase el expediente "Walter Bower Montalvo y otros s/ tortura, privación de libertad y otros", ante el Juzgado Penal de Garantías N° 1 de Asunción, a cargo del juez Gustavo Gorostiaga.

[11] Véase el expediente "Abel Rivarola s/ lesión corporal en ejercicio de funciones públicas". Causa N° 01-01-00001-2001-15.544, ante el Juzgado Penal de Garantías N° 5 de Asunción.

Siendo la lesión un delito de resultado, parece previsible que la prueba de la lesión sea imposible de ser diligenciada cuando ya no exista rastros de ella un año después de cometido el hecho.

Graves falencias institucionales en los organismos del sistema local de protección de los derechos humanos y comprometedoras implicaciones de sus titulares en los hechos de tortura denunciados, parecen explicar el decaimiento general de los recursos de protección interna y su futilidad para el logro de los resultados previstos. En esta línea, la ineficacia demostrada por el Ministerio Público y las actitudes del Fiscal General del Estado, Oscar Latorre, parecieran ser reveladoras de un comportamiento institucional complaciente hacia las arbitrariedades policiales, de las cuales incluso dependen los agentes fiscales en su trabajo de acopio de pruebas y construcción de sus casos. A la falta de independencia política del Ministerio Público se suma su falta de independencia orgánica e institucional para poder investigar sin tener que recurrir obligadamente a la información que la Policía le administra.

El Fiscal General del Estado fue incluso más allá, manifestándose en diversas oportunidades, con expresiones poco felices, en legitimación del accionar arbitrario de la Policía en función investigativa y elogió la política de "mano dura" y "tolerancia cero" con la delincuencia. Requerido en una audiencia en la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores –a raíz de una serie de denuncias de detenciones arbitrarias y torturas a niños y adolescentes trabajadores ambulantes– Latorre dijo que "en la medida que tengamos niños mendigando en las calles que lo único que saben es pedir plata y si uno no les da plata te revientan el auto, vamos a tener potenciales delincuentes... bah, ya estamos en presencia de delincuentes en acción" (ABC, 6/11/02).

El Defensor del Pueblo Manuel Páez Monges, nombrado hace menos de un año, refirió que la Defensoría aún no ha establecido un plan de trabajo referido a las denuncias de malos tratos y torturas contra personas detenidas en las comisarías. Incluso, Páez Monges señaló que en ocasiones las denuncias son falsas, y que **los detenidos se autoinfligen heridas para denunciar a los agentes policiales por tortura** (Noticias, 1/9/02). No obstante, aún resulta temprano para poder evaluar con suficiente solvencia el impacto que tuvo la creación efectiva de esta institución para detener la tortura y malos tratos de los agentes públicos en los centros de detención.

En cambio, no todas las actuaciones de funcionarios con responsabilidad han sido similares. En su breve paso por el Ministerio de Justicia y Trabajo, Diego Abente ordenó la instrucción de un sumario administrativo a Víctor Chaparro, Luis Gauto y Melanio Gavilán, director, jefe de seguridad y guardia del Penal de Emboscada respectivamente, tras comprobar en una intervención sorpresiva que unos 8 reclusos del penal se encontraban en una celda de aislamiento y habían sufrido malos tratos y castigos físicos y psicológicos durante varios días. El ministro ordenó la intervención del penal, de-

signando a los funcionarios Luis Noguera Rivarola y Anildo Caballero como interventor y juez instructor respectivamente (Resolución N° 470/02). El sumario aún no ha concluido a la fecha de este informe.

DENUNCIAS REGISTRADAS POR TORTURA

No existe un acopio de información fiable en fuentes oficiales o no gubernamentales que registre con exhaustividad todas las denuncias por tortura que se presentan en las distintas instancias. En ausencia de tales datos, bastará con citar algunos casos que por su gravedad o representatividad señalan las dimensiones de la persistencia de la tortura y los ámbitos en los que se la practica.

Caso de los militantes del Movimiento "Patria Libre"[12]

El 2002 empezó con el caso más polémico e impactante de los denunciados en el año. En relación con el secuestro de María Edith Bordón de Debernardi, el 19 de enero del 2002, fuentes oficiales de la Policía Nacional, del Ministerio del Interior y del Ministerio Público anunciaron que las investigaciones se encontraban dirigidas hacia el movimiento político de izquierda Patria Libre y, en particular, en contra de determinados dirigentes y militantes de dicha organización[13]. En esa misma fecha, el Ministerio Público dictó la Resolución Nº 8 (firmada por los fiscales Hugo Velázquez y Cynthia Lovera), por la cual se oficializan las aprehensiones de Víctor Colmán, Ana Rosa Samudio de Colmán y Jorge Samudio que se habían realizando hasta el momento, e imputando y dictando órdenes de detención en contra de Juan Francisco Arrom Suhurt, Anuncio Martí Méndez, Carmen María Villalba Cardozo, Gilberto Yamil Cetrini, Pedro Alcides Cardozo, Alcides Omar Oviedo Brítez, Lucio Silva y Gustavo Lezcano Espínola, a quienes a partir de ese momento el Estado los considera prófugos. La lista, así como datos personales y fotografías de las personas proveídas por la Policía, tuvo inmediatamente una amplia publicidad a través de los medios de comunicación.

[12] La información de este subtítulo, salvo indicación en contrario, proviene básicamente del expediente "Investigación Fiscal c/ De Los Santos Saldívar y otros s/ hecho punible contra la libertad de las personas -secuestro- víctima María Edith Bordón de Debernardi" Causa N° 2.031/01 ante el Juzgado Penal de Garantías de Luque, a cargo de la jueza María Teresa González de Daniel; el expediente "Javier Benjamín Cazal, Antonio Gamarra, José David Schémbori s/ Desaparición Forzosa y Torturas" Causa N° 1.150/02, ante el Juzgado Penal de Garantías N° 2 de Asunción; en la documentación del caso "Medidas Cautelares a favor de Juan Francisco Arrom y Anuncio Martí. Ampliación de Medidas Cautelares a favor de Víctor Colmán, Ana Rosa Samudio de Colmán y Jorge Samudio" ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); además de información suministrada por las víctimas. Sobre la versión de las víctimas, se puede consultar en www.nuncamas.pyglobal.com/

[13] La señora Bordón de Debernardi había sido secuestrada en el mes de noviembre de 2001, y tras 64 días de cautiverio fue liberada el 19 de enero, luego de haber sido satisfecha la demanda de un millonario rescate que requerían sus captores, de acuerdo a fuentes de la familia Debernardi y del Ministerio Público.

Víctor Colmán, Ana Rosa Samudio de Colmán y Jorge Samudio fueron detenidos en la madrugada del 19 de enero de 2002 por agentes del Departamento de Investigación de Delitos, personal civil del Centro de Investigación Judicial del Ministerio Público y los fiscales penales Velázquez y Lovera, quienes allanaron el domicilio del matrimonio Colmán ubicado en el barrio Loma Pytâ, en la ciudad de Asunción (en el lugar se encontraban durmiendo los tres). Víctor Colmán está relacionado con Arrom Suhurt a través de su militancia en el Movimiento "Patria Libre", y además porque son socios comerciales ya que ambos se dedican a la venta de lubricantes. Ana Rosa es esposa de Colmán, y Jorge Samudio, su hermano, vive con ellos y realiza trabajos ocasionales que le consiguen Arrom y Colmán, sin tener mayor vinculación con "Patria Libre".

De acuerdo con lo denunciado por Colmán, Samudio y Ana Rosa de Colmán en las causas judiciales, además de negar su participación en el secuestro, informaron que el domicilio había estado siendo controlado por la Policía antes del allanamiento. Que en la madrugada del 19, escucharon que alguien tocaba insistentemente el timbre de la casa y golpeaban fuertemente la puerta. Ana Rosa de Colmán se levantó a mirar a través de la ventana y vio a un hombre de civil y armado que gritaba "¡abran la puerta!", tras lo cual corrió a su habitación para decirle a su marido que estaban siendo asaltados. Colmán sacó una escopeta que tenía guardada en el ropero. Ínterin, Jorge Samudio había ido a abrir la puerta y al mirar a través de la mirilla vio que la habían tapado; sin embargo, pudo observar a varios agentes de policía uniformados, tras lo cual avisó a Colmán, quien guardó nuevamente la escopeta en el ropero y fue a abrir la puerta.

Jorge Samudio refirió en su declaración que, tras ello, abrieron la puerta sin ningún tipo de resistencia, avisando a la policía que iban a colaborar con ellos, cuando intempestivamente se abalanzan unos diez policías que los atropellan y se meten por toda la casa. Reducidos por los policías, son esposados con las manos para atrás y arrojados boca abajo en el patio de enfrente. Allí, el oficial inspector José David Schémbori (del Departamento de Investigación de Delitos) le aplastó la nuca con la rodilla y estirándole del pelo le levantó la cabeza, para introducirle la punta de su pistola en la boca diciéndole que allí mismo iría a morir.

Tras diversos abusos cometidos por los policías durante el procedimiento, ante la mirada impávida de los fiscales que se encontraban actuando en el allanamiento, el subcomisario Antonio Gamarra lo apartó de la casa y le dijo "vamos a jugar pelotita", y lo subió a un automóvil GOL de color blanco sin chapa. En ese momento uno de los oficiales advirtió que el auto "no tenía música" y lo subieron a otro GOL blanco sin chapas, pusieron la música a todo volumen y lo llevaron a la costa del río Paraguay, donde Gamarra lo torturó apretándole los testículos para que confiese dónde tenían secuestrada a la señora Bordón, dónde estaba Alcides Oviedo, informaciones sobre "Patria Libre" y sobre Arrom, en medio de amenazas de muerte. Tras volver a la casa luego de las torturas, lo

arrojaron de nuevo en el patio, para al cabo de un rato, llevarlo nuevamente a una camioneta negra que tenía un aparato para grabar y un micrófono, donde continuó el interrogatorio. En la camioneta pudo observar nuevamente a Colmán, a quien no había vuelto a ver, cuando era interrogado igualmente sobre su militancia en "Patria Libre".

Antes de ser derivados al Departamento de Investigación de Delitos, la fiscala Cynthia Lovera les hizo firmar el acta de allanamiento de la vivienda, sin que puedan leer el contenido de la misma. En las celdas de Investigación de Delitos volvieron a ser amenazados de muerte e insultados permanentemente por cuanto policía pasaba por enfrente a las celdas.

En su declaración como imputada, la señora Ana Rosa de Colmán refiere los acontecimientos en similares términos. Cuando se produce el atropello de la banda de policías en el domicilio de los Colmán-Samudio, ella se encontraba en su dormitorio, con un vestido corto de jeans y sin ropa interior. Allí la sorprendió Javier Cazal, funcionario civil del Ministerio Público y director del Centro de Investigación Judicial de esta entidad. Según refiere la señora Samudio de Colmán, Cazal abusó de ella agrediéndola sexualmente mientras la tenía inmovilizada en su cama, regodeándose mientras le tocaba los senos y los genitales y le decía que la iban a hacer "sentir mujer" como nunca lo habían hecho ni su marido "ni los otros muchachos de Patria Libre". Igualmente, con otros policías se burlaban mientras le decían que nunca más volvería a ver a su marido, a quien ya lo daban por ejecutado.

Pudo observar cómo los policías revolvían la casa y la dejaban un desastre, al tiempo que recogían cosas para usarlas como evidencia (la escopeta, una máquina de escribir, extractos de cuentas personales, vídeos caseros, etc.). No volvió a ver sino mucho después a su marido y a su hermano, que en ese momento ya estaban siendo apremiados por los policías dentro de los vehículos señalados más arriba. A punta de pistola la sacaron hasta el frente de la casa, donde pudo escuchar a la fiscala Cynthia Lovera mientras labraba el acta y otras personas le dictaban lo que debía asentar. De pronto, apareció un señor moreno, desconocido, que traía un maletín de cuero negro bajo el brazo y anunció "aquí traigo para la prueba", abrió la cartera y sacó algunos fajos de dinero y la fiscala Lovera le iba indicando dónde colocar los billetes en la casa. Cuando habían acabado de distribuir la evidencia, ingresó un joven con una cámara de vídeo y realizó algunas tomas de la vivienda, de Ana Rosa y de la evidencia supuestamente encontrada.

Tras finiquitar el allanamiento, el grupo incautó los dos autos de los Colmán Samudio y los trasladaron en ellos al Departamento de Investigación de Delitos. En ningún momento durante la detención, les informaron de las causas de la detención ni le exhibieron orden judicial de allanamiento alguna.

Arrom y Martí, de acuerdo a sus denuncias respectivas, en ese momento ya se encontraban desaparecidos y en poder de la Policía. Habían sido deteni-

dos frente al local del Centro de Investigación Judicial (CIJ) dependiente del Ministerio Público, el 17 de enero y torturados en bases clandestinas por policías. Las torturas incluyeron golpes de puño, en el torso, cabeza y testículos, asfixias con bolsas de plástico, simulacros de ejecución e inmersión en el agua. Entre los torturadores pudieron reconocer a algunos agentes de policía, entre ellos al sub-comisario Antonio Gamarra. También reconocieron a Javier Cazal, director del Centro de Investigación Judicial, entre los miembros del grupo que lo tenían secuestrado. De acuerdo al relato, la intención era que se autoinculpasen del secuestro, que firmen algunos documentos incriminatorios y que involucren a otros políticos y empresarios opositores en el planeamiento y ejecución del delito.

De acuerdo a lo referido por Arrom, en un intento de evitar seguir siendo torturado solicitó negociar con una autoridad, y le ofrecieron hablar con el ministro de Justicia y Trabajo, Silvio Ferreira, con quien se reunió personalmente y a quien solicitó garantías[14]. El ministro Ferreira lo puso en contacto telefónico con el ministro del Interior, Julio César Fanego, quien le ofreció garantías para huir del país si accedía a firmar unas declaraciones preparadas por ellos.

Los familiares de Arrom y Martí denunciaron que los mismos se encontraban desaparecidos desde el jueves 17 de enero en horas de la noche. Responsabilizaron a la Policía de haber detenido a ambos y de tenerlos en lugares clandestinos de reclusión. El 19 de enero en horas de la noche, familiares de Arrom presentaron una acción de hábeas corpus reparador a favor del mismo ante el juez de feria Carlos Fretes. Sin embargo, días después la acción fue desestimada porque tanto la Policía como el Ministerio del Interior negaron haber detenido al mismo, a quien lo consideraron prófugo. Similar resultado produjo un hábeas corpus preventivo presentado en nombre de Anuncio Martí ante el Juzgado Penal de Garantías N° 6 de Asunción, que fue rechazado el 24 de enero. Durante todo este tiempo, la Policía negó tener detenidas a estas dos personas.

El Defensor del Pueblo Adjunto Raúl Marín, basándose en una información que le habría dado el propio fiscal Hugo Velázquez, denunció que tanto Martí como Arrom se encontraban detenidos por grupos de la policía que estaban operando clandestinamente, y que corrían serio riesgo de ser eliminados físicamente.

Luego de casi dos semanas de búsquedas infructuosas, el 30 de enero la familia Arrom recibió una llamada telefónica de una persona que proporcionó el dato de una base clandestina de la policía de investigaciones ubicada en la ciudad de Villa Elisa (departamento Central), donde en los últimos días se había notado movimientos muy extraños. Alertados de esa manera, familiares y algunos medios de prensa localizaron la base clandestina y la rodearon, esperando la llegada de alguna autoridad judicial que pudiera ordenar el alla-

[14] Arrom ya conocía a Silvio Ferreira con anterioridad, no sólo por una común militancia anterior en la izquierda, sino porque Arrom trabajó en un proyecto social del Ministerio de Justicia y Trabajo durante la administración de Ferreira.

namiento. Sin embargo, antes que esto ocurriera, las personas que se encontraban en la base se dieron a una precipitada fuga a bordo de vehículos sin matrícula con vidrios polarizados, dejando abandonada la vivienda. En el lugar se encontraban Arrom y Martí con visibles rastros de haber sido torturados. Poestriormente se descubrió que la casa la alquilaba un oficial de policía de nombre Francisco Flores.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), sobre la base de una petición presentada por la CODEHUPY, dictó medidas cautelares a favor de Arrom y Martí el 6 de febrero, solicitando al Gobierno de Paraguay la adopción de "cuantas medidas sean necesarias para asegurar la vida y la integridad física" de las víctimas. El 18 de febrero las medidas fueron ampliadas a favor de Colmán, Samudio y Ana Rosa de Colmán, solicitando además que entre las medidas esté "incluida la posibilidad de que sean trasladados a un centro de detención donde no estén en contacto con los agentes policiales a los que han sindicado como sus presuntos torturadores". El Estado paraguayo aceptó cumplir medidas de protección policial a favor de Arrom y Martí, pero controvirtió las medidas respecto de los otros beneficiarios, y no las efectivizó nunca.

La Unidad Fiscal de Derechos Humanos del Ministerio Público fue asignada para la investigación de los hechos de tortura de las víctimas del caso. En un principio, el equipo estuvo dirigido por el fiscal Fabián Centurión, aunque el mismo renunció el 14 de marzo por diversas presiones que le dificultaban el ejercicio independiente de la magistratura[15], así como por la recusación que planteó en su contra uno de los policías procesados. Posteriormente, el equipo fiscal fue coordinado por los fiscales Gloria Benítez, Juan Carlos Duarte y Edgar Sánchez.

En esta causa se encuentran imputados los policías Antonio Gamarra y José Schémbori, además del director del CIJ, Javier Cazal.

La causa fiscal que investiga el secuestro de la señora Bordón de Debernardi siguió su curso en medio de graves cuestionamientos a la imparcialidad y objetividad del Ministerio Público, a la sospecha de preconstitución de pruebas, al uso de torturas para la obtención de autoinculpaciones y a persecuciones judiciales fundadas en las vinculaciones ideológicas de las personas. En la causa permanecen como imputados Arrom, Colmán, Samudio, Ana Rosa de Colmán, en tanto siguen sin ser detenidos por la policía Alcides Oviedo y Carmen María Villalba Cardozo. Martí, aunque fuera desvinculado de la investigación luego de su liberación, por falta de méritos para fundar la imputación, fue nuevamente procesado por el Ministerio Público cuando querelló a Edith Bordón y su marido, Antonio Debernardi, por difamación y calumnia, acción que perdió.

[15] Centurión fue denunciado ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados por Schémbori, de manera a apartarlo del caso. El Jurado abrió un expediente contra el fiscal, que no concluyó.

En la causa, Colmán, Samudio y Ana Rosa de Colmán (además de las otras personas imputadas no relacionadas a "Patria Libre" José Tomás Rosa, Nidia Espínola de Rosa y De los Santos Saldívar), estuvieron en prisión preventiva desde su detención, hasta que fueron liberados por cumplimiento del plazo máximo para permanecer en la cárcel. Durante su prisión se denunció que en la Agrupación Especializada no tenían momentos de salida al aire libre y pasaban a veces hasta 8 días sin salir de la celda. En el lugar, compartieron la prisión con Gamarra y Schémbori, policías que los habían torturado y que se encontraban también bajo prisión preventiva en el mismo lugar, lo que generaba temor respecto de su integridad física y vida. Además de eso, Samudio, quien padece de epilepsia, no contó con asistencia médica adecuada en el lugar, ya que la institución no posee servicios médicos para los detenidos. Padeció de varios ataques durante su prisión, sin haber recibido el tratamiento adecuado al caso en esas circunstancias.

La jueza penal de Garantías Teresa González de Daniel rechazó, en varias oportunidades, pedidos de medidas sustitutivas a la prisión preventiva a favor de los detenidos, incluso cuando la defensa alegó las medidas cautelares otorgadas por la CIDH y el pedido específico de traslado de los detenidos a un local más adecuado donde no estuvieran en contacto con sus presuntos torturadores.

Arrom fue beneficiado con medidas sustitutivas desde el principio del procedimiento. Sin embargo, a raíz de un recurso de apelación promovido por el Ministerio Público contra la resolución judicial que establecía las medidas sustitutivas, el Tribunal de Apelación en lo Penal de Asunción, cuarta sala, decretó la revocatoria de la resolución de la jueza penal de garantías y ordenó la prisión preventiva de Arrom el 19 de septiembre de 2002[16]. No obstante, la defensa de Arrom presentó una acción de inconstitucionalidad contra la resolución del Tribunal, y la sala constitucional de la Corte ordenó la suspensión provisional de la prisión preventiva mientras se tramite la acción[17].

Lucio Silva y Gustavo Lezcano fueron desvinculados el 18 de marzo, cuando periodistas del diario Última Hora demostraron en una investigación que los mismos nunca habían sido buscados, y que vivían en sus casas tranquilamente. El Ministerio Público los desvinculó por falta de méritos en medio de un general bochorno. Igual situación se produjo con Pedro Alcides Cardozo, lo que generó aún más dudas acerca de la razonabilidad de las imputaciones y órdenes de captura, así como de la seriedad de la investigación fiscal.

El Ministerio Público debe presentar acusación en el caso el 16 de diciembre de 2002, con lo que se presentaría un panorama más definido respecto de este controvertido caso.

[16] Tribunal integrado por los jueces Emiliano Rolón Fernández, Arnulfo Arias y Luis Benítez Riera. Rolón Fernández fundamentó su voto en disidencia.

[17] La sala constitucional está integrada por los ministros Sapena Brugada, Lezcano Claude y Fernández Gadea. Este último votó en disidencia en la suspensión provisoria de la prisión preventiva.

En la causa que investiga la desaparición forzosa y las torturas de los detenidos en este caso, la investigación prosiguió con críticas a la falta de impulso fiscal en la investigación y al retraso generalizado en la búsqueda de pruebas solicitadas por las víctimas. Los agentes Gamarra y Schémbori fueron detenidos en prisión preventiva, pero a la fecha esas medidas cautelares ya fueron levantadas por haber superado el límite máximo de su duración. Además de ellos, se encuentra imputado Javier Cazal, quien se benefició con medidas sustitutivas. El Ministerio Público y los querellantes deben presentar acusación en febrero de 2003. Numerosos testigos y peritajes producidos en el juicio demuestran que las víctimas fueron torturadas, y existen vinculaciones de los agentes denunciados, que fueron en algunos casos plenamente reconocidos.

Además, las víctimas identificaron y lograron establecer conexiones en el grupo que los secuestró y torturó al comisario Francisco Servián, al oficial inspector Julio César Díaz, al oficial inspector Nelson Alderete, al oficial inspector Elías Gómez, al oficial 1° Feliciano Martínez, al suboficial Gustavo Limenza y al suboficial Pablo Morínigo, todos ellos en servicio en el Departamento de Investigaciones y asignados al caso del secuestro. También denunciaron al comisario Roberto González Cuquejo, jefe del Departamento de Investigaciones, al teniente coronel Mario Restituto González del Servicio Nacional de Inteligencia, y al mayor Enrique Sarubbi. Además, se encontraron conexiones con Felipe Acuña Vergara, funcionario de la Presidencia, y Esteban Aquino Bernal, asesor antiterrorista de la Corte Suprema de Justicia.

Sin embargo, estas personas citadas, así como los ex ministros Ferreira y Fanego, los fiscales Hugo Velázquez, Sandra Quiñónez y Cinthia Lovera, no fueron imputadas y no están sujetas a investigación fiscal.

Las alegaciones formuladas por Víctor Colmán, Ana Rosa de Colmán y Jorge Samudio, en concordancia con las evidencias encontradas tras la liberación de Anuncio Martí Méndez y Juan Arrom Suhurt apuntan a un patrón común de aplicación de torturas en la investigación fiscal que el Estado paraguayo impulsa contra estas personas. La gravedad de los hechos y la definitiva comprobación de que en ellos han participado directamente importantes agentes de la Policía Nacional, con el posible conocimiento de al menos dos ministros del Poder Ejecutivo y funcionarios del Ministerio Público, hace que esta situación se encuadre claramente dentro del concepto de terrorismo de Estado.

Caso Basilicio Encina Casco

Basilicio Encina Casco fue detenido por la Policía el 9 de octubre de 2002, tras una denuncia por supuestos hechos de graves maltratos a sus hijos. Dos suboficiales de policía, Lauro Fleitas y José Aníbal Zaragoza, lo habrían sometido a torturas en el destacamento policial N° 3, Km. 10 Acaray, de Ciudad del Este (departamento de Alto Paraná). Fue trasladado por orden del fiscal Alfredo Acosta Heyd a la cárcel regional de Ciudad del Este, de donde fue trasladado posteriormente al Hospital Regional, lugar en el que falleció

el 15 de octubre, presumiblemente a consecuencia de las lesiones infligidas por los agentes. El fiscal penal Carlos Giménez Vallejos dispuso la detención de los policías denunciados e inició la investigación penal.

Otros casos

Con el caso Arrom-Martí se logró descubrir a las fuerzas de tareas policiales que operaban en acciones ilegales clandestinas e identificar a sus principales elementos. Esto permitió que puedan proseguir determinadas denuncias que años atrás se habían radicado en distintas circunscripciones judiciales del país, pero que se encontraban paralizadas por falta de imputados individualizados. Lastimosamente, en la mayoría de los casos se sobreseyó a los imputados por falta de méritos.

A raíz de una denuncia radicada por Carlino Benítez, por atropello de domicilio y amenaza de muerte ocurrida en 1997 en Villarrica, fueron condenados el 3 de abril de 2002 el subcomisario Antonio Gamarra y el subocifial José Schémbori a 4 años y los suboficiales Daniel Antonio Guerrero Larrea y Demetrio Fioravanti Caniza a 3 años de prisión. Sin embargo, el Tribunal de Apelación de Villarrica[18], entendiendo un recurso de apelación planteado por la defensa, resolvió absolver a los cuatro policías imputados por falta de méritos para fundar una condena. Gamarra también fue sobreseído por el fiscal penal Rafael Fernández y la jueza penal de Garantías de Lambaré, María Carolina Llanes, en una denuncia presentada por Juan Pablo Ortigoza y Marcelina Adorno de Ortigoza, quienes habían sido privados ilegítimamente de su libertad y extorsionados por un grupo policial en Ñemby (departamento Central) el 13 de febrero de 2001. El Ministerio Público concluyó que estaba probada la coartada de Gamarra, que demostraba que él ese día había estado de servicio en otro lugar.

Rodolfo Argüello Cubilla denunció ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores haber sido detenido sin orden judicial por el oficial Luis Alberto Goiburú, jefe de la Comisaría 7ª de General Morínigo (departamento de Caazapá), que lo esposó y lo introdujo en su vehículo particular. Ya en la comisaría, le ordenó que firmara un papel en blanco para poder liberarlo. Como el denunciante refiere que se negó, Goiburú ordenó a un subordinado que lo cuelgue de un mástil del patio de la comisaria, "para que se le ablande el dedo", donde estuvo por espacio de dos horas. Refiere que la actuación policial obedecía a una denuncia que obraba en su contra sobre "atropello de domicilio y desorden en la vía pública en estado de ebriedad" que había presentado su esposa. Estuvo hasta la mañana del día siguiente esposado a una mesa, y luego fue liberado por Goiburú sin más trámite[19].

[18] Tribunal integrado por los magistrados Agustín Téllez Morel, Juan Luciano Mareco y Carlos Guillermo Rehnfelst.

[19] Cámara de Senadores. Expediente N° 03085 entrado el 26 de septiembre de 2002.

Quizás la única causa judicial de hechos ocurridos en el periodo del informe –sobre malos tratos y abusos policiales en la que exista una posibilidad de aplicación de justicia– sea aquella en la que se investigó la represión policial a una marcha de médicos, enfermeras, profesores y alumnos de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional, que reclamaban mejor presupuesto para el Hospital de Clínicas frente al Poder Legislativo. El 27 de noviembre de 2001, mientras una delegación de representantes del gremio negociaba con parlamentarios el presupuesto del Hospital, la policía arremetió contra las y los manifestantes que estaban frente al edificio del Congreso, desatándose una violenta represión. En ese momento, el médico y profesor universitario Guillermo Agüero salía llevando noticias a los manifestantes sobre los avances de la negociación. Agüero intentó negociar con los jefes policiales encargados del grupo que se encontraba golpeando a los y las manifestantes, pero fue detenido por los oficiales Félix Escurra Morales, Virgilio Pereira Marecos y Ladislao Gamarra, quienes lo apartaron y llevaron hacia el edificio del Congreso, donde en un lugar oculto lo golpearon y lo abandonaron semiinconsciente. Particularmente, Escurra Morales le propinó un fuerte rodillazo en los testículos a Agüero, lo que le produjo graves lesiones.

El hecho hubiera pasado desapercibido y no hubiera recibido castigo alguno de no haber sido filmado por un camarógrafo de un canal de televisión, que se encontraba de cobertura en el Poder Legislativo, y que no fue percibido por los policías. Toda la escena fue grabada y divulgada ampliamente a través de los medios de comunicación. El hecho no es tan criticable por lo injustificado de la represión y de sus métodos, sino por los altos cargos que detentaban sus autores al momento de perpetrar el delito, lo que echa dudas acerca de la idoneidad de los altos cuadros policiales.

El fiscal de la Unidad de Derechos Humanos, Juan Rosa Ávalos, presentó acusación contra Félix Escurra Morales (CI Nº 402.335), Virgilio Pereira Marecos (CI Nº 574.216) y Ladislao Gamarra (CI Nº 1.057.136), por el delito de lesión corporal en ejercicio de sus funciones públicas en perjuicio de 11 manifestantes, solicitó que la causa sea llevada a juicio oral y público, y presentó como medios de prueba el testimonio de 12 calificados testigos presenciales y la introducción de 9 pruebas documentales e informes médicos. Paralelamente, se solicitó el sobreseimiento de los policías Mario Balbuena Duré (CI Nº 402.591) y Alejandro Duarte (CI Nº 685.704). La causa debe continuar su trámite, salvo que la defensa de los policías plantee incidentes que demoren la substanciación del juicio[20].

JUICIO POLÍTICO AL FISCAL GENERAL DEL ESTADO

La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) presentó, el 26 de febrero de 2002 ante la Cámara de Diputados, una formal

[20] Véase el expediente "Félix César Escurra Morales y otros s/ Lesión corporal en ejercicio de funciones públicas". Causa Nº 01-02-00001-2001-15.400 ante el Juzgado Penal de Garantías Nº 5 de Asunción.

acusación para el inicio del juicio político al presidente de la República, Luis González Macchi y al Fiscal General del Estado, Oscar Latorre, por su responsabilidad en el caso de los militantes del Movimiento Patria Libre. El pedido de juicio político fue patrocinado por los diputados Rafael Filizzola, Benigno Perrota y Efraím Alegre. Esta vía es la única disponible en la jurisdicción interna para poder desaforar al Fiscal General del Estado a los efectos de someterlo a una investigación judicial[21]. El pedido de juicio político fue suscripto además por más de 60 organizaciones de la sociedad civil paraguaya.

El pedido de juicio político expresaba que el Ministerio Público había conducido la investigación fiscal en el caso de la señora Bordón de Debernardi "con ineficiencia, parcialidad manifiesta, falta de transparencia y sin ajustar las investigaciones al derecho positivo, principios constitucionales y estándares del derecho internacional de los derechos humanos más elementales en materia de garantías y protección judiciales, incluidos el debido proceso y la presunción de la inocencia".

La solicitud de juicio político expresaba que era "sumamente grave que no se hayan tomado medidas por parte de los fiscales de la causa ante las denuncias de torturas [...] ni que se hayan tomado en serio las denuncias realizadas por las familias Arrom y Martí en cuanto a la desaparición de ambos. Tras su liberación, tampoco se desarrollaron acciones inmediatas para el esclarecimiento de los hechos. Por el contrario, el Fiscal General y los fiscales de la causa han demostrado en todo momento un mayor interés en convencer a la opinión pública de la versión oficial y la culpabilidad de los sospechosos. El Ministerio Público parece más interesado en cerrar el caso como sea que en llegar al fondo de la cuestión".

Se señalaba que "en este contexto, el Fiscal General del Estado no solamente no hizo nada para garantizar la integridad de los sospechosos ni para investigar su desaparición forzosa y tortura, sino que por el contrario, confirmó en las investigaciones a los fiscales que están acusados a pesar de haber estado en conocimiento de estos hechos, y reiteró su plena confianza al director del Centro de Investigaciones Judiciales Javier Cazal, a quien además se sindica como uno de los autores de la desaparición y tortura de Arrom y Martí". Además, se señalaban pruebas y denuncias anteriores que demostraban "una vinculación preexistente entre el Fiscal General del Estado, el director del

[21] El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al solo efecto de separarlos de sus cargos. En los casos de supuesta comisión de delitos se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria (art. 225 de la Constitución Nacional).

Centro de Investigación Judicial Javier Cazal y el sub-comisario Antonio Gamarra en la cobertura, legitimación y accionar de estas fuerzas de tareas que operaban en negro".

Por estos y otros argumentos expuestos en la solicitud de acusación, se señalaba que Oscar Latorre, en calidad de responsable político del Ministerio Público, había incurrido en la causal de mal desempeño de sus funciones, lo que ameritaba su remoción.

La Cámara de Diputados consideró sobre tablas el pedido de juicio político en su sesión extraordinaria del 28 de febrero de 2002. Sobre un total de 77 diputados/as presentes, 41 votaron a favor del juicio político, 31 en contra, 5 se abstuvieron, 2 se encontraban ausentes y 1 había marcado su presencia pero no estuvo en la sala en el momento de la votación. Con esos resultados, no se alcanzó la mayoría necesaria para que la acusación sea aprobada para su presentación a juicio ante la Cámara de Senadores. Básicamente, todo el peso del debate a favor de la aprobación de la destitución se sostuvo sobre los diputados Rafael Fillizola Serra, Marcelo Duarte y Luis Alberto Wagner.

En la sesión, la bancada A del Partido Colorado (UNACE) se sumó al pedido del juicio político. La defensa en el debate del fiscal Latorre la ejercieron los diputados ex oviedistas Benjamín Maciel Pasotti y Mirian Alfonso. Finalmente, el apoyo mayoritario de la bancada argañista y del sector del presidente del Partido Colorado Nicanor Duarte Frutos, a favor del Fiscal General del Estado, determinó que se perdiera la iniciativa (ver anexo II de este capítulo).

Con esta vía cerrada, quedó imposibilitada una investigación imparcial de los hechos ocurridos en el marco de estas investigaciones penales, como señaló al final el diputado Filizzola:

> *El hecho de que se hayan cometido bajo las narices de la Fiscalía, o quizás con la complicidad de ésta, hechos tan graves como detenciones ilegales, torturas. El hecho de que la responsabilidad institucional recae claramente en el Fiscal General del Estado, y que además existen indicios que deben ser investigados y que establecerían vinculaciones entre el Fiscal General del Estado y los Fiscales de la causa, en el conocimiento directo de estos hechos delictivos, ameritan que la Cámara de Diputados inicie el procedimiento constitucional del enjuiciamiento político.*
>
> *Acá hay que decir que estando el Fiscal General del Estado protegido por inmunidades constitucionales, la única vía para evaluar sus responsabilidades políticas, y posteriormente sus responsabilidades penales, es la vía del procedimiento del Juicio Político.*
>
> *No hay otra vía constitucional, señor Presidente, para que estos hechos sean investigados (Intervención del diputado Rafael Filizzola Serra. Cámara de Diputados, Diario de Sesiones del 28 de febrero de 2002).*

Conocido el resultado de la votación, la CODEHUPY emitió un comunicado expresando su repulsa a "los grupos políticos que han rechazado el juicio político [...], porque con su voto han conformado un pacto de impunidad para amparar el terrorismo de Estado, que ya no podrá ser investigado a ese nivel". Asimismo, sostuvo que Oscar Latorre debería renunciar, ya "que es imposible ser investigador e investigado al mismo tiempo, y que ante los numerosos indicios denunciados debería retirarse por decoro profesional y ética pública. Su resistencia a dejar el cargo aumenta las sospechas de irregularidades, apaños y confusiones de los casos investigados".

DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN

No existen fondos ni programas de reparación y rehabilitación para víctimas de tortura, así como tampoco se ha efectivizado hasta el momento indemnización alguna por este concepto.

Tampoco las víctimas de la dictadura de Alfredo Stroessner, a pesar de tener una legislación particular, han recibido aún la indemnización establecida por ley para las mismas[22].

RECOMENDACIONES

En el informe del año anterior señalábamos la necesidad de una política global de acción contra la tortura que involucre a diferentes actores y se funde sobre diversos niveles de acción. Una problemática tan compleja, tan arraigada en la cultura institucional de la Policía y del Poder Judicial, y tan impunemente practicada, exige desde luego acciones sostenidas, complejas y a largo plazo. En principio, las evidencias de este año no hacen sino confirmar trágicamente esta necesidad.

- La Policía Nacional necesita una profunda revisión en todos sus niveles. Se deben desmilitarizar los programas de formación, el organigrama y la cadena de mandos, e implementar mecanismos cruzados de control para que los grupos policiales que operan en compartimentos estancos fuera del control jurisdiccional del Estado pierdan autonomía. Igualmente, es necesario dotar de mayores medios técnicos y financieros al Ministerio Público para que modernice sus técnicas de investigación y criminalística, a fin de ir abandonando los bárbaros e ineficaces métodos de obtención de autoinculpaciones practicados por la Policía. En esta línea, resulta prioritaria la creación de una policía judicial civil, que lleve a cabo las investigaciones penales, de manera a ir restringiendo la misión policial a su rol constitucional de prevención.

[22] Véase el capítulo sobre "Derecho a la reparación, rehabilitación e indemnización a víctimas de violaciones a los derechos humanos" en este informe.

- La necesaria independencia e imparcialidad de la magistratura y del Ministerio Público son condiciones necesarias para poder encarar una política de respeto a los derechos humanos de las personas sometidas a investigación fiscal y privación de libertad. El Fiscal General del Estado, Oscar Latorre, debe ser removido del cargo para el logro de la independencia y credibilidad del Ministerio Público.
- El Poder Legislativo debe sancionar una legislación específica que modifique el artículo 309 del Código Penal y tipifique el delito de tortura de un modo coherente con las convenciones internacionales. La mora en este sentido no solamente compromete la responsabilidad internacional del Estado paraguayo, sino implica una traba legal al deber de investigar y sancionar el delito de tortura.

BIBLIOGRAFÍA

Comité Contra la Tortura (2000): Conclusiones y recomendaciones del Comité contra la Tortura: Paraguay. Doc. ONU A/55/44, 10 de mayo de 2000, prr. 150 b).

Comité contra la Tortura (1997): Observaciones finales del Comité contra la Tortura: Paraguay. Doc. ONU A/52/44, 5 de mayo de 1997, pr. 189-213.

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, CODEHUPY (edit.) (2000): Derechos Humanos en Paraguay 2001. Asunción, CODEHUPY.

Anexo I

Causas judiciales abiertas por delitos de lesión corporal en ejercicio de funciones públicas (Art. 307), coacción respecto de declaraciones (Art. 308) y tortura (Art. 309)

Circunscripción de Asunción (Años 2002-2002)

Tortura		
Causa	**Juzgado Penal Nº**	**Fecha de ingreso**
Alejo Montaner Gazzo s/ Tortura	1	13/09/2000
Walter Bower Montalvo s/ Tortura	6	13/02/2001
Alfredo Stroessner y otros s/ tortura y otros	1	24/04/2001
Walter Bower Montalvo y otros s/ Tortura	1	27/12/2001
Antonio Debernardi y otros s/ Tortura y otros	5	19/02/2002
Javier Benjamín Cazal y otros s/ Tortura, coacción y otros	2	27/02/2002
Lesión corporal en ejercicio de funciones públicas		
Causa	**Juzgado Penal Nº**	**Fecha de ingreso**
Pedro Melgarejo s/ lesión (Art. 307)	5	21/06/2000
Basilio Pavón y otros s/ lesión (Art. 307)	4	28/07/2000
Isidro Romildo Rousillón y otro s/ lesión (Art. 307)	3	3/08/2000
Jorge Vidallet y otros s/ lesión (Art. 307)	1	9/08/2000
Walter Bower Montalvo y otro s/ lesión (Art. 307)	2	4/09/2000
Basilio Gamarra Rolón s/ lesión (Art. 307)	6	31/01/2001
Carlos Augusto Fernández Amarilla s/ lesión (Art. 307)	1	26/02/2001
Personas innominadas s/ lesión (Art. 307)	5	29/03/2001
Walter Bower Montalvo y otros s/ lesión (Art. 307)	4	8/06/2001
Edgar Aguilera y otros s/ lesión (Art. 307)	2	15/06/2001
Alcides Catalino Franco y otros s/ lesión (Art. 307)	4	16/07/2001
Walter Bower Montalvo y otros s/ lesión (Art. 307)	4	7/08/2001
Ángel Ramón David Giménez s/ lesión (Art. 307)	3	1/10/2001
Coacción respecto de declaraciones		
No se registran causas bajo este delito		

Fuente: Poder Judicial. Oficina de Distribución de Causas Penales. Consulta desde el 1/03/2000 al 26/09/2002.

Anexo II

Voto de los diputados en el juicio político al Fiscal General del Estado Oscar Latorre

A favor del juicio político	En contra del juicio político
Luis Wagner	Mirian Alfonso
Rafael Filizzola	Walter Bower
Waldemar Zárate	Fabio Gutiérrez
Miguel Corrales	Mario Alegre
Blas Llano	Libio Florentín
Eduardo González	Wildo Legal
Ignacio Mendoza	Luis Becker
Blas Brizuela	Manuel Ayala
Efraím Alegre	Juan José Vázquez
Francisco Rivas	Oscar González Daher
Fernando Talavera	Ramón Cabral
Carmelo Benítez	Carlos Domínguez
Julio Perrotta	Mario Zacarías
Atilio Martínez Casado	Juan Carlos Caballero
Marcelo Duarte	Angel Barchini
Teodoro Rivarola	Alfonso González Núñez
Ovidio Martínez	Reinaldo Cuevas
Luis Mendoza	Nery Pereira
Roberto Alsina	Mario Soto
Luis Ferrás	Arturo Martínez Jara
Tolentino Bobadilla	Mario Cándido Escurra
Oscar Denis	Mario Benítez
Franklin Boccia	Benito Ovelar
Juan Ángel Cabello	Germán Gneiting
Eduardo Acuña	Benjamín Maciel Pasotti
Darío Peralta	Eugenio Raidán
Carlos Maggi	Rosalino Andino
Rolando Duarte	Sergio Ramón Guerrero
Luis Villamayor	Carlos Páez
Edgar Ramírez	Nicolás Gamarra
Modesto Salinas	Juan Darío Monges
Horacio Torres	
Daniel Rojas	**Abstenciones**
Cándido Vera Bejarano	Luis Castiglioni
Conrado Pappalardo	Paul Sarubbi
Luis Pedro Llano	Oscar Salomón
Constancio Araujo	Cornelius Sawatzky
Néstor Cabañas	Tarsicio Sostoa
Luis Delfino	
Julián Sosa	
Sonia Deleón	

Fuente: Cámara de Diputados. Diario de Sesiones. Sesión Extraordinaria del 28 de febrero de 2002.

Demasiada tolerancia con las aprehensiones ilegales

Hugo Valiente

A pesar de los avances legales, pareciera que en la práctica las aprehensiones realizadas por la Policía se caracterizan por su imprevisibilidad, arbitrariedad e incorrección, y preceden a la orden escrita del agente fiscal, que generalmente es dictada ex post facto sobre la base de la información que la Policía administra al Ministerio Público. La sensación de inseguridad pública es la excusa para que la justicia actúe complacientemente frente a las políticas de seguridad que, de hecho, derogan en la práctica derechos fundamentales.

INTRODUCCIÓN

La libertad personal es inviolable, salvo las causas y en las condiciones previstas por la legislación[1]. La consecuencia jurídica directa del derecho a la libertad personal es que una persona sólo puede ser detenida por los motivos y por los procedimientos que establece la ley[2]. El Comité de Derechos Humanos, con arreglo al artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha fijado el contenido mínimo del derecho a no ser detenido/a arbitrariamente, estableciendo que toda privación de libertad "debe obedecer a las causas fijadas por la ley y efectuarse con arreglo al procedimiento establecido en la ley, debe informarse a la persona de las razones de la detención y debe ponerse a su disposición el derecho a recurrir ante un tribunal, así como a exigir una reparación en caso de que haya habido quebrantamiento del derecho"[3].

La legislación penal establece seis supuestos en los que procede la privación de libertad: la aprehensión y detención de un imputado o imputada en una causa penal, la prisión preventiva del imputado/a para asegurar su comparecencia en juicio, y el éxito de la investigación fiscal, la retención y detención de testigos, y la detención con fines de extradición[4].

El Código de la Infancia y la Adolescencia establece otras medidas privativas de libertad, de acuerdo con la definición dada por la Regla 11 de las *Reglas de Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad*[5], las que deben ser ordenadas por el Juzgado de la Infancia, ante situaciones que "señalen la necesidad de protección y apoyo" para un/a menor de edad. Estas medidas pueden ser el abrigo, la ubicación del niño o niña en una familia sustituta, o la ubicación del niño, niña o adolescente en un hogar. El abrigo consiste en una medida excepcional y provisoria, preparato-

[1] Art. 11 de la Constitución Nacional; Art. 1 y 9 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; Art I de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; Art. 7 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos; Art. 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión (aprobada por la Asamblea General por Resolución Nº 43/173 de 9 de diciembre de 1988).

[2] Art. 9.1. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Art. XXV de la Declaración Americana; Art. 7.2. y 7.3. de la Convención Americana de Derechos Humanos. La Constitución Nacional (Art. 12) establece detalladamente las condiciones y presupuestos que rigen la detención de las personas, disponiendo que "nadie será detenido ni arrestado sin orden escrita de autoridad competente, salvo caso de ser sorprendido en flagrante comisión de delito que mereciese pena corporal". Del mismo modo, se establecen los derechos fundamentales de ser informado al momento de la detención de las causas que la motivan, de conocer la orden escrita de detención, del derecho a guardar silencio y del derecho de contar con un abogado; la comunicación de la detención a un familiar o persona que se indique; el derecho a quedar en libre comunicación, salvo mandato judicial; el derecho a disponer de un intérprete; y el derecho a ser puesto a disposición del magistrado judicial competente en un plazo no mayor a 24 horas.

[3] Comité de Derechos Humanos. Observación General Nº 8 (1982), § 4.

[4] Circunstancias reguladas por el Código de Procedimientos Penales (Arts. 150, 239, 240 y 242).

[5] Por privación de libertad "se entiende toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública".

ria de la familia sustituta o de la internación en un hogar, por la cual se ubica al niño/a o adolescente en una institución destinada a su protección y cuidado[6].

Asimismo, existen tres circunstancias no penales en las cuales procede la privación de libertad de las personas (detención durante el Estado de Excepción, retención de menores de edad en estado de ebriedad y detención para expulsión de extranjeros/as[7]. Fuera de estos casos, no existen otros supuestos de detención o retención de personas en la legislación paraguaya.

El Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias (GTDA) de las Naciones Unidas ha adoptado criterios para el examen de los casos que se le someten, inspirándose en estas disposiciones, en base a tres categorías que son usadas como marco conceptual para la calificación de las detenciones en este informe:

Categoría I: Cuando es evidentemente imposible invocar base legal alguna que justifique la privación de la libertad (como el mantenimiento de una persona en detención tras haber cumplido la pena, o a pesar de una ley de amnistía que le sea aplicable).

Categoría II: Cuando la privación de libertad resulta del ejercicio del derecho a la libre circulación y a libre elección de la residencia, derecho al asilo, derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y religión, derecho a la libertad de expresión, derecho de reunión pacífica, derecho de asociación, derechos políticos, derecho a la igualdad y no discriminación, y derecho a la identidad cultural y étnica.

Categoría III: Cuando la inobservancia, total o parcial, de las normas internacionales relativas al derecho a un juicio imparcial, establecidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los instrumentos internacionales pertinentes aceptados por los Estados afectados, es de una gravedad tal que confiere a la privación de libertad carácter arbitrario.

DETENCIONES REGISTRADAS BAJO LOS SUPUESTOS LEGALES PERMITIDOS

Detenciones bajo el Estado de Excepción

Durante la vigencia del Estado de Excepción que procede ante "conflicto armado internacional, formalmente declarado o no, o de grave conmoción interior que ponga en inminente peligro el imperio de [la] Constitución o el funcionamiento regular de los órganos creados por ella", el Poder Ejecutivo puede ordenar la detención o el traslado de un punto a otro de la República

[6] Véanse sobre ese punto, los Arts. 34, 35 y 36 del Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley N° 1.680/01).

[7] Figuras establecidas en la Constitución Nacional (Art. 288); la Ley N° 1642 *Que prohíbe la venta de bebidas alcohólicas a menores de edad y prohíbe su consumo en la vía pública* (Art. 5); y Ley N° 978 *De Migraciones* (Arts. 80-84), respectivamente.

de las personas indiciadas de participar en los hechos que motivaron su instauración. Las detenciones serán ordenadas siempre por decreto fundado y en cada caso, permaneciendo siempre la opción de la persona detenida de abandonar el país. Las personas detenidas deberán guardar reclusión en locales "sanos y limpios, no destinados a reos comunes, o guardarán reclusión en su propio domicilio". El Poder Ejecutivo tiene la obligación de informar a la Corte Suprema de Justicia sobre el paradero de los detenidos a los efectos de facilitar la inspección judicial[8]. En ningún caso podrá ser suspendida la garantía del hábeas corpus[9].

A partir de la noche del 14 de julio, y durante gran parte del día siguiente, unos cuantos miles de manifestantes que respondían al movimiento político del ex-general Lino Oviedo[10], iniciaron una serie de protestas en varios puntos del país, con cierres de rutas y toma de plazas públicas, exigiendo la renuncia del presidente de la República Luis González Macchi. En Ciudad del Este (capital del Alto Paraná) los y las manifestantes realizaron varios actos violentos, saquearon comercios y bloquearon el puente de la Amistad que cruza el río Paraná, uniendo por vía terrestre al Paraguay con el Brasil.

Como consecuencia, el Poder Ejecutivo dictó Estado de Excepción por el término de 5 días el 15 de julio de 2002 en todo el territorio de la República, y dispuso que sean utilizadas las Fuerzas Armadas "para cooperar con la Policía Nacional en el mantenimiento de la Seguridad Interna, a cuyo efecto queda[ban] autorizadas a realizar operaciones y adoptar todas las medidas pertinentes para el cumplimiento del cometido que se le asign[ó]"[11].

El establecimiento del Estado de Excepción se fundó en la información recibida por vía de la Comandancia de la Policía, en fecha 13 de julio, en la que se informaba del "cierre de rutas, atentados, actos violentos contra las personas y sus bienes, y de perturbación del orden público, con peligro para la seguridad interna y el orden constitucional [...] que evidentemente responden al propósito de quebrantar la seguridad interna y el orden constitucional", y en una nota del Fiscal General del Estado en la que señala haber sido informado de "actos preparatorios para la ejecución de hechos punibles contra la existencia del Estado" y la posibilidad de flagrantes actos de violación al Art. 32 de la Constitución Nacional (libertad de reunión y manifestación),

[8] Véase el Art. 288 de la Constitución Nacional, que establece el Estado de Excepción y regula sus causales, procedimiento de establecimiento y límites. El Estado de Excepción no se encuentra reglamentado en una ley.

[9] Corte IDH *Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. El Hábeas Corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana Sobre Derechos Humanos);* y Comité de Derechos Humanos. *Observación General N° 29 sobre el Artículo 4*. Doc. ONU HRI/GEN/1/Rev.5/Add.1 de 18 de abril de 2002, § 14-16.

[10] Ex comandante del Ejército y líder del movimiento político de derecha UNACE, actualmente residente en Brasil. Pesa sobre él una condena de 10 años de prisión por el alzamiento militar de abril de 1996 y se encuentra bajo investigación judicial y con pedido de extradición por el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña, ocurrida en marzo de 1999.

[11] Véase el Decreto N° 17.855 del 15 de julio de 2002.

y solicitó al Poder Ejecutivo "la adopción de medidas de carácter preventivo [...] con el objetivo específico de evitar bloqueos de rutas en todo el territorio nacional y garantizar la libre circulación y el libre tránsito". Además, se prohibieron todas las manifestaciones y reuniones públicas en todo el territorio nacional durante los 5 días del Estado de Excepción[12].

El Poder Ejecutivo levantó el Estado de Excepción el 17 de julio, antes de ser sometido a la aprobación del Congreso, en atención a que habían cesado las circunstancias que motivaron el decreto, lográndose "la detención de numerosas personas indiciadas de participar en los hechos que alteraron el orden público y la seguridad del Estado", las que fueron puestas "a disposición de la justicia ordinaria", con lo que se posibilitó "la restitución del orden y la tranquilidad en todo el territorio nacional"[13].

Durante la vigencia del Estado de Excepción se detuvo por decreto a 182 personas (172 hombres y 10 mujeres). La mayoría de las detenciones se realizaron en Ciudad del Este (153 hombres y 9 mujeres), seguidas de Asunción y área metropolitana (16 hombres y una mujer), y Encarnación (3 hombres). Los detenidos fueron recluidos en locales policiales, 17 en la Agrupación Especializada de la Policía Nacional (Asunción), 162 en la Jefatura de Policía del Alto Paraná y 3 en la Jefatura de Policía de Itapúa. Casi todos los decretos de detención se dictaron luego de que la Policía haya aprehendido a los indiciados/as[14]. Actualmente se encuentran imputados/as por el Ministerio Público y sujetos a investigación fiscal.

Cabe señalar que si bien las manifestaciones del sector liderado por el prófugo Lino Oviedo trasgredieron el orden público y violaron derechos de terceros, la respuesta del Ejecutivo fue desproporcionada. Hubiera sido suficiente una pronta y efectiva respuesta de los organismos jurisdiccionales y policiales en uso de sus facultades ordinarias para contener a los manifestantes que, con total flagrancia, generaron bloqueos de carreteras y saquearon comercios. La adopción de medidas de excepción, sin que se encuentren plenamente justificadas, y sin que la actuación de las fuerzas públicas se ciña ejemplarmente al respeto de los derechos y garantías de los ciudadanos, mina la legitimidad democrática y credibilidad internacional de los gobiernos[15].

Detenciones por causa de una imputación penal

En la línea de lo manifestado en la edición anterior, no es posible encontrar información actualizada al presente año sobre las detenciones practicadas por la Policía u ordenadas por el Ministerio Público. La información disponible en fuentes policiales data del 2001 y sólo está referida a las personas

[12] Véase el Decreto N° 17.870 de 15 de julio de 2002.
[13] Véase el Decreto N° 17.924 de 17 de julio de 2002.
[14] Véanse los Decretos N° 17.893, 17.921, 17.922 y 17.923 de 16 de julio de 2002.
[15] Es la segunda vez que el actual Gobierno decreta Estado de Excepción. La vez anterior (mayo de 2000) había obedecido a un intento de golpe militar de seguidores de Lino Oviedo.

detenidas y remitidas a la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, el Penal de Emboscada, la Penitenciaría de Mujeres "El Buen Pastor" y la Comisaría 9ª Metropolitana, en virtud de órdenes de detención recibidas del Ministerio Público[16]. No se cuenta con el registro de aprehensiones practicadas por la Policía Nacional, así como de las detenciones practicadas en otras circunscripciones judiciales. De acuerdo a esta fuente, y en el contexto ya delimitado, en el 2001 se detuvo a 4.559 personas (258 mujeres y 4.301 hombres). De todas las detenciones, algunas no resultaban de causas estrictamente penales (18 personas detenidas con fines de extradición y 34 detenidas "sin expresión de causa"). En relación al año 2000, la misma fuente informaba que se habían detenido a 1.145 personas, por lo que hubo un aumento en las detenciones del 298%, en el ámbito geográfico e institucional señalado que podría deberse a un aumento de la capacidad operativa del sistema penal.

Merece especial destaque que el cuadro estadístico de las detenciones utiliza una clasificación de delitos que no es compatible en muchos casos con la sistemática adoptada por el nuevo Código Penal, denominando algunos tipos punibles con expresiones en desuso[17] o denominaciones a conductas ilícitas ya inexistentes en la nueva legislación penal (por ejemplo, emisión de cheque sin fondo y rapiña). Esta información, por otra parte, nos priva de conocer datos reales de otras aprehensiones practicadas por la Policía Nacional, por ejemplo, en el caso de adolescentes infractores, aprehensión de indocumentados y para "averiguaciones".

DETENCIONES ARBITRARIAS REGISTRADAS

No es posible contar con un registro exhaustivo de detenciones arbitrarias, ante la ausencia de una sistematización oficial o alternativa sobre la cuestión. Por dicha razón, este informe se limita a dar un muestreo de ciertos casos que por su particular gravedad o su probable carácter reiterativo, pueden servir para señalar aproximadamente algunos patrones de comportamiento del sistema de justicia en este ámbito.

Detenciones policiales arbitrarias

Al momento de efectivizarse la detención, los agentes policiales que la realizan deben identificarse plenamente, dando lectura a la orden de detención y, expresamente, informando de las causas que la motivan y la autoridad que la ordena. Es obligatorio el acto de exhibir al detenido la orden escrita de de-

[16] Policía Nacional. Dirección General de Logística. Departamento de Logística. *Anuario Estadístico 2001*, Asunción, s/f, p. 35.

[17] Por ejemplo, se usa "desacato a la autoridad" por el delito de "resistencia", penado en el Art. 296; "asociación ilícita para delinquir" por "asociación criminal", penado en el Art. 239; "falsedad ideológica" por "producción de documentos no auténticos" del Art. 246, y un largo etc.

tención[18], salvo caso de flagrancia en un delito que mereciera pena privativa de libertad, en cuyo caso es legítima la aprehensión directa del imputado/a.

Sin embargo, y a pesar de las precisas disposiciones legales, pareciera que en la práctica las aprehensiones realizadas por la Policía se caracterizan por su imprevisibilidad, arbitrariedad e incorrección, preceden a la orden escrita del agente fiscal, que generalmente es dictada *ex post facto* sobre la base de la información que la Policía administra al Ministerio Público, y no se observa un protocolo preciso que regule el uso proporcionado de la fuerza y la fiel observancia de los límites del rol de la policía en función investigativa.

Se constata que existe una extremada tolerancia con las arbitrariedades policiales, justificadas por el sentimiento de inseguridad ciudadana frente a la delincuencia. Las garantías de los derechos humanos son relativizadas en aras de lograr una supuesta mayor efectividad en la actuación de los organismos de seguridad.

El 2 de octubre del 2002, a las 6:45 de la mañana, agentes de la Comisaría 7ª de Ñemby de la Policía Nacional, allanaron sin orden judicial una vivienda en el asentamiento Villa La Conquista, barrio Las Lomitas de Ñemby, en el marco de unas redadas que los agentes realizaban en la villa, capturando a sospechosos para investigarlos a raíz de una denuncia de homicidio de un chofer de ómnibus ocurrido en la zona. Detuvieron a 8 jóvenes, de los cuales 6 eran adolescentes (incluida una chica de 15 años), que se encontraban durmiendo en la vivienda. Elevan un informe al Ministerio Público, donde se los acusa de posesión de marihuana. La fiscal penal que interviene en el caso, la abogada María del Carmen Meza, de la Unidad Penal N° 2 de Ñemby, ordena la detención el 3 de octubre, y la jueza penal dicta prisión preventiva al día siguiente. En su escrito de oposición al otorgamiento de medidas sustitutivas de la prisión preventiva, entre otras opiniones, manifestó que la familia de la adolescente no reunía las mínimas condiciones para contenerla, porque la dejaba dormir sola lejos de su casa, con 7 hombres[19].

El 25 de mayo de 2002, Domingo Gustavo Cubilla (19 años) fue detenido por policías de la Comisaría 7ª, a cargo del comisario principal Ricardo Melgarejo Álcaraz, adonde fue llevado. Sin embargo, no existía en su contra orden de captura alguna, así como tampoco la Policía Nacional había remitido ningún informe ni dado aviso de la detención al Ministerio Público. Mediante un hábeas corpus, Cubilla fue liberado el 3 de junio. De acuerdo con un informe remitido por el comisario Melgarejo, había sido detenido por la patrullera porque una

[18] Véanse a ese respecto el Art. 12.1 de la Constitución Nacional; Art 7.4 de la Convención Americana de Derechos Humanos; Art. 92 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Arts. 75.2, 298 inc. 5 y 6 del Código de Procedimientos Penales; y Principio 10 y 11.2 del Conjunto de Principios para la Protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión (1998).

[19] Véase el expediente "*Ministerio Público contra Leticia Concepción Álvarez y otros sobre posesión de marihuana*". Causa N° 01-01-02-04-2002-1392, ante el Juzgado Penal de Garantías de Lambaré (jueza Carolina Llanes).

víctima lo había reconocido como el autor de un robo reciente, y de su poder se había incautado una pistola calibre 22. No obstante, ni la denuncia ni las supuestas evidencias fueron presentadas por la Policía al Ministerio Público[20].

En otro caso, el 3 de setiembre de 2002, en horas de la noche, policías de patrulla de la comisaría 14 de Asunción, a cargo del oficial Insp. OS Hugo Oviedo y del oficial 2° OS Rolando López, intervinieron en un desorden en la vía pública, generado a partir de un incidente de robo protagonizado por una patota de la barra brava del Club Cerro Porteño, del que fue víctima una pareja que se encontraba esperando ómnibus. Los agentes detuvieron en los aledaños a un total de 16 personas (de ellas 9 menores), que por su indumentaria parecían ser hinchas de Cerro y los pusieron a disposición del Ministerio Público bajo los cargos de hurto y tentativa de coacción sexual, aunque no encontraron entre los detenidos ninguno de los objetos que se habían denunciado como robados. El Ministerio Público ordenó la detención el 4 de setiembre, y el juzgado penal de garantías dictó la prisión preventiva de todos en la misma fecha. Fueron liberados de a poco, en la medida en que el Ministerio Público los iba investigando y desechando su participación en el hecho denunciado. Aunque dos de los detenidos en el primer grupo permanecen aún bajo prisión preventiva en Tacumbú, la mayoría de los adolescentes fueron liberados el 11 de setiembre, pero permanecen con medidas sustitutivas y bajo investigación fiscal[21].

Retención de indocumentados/as

No existe en todo el ordenamiento jurídico ni una sola norma que faculte a la Policía Nacional a detener a personas indocumentadas, por un periodo breve y con carácter administrativo, a los efectos de comprobar su identidad por otro medio fehaciente en ausencia de la cédula de identidad civil.

Esta facultad de la Policía resulta razonable en determinadas circunstancias, las cuales deberían ser establecidas expresamente en una disposición complementaria de la legislación procesal penal, que debería regular igualmente los límites de la función policial en esos casos, los derechos del ciudadano o ciudadana retenido/a y los mecanismos de tutela jurisdiccional ante la retención.

Mientras tanto, todas las detenciones de indocumentados/as, por más razonables que sean o por más complaciente que reaccione el poder jurisdiccional al prestarles aval, serán arbitrarias e ilegales, debido al vacío legal existente.

[20] Véase la SD N° 352 del 3 de junio de 2002, en el expediente "Domingo Gustavo Cubilla s/ hábeas corpus", ante el Juzgado de la Infancia y la Adolescencia de Primera Instancia del 7° turno de Asunción.

[21] Véanse los expedientes "Jorge Villalba y otros s/ hurto agravado y tentativa de coacción sexual" y "Alfredo Notario Ojeda y otros s/ hurto y tentativa de coacción sexual". Causa N° 1-1-2-1-2002-12.661, ante el Juzgado Penal de Garantías N° 4, a cargo del juez Marcos Kohn Gallardo. Los fiscales son Alejandro Nissen y Gilvi Quiñónez, y la defensora pública, la abogada Susana Rojas Vía.

Un informe proveído por la Dirección de la Primera Zona Policial (Asunción y Departamentos de Central y Cordillera), da cuenta que desde julio a octubre de 2002, se detuvo a 6.447 personas por indocumentación.

Condenas violatorias del derecho a un juicio justo

En el 2002, la Corte Suprema de Justicia ha conocido, por vía de la acción de inconstitucionalidad, diversos juicios realizados en el fuero castrense en contra de militares acusados de haber participado en un intento de subversión a favor del ex-general Lino Oviedo en el Comando de Artillería (departamento de Paraguarí), en 1999. En el marco de estos juicios militares, fueron condenados varios oficiales y suboficiales a penas de prisión militar.

A raíz de la acción de inconstitucionalidad promovida por el coronel DEM César Fariña Báez, el mayor Agustín Brizuela Sánchez, el sub-oficial Higinio Álcaraz Vega (condenados a 5 años de prisión), y los sub-oficiales Roberto Núñez Pane, Teresio Giménez Marecos y Diosnel Quinteros Cámara, contra las sentencias que los condenaron en el fuero castrense[22], la Corte declaró la nulidad de todo el procedimiento y de las sentencias condenatorias, disponiendo que el proceso se retrotraiga al 8 de febrero de 2000, basándose en que la jueza de la causa, la capitana JM María de Mancuello "actuó sin jurisdicción desde su primera intervención" porque carecía de "los requisitos que deben satisfacer los oficiales de dicha institución, para poder actuar como jueces de primera instancia". Con esta resolución, se anulaban los autos de prisión, y los militares debían recuperar inmediatamente su libertad[23].

No obstante, los militares beneficiados no fueron liberados inmediatamente, porque en virtud de estas sentencias de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia Militar dictó la Acordada N° 17/2002 que dispuso la reestructuración total de los cuadros de la justicia militar, y suspendió los plazos de los procesos instaurados en esa jurisdicción. Debido a la acefalía de la jurisdicción, las Fuerzas Armadas alegaron que no existía una autoridad competente que pudiera hacer cumplir la orden de la Corte Suprema de Justicia, por lo que los militares continuaron detenidos, a pesar de haberse dispuesto su libertad, durante un mes más, mientras se tramitó el hábeas corpus al que tuvieron que recurrir para poder ser liberados[24].

La Justicia Militar y el procedimiento penal del fuero castrense no ofrecen garantías para el derecho a un juicio justo, sobre todo en relación al derecho a un juez independiente e imparcial, ya que los oficiales de esta rama de las

[22] Sentencia Definitiva N° 5/2000 de 17 de julio de 2000 dictado por el Juzgado de Primera Instancia Militar del Primer Turno, y el Acuerdo y Sentencia N° 2/2000 del 9 de noviembre de 2000 dictado por la Suprema Corte de Justicia Militar, que confirmó el fallo original.

[23] Véanse el Acuerdo y Sentencia de la Corte Suprema de Justicia N° 289, 290 y 291 del 22 de abril de 2002 en el expediente "Acción de Inconstitucionalidad en el juicio: Sumario instruido a varios señores oficiales y sub-oficiales del Comando de Artillería del Ejército por el supuesto delito contra el orden y seguridad de las FF AA de la Nación".

[24] Corte Suprema de Justicia. Acuerdo y Sentencia N° 416 del 20 de mayo de 2002, en la causa "Agustín Brizuela Sánchez y Santiago Higinio Álcaraz s/ hábeas corpus".

Fuerzas Armadas son nombrados por decreto del Poder Ejecutivo, y se encuentran sujetos jerárquicamente a éste.

Detenciones arbitrarias por violación de los plazos procesales y del plazo razonable

Toda persona acusada de un delito tiene derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable. Para el Código Procesal Penal vigente, el plazo máximo de un juicio penal es de tres años contados a partir del primer acto del procedimiento[25], prorrogables sólo por 6 meses más, en caso de existir una sentencia condenatoria, para permitir la tramitación de los recursos. Vencido este plazo, el juez o tribunal declarará de oficio o a petición de parte la extinción de la acción penal. Cuando se tratase de delitos que tengan un plazo de prescripción de la acción penal inferior a los 3 años, el plazo máximo de los juicios se regirá por el plazo de la prescripción[26].

Este plazo razonable se integra a partir de precisos plazos internos del proceso que marcan las distintas etapas, definen su naturaleza, su función y regulan su lógica de preclusiones sucesivas. Las más significativas en este aspecto son los plazos máximos entre la aprehensión o detención de la persona por parte de la Policía y la comunicación del hecho al Ministerio Público (seis horas); el nombramiento de un/a abogado/a defensor/a de confianza de la persona detenida o la designación de un abogado de la defensa pública (desde el primer acto de investigación); la primera declaración ante el fiscal penal interviniente (entre las 24 y 48 horas de la detención); la puesta del detenido a disposición del juez penal de garantías, para que decida sobre los méritos de la detención y la imposición de alguna medida cautelar para asegurar su comparescencia a juicio (24 horas); el plazo máximo de la etapa preliminar para la investigación fiscal (6 meses, prorrogables por una única vez ante circunstancias de excepcional complejidad); el plazo máximo para celebrar la audiencia preliminar (entre 10 y 20 días); el plazo máximo para remitir las actuaciones al Tribunal de Sentencia, en caso de admitirse la acusación (48 horas); el plazo máximo para que el Tribunal de Sentencia convoque a juicio oral y público (entre 10 y 30 días)[27] .

No siempre son cumplidos estos plazos procesales. En algunos casos, la extremada dilación entre una etapa y la siguiente confiere a las detenciones practicadas en el marco de investigaciones penales el carácter de arbitrarias, porque se prolongan días y a veces meses los plazos que deberían durar horas, lo que permite a su vez que se produzcan otro tipo de violaciones.

[25] Por primer acto del procedimiento se entiende "toda actuación del fiscal, o cualquier actuación o diligencia realizada después del vencimiento del plazo establecido de seis horas" a contar del momento de la detención o imputación fiscal (Art. 6 del Código Procesal Penal).

[26] Véanse los Arts. 136-142 del Código Procesal Penal.

[27] Véanse los Arts. 6, 75, 85, 239, 240, 242, 324, 325, 326, 352, 364 y 365 del Código Procesal Penal.

DURACIÓN DE PLAZOS Y PROCESOS POR TIPO DE HECHO PUNIBLE[28]

Hecho punible contra...	Duración de la Etapa preliminar	Plazo entre la acusación y la audiencia preliminar	Plazo entre la evaluación a juicio y la sentencia	Duración total del Proceso hasta la sentencia
La Vida	6 meses y 20 días	3 meses y 6 días	3 meses y 5 días	1 año, 1 mes y 23 días
La Integridad física	7 meses	3 meses y 5 días	4 meses y 7 días	1 año, 2 meses y 3 días
La Libertad	6 meses y 10 días	Un mes y 4 días	2 meses y 17 días	10 meses y 5 días
La Autonomía Sexual	8 meses	3 meses y 10 días	3 meses y 8 días	1 año, 3 meses y 10 días
La Propiedad	6 meses y 24 días	3 meses y 29 días	4 meses y 9 días	1 año, 3 meses y 4 días
El Patrimonio	1 año, 1 mes y 24 días	5 meses y 4 días	4 meses y 18 días	1 año, 11 meses y 20 días
El Medio Ambiente	5 meses y 11 días	1 mes y 2 días	3 meses y 14 días	10 meses y 4 días
Tenencia y tráfico de estupefacientes	5 meses y 20 días	2 meses y 23 días	3 meses y 10 días	1 año y 14 días
Otros	10 meses y 12 días	2 meses y 20 días	3 meses y 20 días	1 año, 5 meses y 23 días

Fuente: Tabulado sobre datos proporcionados por la Secretaría de Coordinación del Tribunal de Sentencia.

Si bien el nuevo sistema procesal penal representa avances notables respecto del anterior en lo relativo al plazo razonable, resalta el hecho de que se está incurriendo en una mayor morosidad en el cumplimiento general de los plazos respecto de los primeros dos años de implementación del nuevo sistema[29], lo que representa un incumplimiento de la prohibición de regresividad en el respeto a los derechos humanos.

Donde aún se siguen presentando graves violaciones al derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable es en el cúmulo de causas que aún se siguen tramitando en base al procedimiento del Código Procesal Penal de 1890[30]. Como ejemplo, este año, el juez de Liquidación y Sentencia Carlos Ortiz Barrios condenó a Juan Taboada Benítez a 18 años de prisión, acusado de haber matado a su esposa y herido a su madre el 30 de octubre de 1987, en Guarambaré (departamento de Central). El proceso duró 15 años y 10 meses y estuvo paralizado por un largo periodo de tiempo debido a que Taboada padece de una enfermedad

[28] Los promedios corresponden a 146 casos que llegaron a juicio oral y público en la circunscripción de la capital, en el periodo de febrero a octubre del 2002. No pudimos aún obtener datos correspondientes a las otras circunscripciones del Paraguay. No obstante, la capital es lo suficientemente relevante en términos de volumen de causas ingresadas.

[29] Algunos datos sobre la duración promedio de los procesos en el 2000-2001 pueden verse en CODEHUPY (2001: 90). De la comparación, resulta que en el 2002 la duración promedio en algunos casos aumentó en un 100%.

[30] De acuerdo a un informe proveído por el Programa de Depuración de Causas Penales, a octubre de 2002 aún quedan pendientes en los Juzgados de Liquidación y Sentencia de la circunscripción de la Capital (7 turnos) unas 586 causas, de las 24.400 inventariadas en el 2000. No pudimos obtener datos de las otras circunscripciones del país.

mental que hizo presumir su inimputabilidad. Durante todos estos años, estuvo recluido en el Pabellón Psiquiátrico de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú[31].

En otro caso, la Corte Suprema de Justicia resolvió absolver de culpa y pena a Pascual Aquino Velázquez, que había sido condenado bajo el cargo de herida con arma blanca y lesión corporal, a raíz de un hecho ocurrido en Asunción el 24 de mayo de 1988[32]. Pascual Aquino había estado privado de libertad desde el 27 de mayo de 1988 al 23 de setiembre de 1999 (¡más de 11 años!). La Corte entendió que en el proceso se habían violado gravemente el derecho al debido proceso, se vulneró el principio de la inocencia presunta y no se respetó la duda a favor del imputado. Se utilizó el parte policial con valor probatorio, y se adjudicó una importancia superlativa a un supuesto reconocimiento practicado en la comisaría por parte de la víctima tres días después del hecho, sin que se haya probado cómo la Policía llegó a identificar a una de las seis personas que participaron del asalto. El "reconocimiento" omitió detalles esenciales, y ninguna otra prueba fue producida en juicio como para fundamentar la información contenida en el parte policial. No existieron testigos presenciales, no existió confesión judicial, y se usó la indagatoria en contra del procesado. Sin embargo, el pronunciamiento de la Corte no estableció responsabilidades civiles del Estado y no fijó ninguna indemnización a favor de Aquino Velázquez[33].

Derecho a un recurso para examinar la legalidad de la detención

La garantía judicial efectiva consagrada por la legislación internacional y local para el examen de la legalidad de una privación de libertad es el hábeas corpus[34], cuya norma procesal de aplicación es la Ley N½ 1.500/99. La petición de hábeas corpus puede presentarse ante cualquier juez de primera instancia de la circunscripción donde se produzca la restricción ilegítima o ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia (art. 3).

El hábeas corpus *reparador* procede ante las privaciones ilegales de libertad, con el objeto de examinar las circunstancias y los méritos de la detención (art. 133 inc. 2 de la Constitución Nacional y art. 19 de la Ley N° 1.500/99). Esta ley establece que interpuesta la petición, el juzgado interviniente debe ordenar la presentación del detenido en el plazo de 24 horas, con un informe circunstanciado acerca de las causas, motivos legales y circunstancias de la detención, la autoridad que la haya ordenado y las condiciones en que se cumple la reclusión

[31] Véase SD N½ 135 del 18 de setiembre de 2002 en la causa "Juan Taboada Benítez s/ homicidio y herida en Guarambaré - Año 1987". Juzgado de Liquidación y Sentencia N½ 6 de Asunción.

[32] Causa "Pascual Aquino Velázquez s/ herida con arma blanca y lesión corporal a golpes de puño", ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Criminal del 11° Turno. La Sentencia Definitiva N° 332 de 19 de agosto de 1999 lo condenó en primera instancia, y la pena fue modificada a 4 años por Acuerdo y Sentencia N° 23 del 22 de marzo de 2000 dictados por la Tercera Sala del Tribunal de Apelación en lo Criminal de la capital.

[33] Corte Suprema de Justicia. Acuerdo y Sentencia N° 74 del 6 de marzo del 2002. Votos coincidentes de los ministros Irala Burgos, Rienzi Galeano y Paredes.

(art. 20). Presentado el detenido con el informe, el juzgado analizará los méritos y pronunciará sentencia en las 24 horas siguientes. Contra la sentencia denegatoria cabrá el recurso de apelación, aclaratoria y acción de inconstitucionalidad (art. 14). La sentencia que conceda el hábeas corpus dará lugar a la inmediata restitución de libertad del peticionario, y lo protegerá "contra toda ulterior restricción de libertad por la misma causa" (art. 28).

El hábeas corpus *preventivo* procede "en los casos en que se invoque que una persona se halla en trance inminente de ser privada ilegalmente de su libertad física", a los efectos que el juzgado examine las circunstancias, que a criterio del afectado o afectada, amenacen su libertad (art. 133 inc. 1 de la Constitución Nacional y artículo 29 de la Ley N° 1.500/99). En ese supuesto, el juzgado debe ordenar a la autoridad requerida la remisión de un informe acerca de si ha dispuesto o ha recibido una orden de restricción de libertad del peticionario en el perentorio término de 24 horas, bajo apercibimiento de tener por ciertos los hechos alegados. Previo examen de méritos, deberá dictar resolución en las 24 horas siguientes de recibido el informe (arts. 30 y 31 de la Ley N° 1.500/99). En caso de sentencia favorable, se ordenará a la autoridad pública la cesación de todas las medidas restrictivas ilegales.

De acuerdo al análisis de una muestra aleatoria de las peticiones de hábeas corpus reparador presentados en el primer semestre del 2002[35], un 21% obtuvo una respuesta favorable y un 79% tuvo respuesta denegatoria. Cabe señalar que un 58% se presentó en alegación de revisión de un auto de prisión preventiva arbitrario o irrazonable, un 21% en alegación de una detención policial arbitraria, y un 21% contra una condena judicial arbitraria. Un 26% de las peticiones se promovió contra la Policía Nacional, un 32% contra las Fuerzas Armadas (Justicia Militar), y un 42% contra disposiciones del Poder Judicial. El 100% de los peticionarios fueron hombres.

En el caso del hábeas corpus preventivo, de acuerdo al análisis de la muestra del primer semestre del 2002, un 40% obtuvo una respuesta favorable y un 60% tuvo denegatoria. Cabe señalar que un 90% se presentó en alegación ante una situación de acoso policial, y un 10% contra parapoliciales privados. Un 80% de los peticionarios fueron hombres y un 20% fueron mujeres.

[34] Sobre esta figura, véanse particularmente los siguientes instrumentos: Art. 133 de la Constitución Nacional; Art. 7.6 de la Convención Americana de Derechos Humanos; Art. 9.4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Principio 32 del Conjunto de Principios para la Protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.

[35] Datos obtenidos de la Mesa de Entrada de Garantías Constitucionales, de la Dirección de Estadística del Poder Judicial y de la Corte Suprema de Justicia. No se cuenta con un registro centralizado y lo suficientemente completo en el Poder Judicial sobre los procesos de hábeas corpus, como para poder realizar recolecciones exhaustivas que nos permitan dar conclusiones asertivas acerca de la vigencia efectiva del hábeas corpus. Con el compromiso de seguir mejorando el método de recolección de datos y de seguimiento de casos en ediciones venideras, nos limitamos a presentar una muestra aleatoria de los datos de casos que pudieron ser obtenidos de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y algunas circunscripciones.

El término medio de tramitación judicial del recurso en los casos analizados fue de 9 días para el hábeas corpus reparador y de 21 días para el preventivo, tomando como referencia los plazos transcurridos entre la fecha de presentación de la petición y la fecha de resolución del recurso. Considerando que el plazo perentorio legal del recurso establecido por la Ley N°1500/99 debe ser de dos días en ambos casos, resulta que la situación de mora judicial detectada priva considerablemente de efectividad al recurso, retrasando, por causas que podrían ser atribuibles a la ineficiencia de la administración judicial, la restitución de la libertad de las personas.

Además de su función de protección de la libertad personal, "es esencial la función que cumple el hábeas corpus como medio para controlar el respeto a la vida e integridad de la persona, para impedir su desaparición o la indeterminación de su lugar de detención, así como para protegerla contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes"[36].

Asimismo, es un principio general que los recursos judiciales deben ser "idóneos para proteger la situación jurídica infringida y capaces de producir el resultado para el que fueron concebidos"[37]. Este principio resulta manifiestamente relevante en la consideración de la eficacia del hábeas corpus preventivo cuando ciudadanos/as interponen el recurso ante situaciones de acoso policial ilegal con fines extorsivos realizadas por ciertas autoridades policiales que "recaudan" a cambio de protección. En estos casos, resulta obvio que las "operaciones" se realizan clandestinamente, sin dejar registro y no son asumidas por la autoridad policial.

La Ley N° 1500/99 establece en su artículo 15 que en caso de surgir una duda sobre las disposiciones de la ley o sobre los efectos de una sentencia, "se las interpretará en el sentido más favorable a la concesión del hábeas corpus, y a la amplitud de los medios de protección establecidos en favor de los derechos tutelados".

Asimismo, con relación a la efectividad del hábeas corpus preventivo, "la Corte ha sentado el criterio de que el principio de duda puede favorecer al que peticiona el cese de circunstancias que amenacen su libertad, cuando en casos como éste, se evalúa la disyuntiva existente entre lo afirmado por el particular afectado, y lo reconocido por la Policía Nacional, sin que ello implique menoscabo alguno al ejercicio de las funciones jurisdiccionales constitucionales y legales de esa institución de la Fuerza Pública". Para que opere esa presunción, los fundamentos de hecho de la petición deben otorgar un mínimo de consistencia y veracidad, para permitir dilucidar las circunstan-

[36] Corte IDH *Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987. El Hábeas Corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana Sobre Derechos Humanos)*, § 35.

[37] Corte IDH *Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Excepciones al agotamiento de recursos internos (Arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana Sobre Derechos Humanos)*, § 36.

cias de tiempo modo y lugar en que sucedieron los hechos que producen la amenaza a la libertad personal[38].

Sin embargo, esta norma no es de aplicación uniforme y consensuada, existiendo circunstancias en las que, en caso de duda, se aplican criterios más o menos favorables a la amplitud de los medios de protección, según de cual juzgado se trate.

DEBER DE INVESTIGAR Y SANCIONAR LAS DETENCIONES ARBITRARIAS

Los Estados tienen la obligación de prevenir, investigar y sancionar todas las violaciones a los derechos fundamentales que ocurran en su ámbito jurisdiccional, y que sean imputables a una acción u omisión de cualquier agente público[39].

El Código Penal establece que la privación de libertad será castigada con pena penitenciaria de hasta 5 años, cuando el autor "abusara considerablemente de su función pública" (art. 124). Cuando "el funcionario encargado de intervenir en las causas penales, intencionalmente a sabiendas, persiguiera o contribuyera a perseguir penalmente a un inocente u otra persona contra la cual no proceda una persecución penal, será castigado con pena privativa de libertad de hasta diez años", aunque en casos leves el marco penal se reduce hasta 5 años (art. 310 - Persecución de inocentes). Igual sanción se establece para el funcionario que en las mismas circunstancias contribuya a que se ejecute una medida cautelar, una pena o una medida contra quien no corresponda (art 311 – Ejecución penal contra inocentes).

Sin embargo, no existen condenas aplicadas contra funcionarios policiales o judiciales que hayan sido denunciados por detenciones ilegales. La práctica policial de detener a las personas sin mayor apego a las normas vigentes se refuerza por la legitimidad que le otorga el Poder Judicial al legalizar estas aprehensiones y dejarlas en la impunidad.

DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN POR ERROR JUDICIAL Y DETENCIONES ARBITRARIAS

Tanto las normas internas como el derecho internacional ratificado por Paraguay reconocen el derecho a una indemnización por detenciones arbitrarias y error judicial[40].

[38] Corte Suprema de Justicia. Acuerdo y Sentencia N° 300, 301 y 302 de 15 de junio del 2001.

[39] Corte I.D.H. *Caso Velázquez Rodríguez. Sentencia de 29 de julio de 1988*, § 159-168; *Caso Godínez Cruz. Sentencia de 20 de enero de 1989*, § 168-177.

[40] Véanse a ese respecto las siguientes disposiciones: Art. 39 de la Constitución Nacional, que reconoce el derecho de toda persona "a ser indemnizada justa y adecuadamente por los daños o perjuicios de que fuere objeto por parte del Estado"; Arts. 9.5 y 14.6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que dispone el derecho de la persona a ser indemnizada por deten-

El Código Procesal Penal establece el derecho a ser "indemnizado en razón del tiempo de privación de libertad o por el tiempo sufrido en exceso" cuando, a causa de una revisión del proceso, la persona imputada sea absuelta o su pena reducida. El principio es de aplicación analógica para penas no privativas de libertad (multa o imposición de medidas), las que serán devueltas. También corresponde la indemnización en caso de sentencias absolutorias o sobreseimiento libre, que se basen en la inocencia de la persona imputada, cuando éste/a haya sufrido una medida cautelar privativa de libertad.

El juez o tribunal que resuelve sobre la revisión u ordena la conclusión del proceso con los alcances señalados, debe resolver de oficio en la misma resolución el monto de la indemnización, "a razón del equivalente de un día multa por cada día de privación de libertad injusta"[41].

El imputado o imputada que acepte la indemnización fijada por el juez penal pierde el derecho de reclamarlo civilmente; en cambio, si la rechaza, lo podrá intentar de acuerdo a la legislación civil sobre daños y perjuicios. "El Estado estará siempre obligado al pago de la indemnización, sin perjuicio de su derecho de repetir contra algún otro obligado". Por ello, el juez o tribunal podrá imponer la obligación, total o parcialmente solidaria, a los funcionarios/as o particulares que por dolo o culpa hayan contribuido al error judicial. En el caso de indemnización por medidas cautelares indebidamente impuestas, se podrá imponer la obligación al querellante o denunciante, cuando haya declarado falsamente sobre los hechos.

La Ley N° 1.273/98 establece un porcentaje sobre lo recaudado en concepto de tasas judiciales que es destinado a la creación de un fondo para pago de reparaciones debidas por el Estado en el caso de perjuicios causados en el marco de su función jurisdiccional, cuando ello se origine en errores que le sean imputables. Este monto es de un 2% sobre la recaudación total anual en dicho concepto, luego de deducido el costo de impresión de los valores, que de acuerdo a la ley, debe ser depositado en la cuenta N° 206 a nombre de la Corte Suprema de Justicia en el Banco Central del Paraguay[42].

Desde 1996 hasta agosto del 2002, el monto de lo recaudado por este concepto en la cuenta N° 206 ascendía a 6.465.678.413 guaraníes (1.010.262

ción o prisión arbitrarias o cuando habiendo sufrido una pena impuesta judicialmente, sea indultada o la sentencia revocada, "por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial [...] a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido"; el Art. 10 de la Convención Americana de Derechos Humanos; Principio 35 del Conjunto de Principios para la Protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión. Para las normas procesales internas, véanse los Arts. 273-278 del Código Procesal Penal.

[41] El día multa equivale, como mínimo, al 20% de un jornal mínimo para actividades diversas no especificadas, y como máximo a 500 días jornales, de 7.300 guaraníes (poco más de 1 US$) a 18.751.000 guaraníes (2.929 US$).

[42] Anteriormente, la Ley N° 669/95 establecía un 5% sobre las tasas judiciales para indemnizaciones, pero sólo por error judicial.

US$)[43]. Sin embargo, no son pagadas las indemnizaciones debidas por el Estado en este concepto, así como tampoco las resoluciones judiciales establecen de oficio las reparaciones.

RECOMENDACIONES

- Se deben aplicar irrestrictamente las disposiciones del Código Procesal Penal y del Código de la Infancia y la Adolescencia, en el sentido de ir logrando su progresiva vigencia. La estricta sujeción a la norma procesal, sin discriminaciones y en el marco del sentido garantista de éstas, parece ser el mejor antídoto para disminuir y evitar las detenciones ilegales y arbitrarias, y para la transformación de cierta cultura judicial autoritaria.
- En el caso de los/las adolescentes infractores, debe tenerse una estricta sujeción a las disposiciones que establecen que la prisión preventiva debe ser el último recurso para garantizar la presencia en juicio del imputado/a.
- Se debe proceder con la misma estricta sujeción respecto de la garantía del hábeas corpus.
- Para ello, sin embargo, parece ser necesaria una mayor consolidación de la independencia de la judicatura y la existencia de una carrera judicial sobre la base de la idoneidad.
- Se deben derogar el artículo 299 inciso 3 del Código de Procedimientos Penales (aprehensión por presunta flagrancia) y el artículo 5º de la Ley Nº 1.642/00 (detención de menor de edad ebrio) por ser inconstitucionales y crear presupuestos prohibidos e irrazonables para la detención de personas, en la línea de lo analizado y recomendado en informes anteriores.
- Los magistrados y magistradas deben disponer y establecer lo que el Estado debe pagar en concepto de indemnización en las resoluciones que ponen fin a causas penales, u ordenan la libertad de personas que se encontraban detenidas arbitrariamente, en aplicación de lo establecido en el Código Procesal Penal (arts. 273-278) y en aplicación directa de la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos.

[43] Informe sobre la distribución de la recaudación de tasas judiciales en diferentes cuentas establecidas, proporcionado por la Dirección de Ingresos Judiciales de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 19 de setiembre de 2002.

PODER LEGISLATIVO
LEY Nº 1500

QUE REGLAMENTA LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DEL HÁBEAS CORPUS

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY

CAPÍTULO I
DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°.- Objeto. Esta ley reglamenta las disposiciones constitucionales en materia de hábeas corpus.

Artículo 2°.- Denominaciones. Si el hábeas corpus se tramita ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en todos los casos en los que la presente ley se refiere a "el Juez", se entenderá que se refiere a cualquiera de sus miembros; si se refiere a "el Juzgado", se entenderá que se refiere a la Sala en pleno.

Artículo 3°.- Competencia. El procedimiento de hábeas corpus se iniciará ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, o ante cualquier juez de primera instancia, según las reglas que determinan su competencia territorial, salvo que el supuesto acto ilegítimo tuviese o pudiese producir sus efectos en todo el territorio de la República o en lugares no determinables de él, en cuyo caso no regirá esa limitación.

La negativa a intervenir, siendo competente el juez, constituirá causal de enjuiciamiento por mal desempeño del cargo y, en su caso, de remoción.

Cuando un mismo acto prima facie afectase el derecho de varias personas, entenderá en todas las acciones el juzgado que hubiese prevenido, el cual dispondrá, en su caso, la acumulación de autos.

Artículo 4°.- Exclusividad de la competencia. Ningún órgano jurisdiccional intervendrá de oficio ni a petición de parte en un procedimiento de hábeas corpus que se halle en trámite ante otro órgano jurisdiccional. Si tal avocación ocurriese, serán nulas y de ningún valor todas las actuaciones y resoluciones emanadas del interviniente.

Artículo 5°.- Modalidades y acumulación. El procedimiento de hábeas corpus será breve, sumario y gratuito.

En todos los casos, el órgano jurisdiccional estará facultado para adoptar los recaudos que sean conducentes para que se cumplan eficazmente sus mandatos a fin de que la garantía del hábeas corpus sea de hecho efectiva.

Se podrán acumular el hábeas corpus preventivo y el genérico. Cabrá también la acumulación alternativa del hábeas corpus reparador y del genérico. La errónea calificación del hábeas corpus no provocará su rechazo sino que el órgano jurisdiccional le imprima el trámite que corresponda.

Artículo 6°.- Legitimación activa. El procedimiento de hábeas corpus podrá iniciarse de oficio, por el propio afectado o por cualquier persona que, sin necesidad de poder, invoque tener conocimiento del acto supuestamente ilegítimo que pueda ser reparado por esa vía.

Artículo 7°.- Contenido de la presentación inicial. La presentación inicial del hábeas corpus contendrá:

a) el nombre y el domicilio del peticionante;

b) el nombre y otros datos personales conocidos de la persona afectada por el acto supuestamente ilegítimo y la mención del sitio donde ésta se encuentra; y,

c) el objeto de la acción, con la mención del supuesto acto ilegítimo cuya reparación se solicita.

Si el peticionante ignorase alguno de los datos mencionados, proporcionará al órgano jurisdiccional las referencias suficientes para que éste los recabe por las vías judiciales pertinentes.

Artículo 8°.- Inadmisibilidad de incidentes, excepciones y recusaciones. En el procedimiento de hábeas corpus no se admitirán incidentes, excepciones ni recusaciones, sin perjuicio de la obligación de los jueces de excusarse por las causales previstas en el artículo 20 del Código Procesal Civil.

Artículo 9°.- Facultades. En el procedimiento de hábeas corpus el juez interviniente estará investido de amplias facultades instructorias y disciplinarias y, cualquiera sea el recinto en que presuntamente se halle la persona privada de su libertad, podrá allanarlo, ordenar su allanamiento o la remoción de los obstáculos que impidan su acceso al mismo.

Artículo 10.- Decisiones de urgencias y medidas para mejor proveer. Antes de dictar sentencia el órgano jurisdiccional, a pedido de parte o de oficio, podrá decretar en resolución fundada en cualquier estado del procedimiento, las decisiones de urgencia que estime convenientes, incluso las medidas para mejor proveer.

Artículo 11.- Carácter de los plazos. Habilitación de días y horas. En el procedimiento de hábeas corpus todos los plazos, sean legales o judiciales, serán perentorios e improrrogables y sólo admitirán un día de ampliación en razón de la distancia, cuando el lugar del acto estuviera ubicado a más de cien kilómetros del asiento del órgano jurisdiccional interviniente. Los plazos que se establezcan en horas, se contarán de momento a momento.

Vencido un plazo, se pasará al estadio procesal que corresponda, sin trámite previo alguno.

En todos los casos, estarán habilitados los días y horas inhábiles sin necesidad de resolución judicial alguna.

Artículo 12.- Notificaciones e intimaciones. En el procedimiento de hábeas corpus las notificaciones o las intimaciones que se efectúen por mandamiento, podrán realizarse por cualquier medio fehaciente que disponga el juez.

Artículo 13.- Defectos de forma. Lo ordenado en los autos a que se refieren los artículos 20, 30 y 33, será cumplimentado aunque tenga defectos de forma y aunque no esté totalmente individualizada la persona o entidad a quien se dirige o la persona a cuyo favor se promueva, bastando que sea comprensible quién es el responsable del acto supuestamente ilegítimo o el beneficiado por la acción.

Artículo 14.- Recursos. Acción de inconstitucionalidad. En el procedimiento de hábeas corpus:

a) todos los recursos se interpondrán y fundarán en un mismo escrito; caso contrario se tendrán por no interpuestos.

b) cabrá el recurso de aclaratoria, el cual será interpuesto hasta el día siguiente de notificada la sentencia definitiva. La interposición del recurso de aclaratoria no interrumpirá los plazos, sean legales o judiciales.

c) no tendrá efecto suspensivo la acción de inconstitucionalidad que se promueva contra sentencias definitivas que concedan el hábeas corpus.

d) la sentencia definitiva que dicte la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia será inapelable.

e) la sentencia definitiva que dicte un juez de primera instancia será apelable sin efecto suspensivo dentro del tercero día de su notificación. El Tribunal que corresponda al fuero de dicho juez de primera instancia, dictará sentencia en el plazo de tres días.

Artículo 15.- Interpretación. En caso de que se susciten dudas sobre la inteligencia de las disposiciones de esta ley o de las resoluciones recaídas en el proceso, se las interpretará en el sentido más favorable a la concesión del hábeas corpus, y a la amplitud de los medios de protección establecidos en favor de los derechos tutelados.

Artículo 16.- Responsabilidad generada por el acto ilegítimo. La sentencia definitiva, en su caso, hará expresa referencia a la responsabilidad de las personas que hubiesen cometido el acto ilegítimo y, de mediar circunstancias previstas en el Código Penal que prima facie evidencien la perpetración de un hecho punible, el juzgado podrá ordenar la detención de los responsables, o cualquier otra medida que sea legalmente procedente, y pasará los antecedentes a la autoridad competente para su investigación.

Artículo 17.- Pérdida automática de la competencia. Cuando el Juzgado no dicte sentencia en el plazo previsto por esta ley, deberá hacerlo, de pleno derecho y en el mismo plazo, el que le siga en orden de turno, y así sucesivamente, sin trámite alguno.

Igual principio regirá para la segunda instancia.

La pérdida de competencia por mora en más de una oportunidad será causal de remoción.

Artículo 18.- Juzgamiento de la competencia y de la legalidad del acto. El Juez del hábeas corpus no juzgará solamente la competencia de la autoridad de la cual emana el acto, sino también la legalidad del mismo.

CAPÍTULO II
DEL HÁBEAS CORPUS REPARADOR

Artículo 19.- Procedencia. Procederá el hábeas corpus reparador en los casos en que se invoque la privación ilegal de la libertad física de una persona.

Artículo 20.- Auto de hábeas corpus. Iniciado el procedimiento de hábeas corpus reparador, el Juez dictará inmediatamente el auto de hábeas corpus, en el cual ordenará para que dentro de las veinticuatro horas:

a) se presente a la persona privada de su libertad en el lugar que el juez indique; y,

b) que el agente público o privado sindicado como responsable de ese hecho presente un informe circunstanciado:

1) sobre el momento de la privación de la libertad y el lugar, la forma y condiciones en que ella se cumple.

2) sobre los motivos legales que invoque para la privación de la libertad.

3) en el caso de aprehensión, si ha dado cumplimiento con lo dispuesto en el ultimo párrafo del Artículo 239 del Código Procesal Penal y, en caso afirmativo, quiénes son el juez y el representante del ministerio público comunicados.

4) si la privación de la libertad se realizó por orden escrita de autoridad competente, en cuyo caso individualizará a ésta y adjuntará la orden escrita.

A tales efectos el juez dispondrá las intimaciones que correspondan. Si se ignorara el agente público o privado que privó de su libertad a la persona, la intimación se efectuará al superior jerárquico de aquél.

Artículo 21.- Plazo para la presentación de la persona y del informe. La persona privada de su libertad y el informe a que se refiere el apartado b) del artículo 20, serán presentados al juez dentro de las veinticuatro horas de practicada la intimación.

El incumplimiento de lo estatuido en el artículo 20 y en el presente artículo hará presumir la ilegitimidad de la privación de la libertad.

Artículo 22.- Caso de incomparecencia de la persona o que se trate de dificultar su ubicación. Si no se produjera la comparecencia de la persona privada de su libertad dentro del plazo que establece el artículo 21, el juez se constituirá en el sitio de su reclusión, donde hará juicio de mérito sobre ésta. Si no existiesen motivos legales que autoricen esa privación de la libertad, el juzgado dictará sentencia definitiva haciendo lugar al hábeas corpus reparador y disponiendo la inmediata libertad de la persona, dentro del plazo de un día.

Si durante el procedimiento de hábeas corpus quien tiene la custodia de la persona dificulta su ubicación, la oculta, cambia el

sitio de reclusión o transfiere a otro su custodia, será pasible de una pena de penitenciaría de dos a seis meses o de una multa equivalente hasta ciento veinte jornales mínimos para actividades no calificadas en la Capital. Estas penas serán aumentadas al doble si el autor es funcionario público civil o funcionario público militar en actividad o policial en actividad.

Artículo 23.- Sentencia. Plazo. Presentados el detenido y el informe a que se refiere el artículo 20, el Juzgado analizará las circunstancias en las que se produjo la privación de la libertad de la persona y, dentro del plazo de un día, dictará sentencia definitiva en la cual, si no existiesen motivos legales que autoricen la privación de libertad, hará lugar al hábeas corpus y ordenará su libertad, la que se hará efectiva en el acto.

Artículo 24.- Informe negativo. Si el informe a que se refiere el artículo 20 expresara que la persona no se halla privada de su libertad o no se halla bajo la custodia del agente requerido, el peticionante rectificará los datos o se ratificará en ellos, en cuyo caso el juez adoptará los recaudos que fueran conducentes para el esclarecimiento de la situación y dirigirá la intimación ordenada en el auto de hábeas corpus al agente público o privado que considere pertinente.

Artículo 25.- Casos de aprehensión. Si el informe expresase que la persona se halla privada de su libertad en dependencias policiales, en virtud de algunas de las circunstancias establecidas en el artículo 239 del Código Procesal Penal e individualizase al magistrado y al agente fiscal comunicados, el juzgado, previa verificación inmediata de la veracidad del informe, dictará dentro del plazo de un día sentencia definitiva rechazando el hábeas corpus reparador.

Si el informe no individualizase al magistrado o al agente fiscal comunicados, el juzgado dentro del plazo de un día dictará sentencia definitiva, haciendo lugar al hábeas corpus y ordenando la inmediata libertad de la persona.

Artículo 26.- Caso de privación de la libertad por orden escrita de autoridad judicial. Si el informe expresara que la persona se halla privada de su libertad en virtud de orden escrita de autoridad judicial, individualizando a ésta y acompañando esa orden escrita, el juzgado, previa verificación inmediata de la veracidad del informe, dentro del plazo de un día dictará sentencia definitiva rechazando el hábeas corpus reparador, remitirá los antecedentes a quien dispuso

su detención y pondrá en conocimiento de todo ello a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

Si el informe omitiera individualizar esa autoridad judicial o no acompañara la orden escrita respectiva, el juzgado dentro del plazo de un día dictará sentencia definitiva haciendo lugar al hábeas corpus y ordenando la inmediata libertad de la persona.

Artículo 27.- Caso de privación de la libertad durante la vigencia del estado de excepción. Si, durante la vigencia del estado de excepción previsto en el artículo 288 de la Constitución Nacional, el informe a que se refiere el artículo 20 expresara que la persona se halla detenida en virtud de una orden del Poder Ejecutivo y acompañara copia autenticada del decreto respectivo, el juez verificará si el Poder Ejecutivo dio cumplimiento a la pertinente información a la Corte Suprema de Justicia, y consultará a la persona si no desea hacer uso de la opción de salir del país; luego de lo cual, dentro del plazo de un día, el Juzgado dictará sentencia definitiva rechazando el hábeas corpus reparador, ordenando en su caso la salida del país de la persona y comunicando todo ello a la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 28.- Efecto de la Sentencia. La sentencia recaída, firme y ejecutoriada, que concede el hábeas corpus reparador, tendrá por efecto restituir la libertad al afectado y garantizarle contra toda ulterior restricción de libertad por la misma causa.

CAPÍTULO III
EL HÁBEAS CORPUS PREVENTIVO

Artículo 29.- Procedencia. Procederá el hábeas corpus preventivo en los casos en que se invoque que una persona se halla en trance inminente de ser privada ilegalmente de su libertad física.

Artículo 30.- Auto ordenando informe acerca de los hechos denunciados. Iniciado el procedimiento de hábeas corpus preventivo, el juez intimará al agente publico o privado sindicado como responsable de tramar la medida ilegal de restricción de la libertad de la persona para que dentro de las veinticuatro horas informe:

a) si ha dispuesto esa restricción de la libertad de la persona; y,

b) si ha recibido orden o instrucción para ese efecto , en cuyo caso indicará la persona o entidad de la cual emana esa orden

o instrucción, y cuáles son los motivos legales aducidos para su adopción.

Artículo 31.- Sentencia. Plazo. El juzgado hará mérito del informe a que se refiere el artículo 30 y de las demás circunstancias del caso y dictará sentencia definitiva dentro del plazo de un día. En el caso en que haga lugar al hábeas corpus preventivo, ordenará la cesación de las restricciones que amenacen ilegalmente la libertad de la persona.

Si dicho informe no le fuera presentado dentro del plazo que determina el artículo 30, dictará sentencia definitiva dentro del plazo de un día en la que hará lugar al hábeas corpus preventivo y ordenará la cesación de las restricciones que amenacen ilegalmente la libertad de la persona.

CAPÍTULO IV
DEL HÁBEAS CORPUS GENÉRICO

Artículo 32.- Procedencia. Procederá el hábeas corpus genérico para demandar:

a) la rectificación de circunstancias que, no estando contempladas en el hábeas corpus reparador o en el preventivo, restrinjan ilegalmente la libertad o amenacen la seguridad personal.

b) el cese de la violencia física, psíquica o moral que agrave las condiciones de personas legalmente privadas de su libertad.

Artículo 33.- Auto ordenando informe acerca de los hechos denunciados. Constitución del juez en el lugar. Iniciada la acción de hábeas corpus genérico:

a) el juez intimará a la persona o entidad sindicada de cometer los hechos, para que dentro de las veinticuatro horas remita un informe pormenorizado acerca de los mismos.

b) a pedido de parte o de oficio, se constituirá en el lugar en que se halle la persona cuya libertad se halla restringida, su seguridad amenazada o que se encuentre sometida a violencia física, psíquica o moral, para verificar los hechos relevantes.

Artículo 34.- Sentencia definitiva. Plazo. Efectos. Concluida la causa, el juzgado dictará sentencia definitiva en el plazo de un día. Si hace lugar al hábeas corpus genérico dispondrá, en su caso, la rectificación de las circunstancias que restrinjan la libertad o ame-

nacen la seguridad personal, o la cesación de la violencia física, psíquica o moral que agrave las condiciones de las personas legalmente privadas de libertad.

Artículo 35.- Comuníquese al Poder Ejecutivo

Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Senadores **a los veintidós días del mes de julio** del año un mil novecientos noventa y nueve y por la Honorable Cámara de Diputados, **a los veintiún días del mes de octubre** del año un mil novecientos noventa y nueve, quedando sancionado el mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 204 de la Constitución Nacional.

odc.

Pedro Efraín Alegre Sasiain
Presidente
H. Cámara de Diputados

Juan Carlos Galaverna D.
Presidente
H. Cámara de Senadores

Eduardo Acuña
Secretario Parlamentario

Ilda Mayeregger
Secretaria Parlamentaria

Asunción, 5 de noviembre de 1999

Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial

El Presidente de la República
Luis Ángel González Macchi

Silvio Gustavo Ferreira Fernández
Ministro de Justicia y Trabajo

SISTEMA PENITENCIARIO

El sistema penitenciario paraguayo, antes que perseguir la rehabilitación de las personas que purgan condenas, sigue siendo un sistema represivo de producción de mayor criminalidad. No se adecua a las pautas de las mejoras legislativas, no existe planificación ni interés para mejorar la situación en las cárceles, y tampoco el Estado brinda los recursos necesarios para implementar medidas que se orienten a tal fin.

INTRODUCCIÓN

En el Paraguay el sistema penitenciario soporta graves deficiencias, y antes que cumplir con el objetivo de reinsertar a las personas infractoras a la sociedad, va perfeccionándose en una verdadera escuela de la delincuencia. Los organismos encargados del sistema son teóricamente los correctos, pero la función que realizan no se ajusta a las necesidades reales de las cárceles en nuestro país.

La Dirección de Institutos Penales (DIP), dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, es la encargada del control de todo el régimen penitenciario integrado por 10 penales y dos correccionales, una nacional que es la de Tacumbú y las demás regionales que están en diversos puntos del interior del país. Existen dos cárceles de mujeres, siendo la principal la Casa del Buen Pastor, ubicada en la capital; además, funciona desde hace dos años un centro de rehabilitación de menores infractores que funciona en la ciudad de Itauguá, en el departamento Central. Según datos proporcionados por el DIP, en octubre del 2002 las cárceles del país albergaban a 4.456 presos y presas, de los cuales aproximadamente 2.100 (47%) están en la principal cárcel del país, la Penitenciaría de Tacumbú, asentada también en la capital del país.

El régimen penitenciario paraguayo se rige por la Ley Nº 210 del año 1970, que establece en el Capítulo I "De los principios básicos del régimen penitenciario", que "la pena restrictiva de la libertad tenderá, cuando su duración lo permita, a la readaptación social del Interno". Hacer un estudio pormenorizado de la realidad penitenciaria, sin embargo, lleva inevitablemente a la conclusión de que el régimen en cuestión no es adecuado para el cumplimiento de su objetivo, pues antes que preparar a los reclusos y reclusas para su reinserción social, los torna más degradados/as y socialmente peligrosos/as, de donde concluir que el sistema termina siendo una "escuela de la delincuencia" no contiene un ápice de exageración.

La ley establece que el régimen se caracterizará por su progresividad, y en los casos de condena constará de un periodo de observación, uno de tratamiento, y por último de un periodo de prueba y de libertad condicional. El cumplimiento de estos pasos contribuiría a la recuperación de la persona condenada a tantos años de prisión; sin embargo, tal progresividad no existe ni puede existir, pues el régimen se mueve en condiciones de absoluta precariedad que no permite la aplicación de los referidos periodos. Hay grandes deficiencias de fondo que deben ser tenidas en cuenta por las autoridades: no existen recursos económicos suficientes ni hay personal apto y debidamente entrenado para llevar adelante un programa ideal como el establecido. Todo el sistema se mueve dentro de una absoluta precariedad.

La ley es letra muerta, ninguno de los 94 artículos se cumple como debe ser. Se habla de respeto a los derechos humanos y de brindar las herramientas necesarias para que internas e internos puedan ser nuevamente viables so-

cialmente, pero la absoluta falta de atención a las cárceles convierte el sistema en una bomba de tiempo. No existe decisión política para solucionar los problemas de las cárceles, lo que se demuestra en la excesiva rotatividad de los principales encargados de la administración de todo el sistema penitenciario, y esto se ha incrementado en los últimos dos años con la designación de al menos cinco directores de Institutos Penales e igual número en la penitenciaría de Tacumbú.

PANORAMA GENERAL

Todas las cárceles soportan problemas similares: superpoblación, infraestructura deficitaria, presupuesto insuficiente, falta de política carcelaria orientada a favorecer la recuperación de las personas recluidas para su reinserción social. Todas también tienen una composición social similar: personas de extracción social popular, con escaso o nulo nivel de instrucción escolar.

De lo apuntado no hay que deducir, obviamente, que los únicos que delinquen son las personas de origen pobre; hay delitos que protagonizan personas de las más diversas clases sociales, inclusive de las más encumbradas. Lo que sí se puede concluir es que sobre todo se penaliza a los de extracción social pobre, quedando impune el grueso de los delitos cuyos autores son de un nivel social superior.

De acuerdo con las estadísticas de la Dirección General de Institutos Penales, los reclusos y reclusas están distribuidos/as de la siguiente manera:

Cuadro N× 1
PoblaciÛn carcelaria seg¹n los distintos centros penitenciarios*

Lugar de reclusiÛn	Departamento	Cantidad de personas recluidas
Tacumb¹	Capital - AsunciÛn	2.040
Emboscada	Central	193
EncarnaciÛn	Itaip¹	356
San Juan Bautista	Misiones	143
ConcepciÛn	ConcepciÛn	193
Coronel Oviedo	Caaguaz¹	480
San Pedro	San Pedro	81
Villarrica	Guair·	219
Pedro J. Caballero	Amambay	176
Ciudad del Este	Alto Paran·	503
Buen Pastor	Capital - AsunciÛn	149
Juana M. de Lara		21
Total		**4.554**

* Estos números corresponden a los meses de agosto y setiembre. La cantidad de personas recluidas varía diariamente.

De acuerdo con la Asesoría Jurídica de la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, el porcentaje de reclusos que no tienen condena es superior al 70%. Ningún criterio de clasificación de internos es utilizado en las cárceles para determinar el grado de peligrosidad de los mismos a la hora de ubicarlos en las celdas o pabellones. La ley 210 en su capítulo II habla sobre el ingreso y la clasificación. Es clara en este punto y refiere que las personas que ingresan a las cárceles serán clasificadas de acuerdo a la magnitud de los delitos cometidos. Ningún criterio de clasificación se aplica, ni siquiera el de peligrosidad. De ahí que un interno que ha ingresado por un delito casi inofensivo, como robar para comer, por ejemplo, pueda compartir la celda con otro que ingresó por asesinato múltiple; o que haya menores de edad con adultos, o incluso mujeres recluidas en cárceles destinadas exclusivamente para varones.

También establece que las personas ocuparán en forma individual las celdas o entre más de dos si las condiciones no estuviesen dadas, pero especifica que los presos deberán dormir en celdas individuales por una cuestión de seguridad. Las cárceles paraguayas albergan de entre 6 a 8 personas, o a veces más, en una celda, lo que facilita la promiscuidad.

Los internos e internas deben de ser sometidos en forma obligatoria a exámenes médicos de todo tipo para determinar en qué condiciones de salud se encuentran. Se entiende el peligro que representa albergar a personas con enfermedades infectocontagiosas en celdas compartidas. Además, si los internos se encuentran afectados de salud, se debe determinar el problema para brindarles un urgente tratamiento.

Las visitas en las penitenciarías

Mientras dure la condena, las personas privadas de su libertad pueden recibir visitas los días lunes, miércoles, viernes, sábado y domingo. Las mismas pueden clasificarse en cuatro tipos:

- Las familiares: las personas más cercanas a la persona recluida, tanto parientes como amigos/as, pueden ingresar al penal en los días fijados.
- Las privadas: esposas o parejas ocasionales visitan a los presos para mantener relaciones sexuales. Hay días y horarios establecidos y se paga por este servicio. El penal cuenta con un pabellón de 42 piezas para estos encuentros.
- Las mutuas: reclusas de la cárcel de Mujeres del Buen Pastor pueden ingresar los miércoles. Algunas son esposas de los internos y otras crean vínculos con otros presos.
- Las profesionales: los abogados y abogadas que se encargan de los procesos pueden visitar a sus clientes todos los lunes y cualquier otro día de la semana, previa obtención de un permiso. También los reclusos

reciben visitas de miembros de la justicia ordinaria y organizaciones de Derechos Humanos, tanto oficiales como no gubernamentales.

PRINCIPALES DISTORSIONES

Los establecimientos: prescripciones y realidad

La Ley 210/70, en su artículo 90º, que fuera modificado en octubre de 1993, dispone que los establecimientos penitenciarios que alojarán a sentenciados y procesados serán de rehabilitación, corrección y prevención, y contarán como mínimo con los medios siguientes:

- Un organismo técnico y criminológico del que formará parte, por lo menos, un médico psiquiatra con versación en criminología.
- Servicio médico acorde con las necesidades del establecimiento.
- Secciones de trabajo que aseguren la plena ocupación de los internos.
- Biblioteca y escuela primaria a cargo de personal docente.
- Capellanes nombrados por el Estado o adscriptos honorariamente al establecimiento.
- Tribunal de Conducta que estará constituido por los encargados del tratamiento penitenciario.
- Instalaciones recreativas pertinentes.
- Locales y medios adecuados para segregar y tratar a los internos que padezcan psicosis, y
- Personal idóneo que ejercerá una actitud predominantemente educativa.

Ni la Penitenciaría Nacional de Tacumbú, ni las demás Penitenciarías y Correccionales disponen "como mínimo" con los medios que señala la ley, teniendo como resultado lo siguiente:

- No hay en la Penitenciaría de Tacumbú un "organismo técnico y criminológico...". En las otras, tampoco.
- El servicio médico no dispone de personal ni de recursos acorde con las necesidades de los establecimientos.
- Las secciones de trabajo son excesivamente pequeñas, para un reducido número de reclusos, ni siquiera para el 5%.
- La Biblioteca ha desaparecido, la escuela primaria funciona muy precariamente.
- No hay responsables del tratamiento penitenciario, tal como se lo concibió.
- Los espacios recreativos son ínfimos e insatisfactorios.
- No hay espacios ni criterios apropiados para "segregar y tratar a los internos que padecen psicosis".

- No hay personal idóneo" para ejercer una "actitud predominantemente educativa".

La red opera con personal que aplica una política penitenciaria represiva. Y es apto para ello desde todo punto de vista. Para no extenderse basta referir que el criterio de una alta autoridad penitenciaria es ilustrativo: "Se aplica la política del garrote". Así de simple.

Superpoblación penitenciaria

Para el análisis de la superpoblación en los centros de reclusión apenas es importante listar las Penitenciarías y Correccionales, contrastando datos sobre capacidad y total de reclusos:

Cuadro N° 2
Penitenciarías según capacidad y N° de reclusos/as

Penitenciaría	Departamento	Capacidad	Cantidad de internos/as
Nacional de Tacumb¹	Capital - AsunciÛn	933	2.040
Pedro J. Caballero	Amambay	90	176
San Juan Bautista	Misiones	100	143
Villarrica	Guair·	160	219
EncarnaciÛn	Itap¹a	250	356
Cnel. Oviedo	Caaguaz¹	130	480
Emboscada	Central	200	193
ConcepciÛn	ConcepciÛn	120	193
San Pedro	San Pedro	SD	81
Ciudad del Este	Alto Paran·	300	503
Correccional de Mujeres ìJuana M. de Laraî		54	21
Correccional de Mujeres ìCasa El Buen Pastorî	Capital - Asunción	200	149
Total		**2.537**	**4.554**

Las únicas excepciones en cuanto a superpoblación son las dos correccionales de mujeres y la Penitenciaría de Emboscada. En los demás casos hay superpoblación, en algunos de ellos de manera crítica.

El artículo 92 refiere que "los establecimientos de mujeres estarán a cargo exclusivamente de personal femenino". Sin embargo, la realidad es otra ya que los propios datos oficiales de Institutos Penales demuestran que existen mujeres en cárceles para hombres así como también menores de edad.

Los datos recogidos en entre agosto y septiembre de este año relevan la violación de este artículo:

Cuadro N° 3
Mujeres y menores de edad recluidas/os en penitenciarías de hombres

Lugar de reclusión	Menores de edad	Mujeres
Tacumbú	2	—
Emboscada	85	—
Pedro J. Caballero	23	10
San Juan Bautista	23	5
Villarrica	13	3
Encarnación	37	7
Coronel Oviedo	19	9
Concepción	12	7
Ciudad del Este	60	—
San Pedro	3	—
Total	**277**	**41**

LA VIDA EN LA PENITENCIARÍA

Ninguna de las cárceles de nuestro país está preparada para brindar las más mínimas atenciones a una persona privada de su libertad. Los ejemplos más fuertes de esta realidad son las condiciones en que se encuentran los internos de las cárceles de Tacumbú, en Asunción, las de Coronel Oviedo, las de Encarnación y las demás regionales.

Los delitos se han institucionalizado en el interior mismo de las cárceles, donde las personas que visitan a los internos son asaltadas y despojadas de sus pertenencias. En la cárcel circulan drogas entre los internos, quienes abiertamente señalan que la obtienen a través de los guardiacárceles luego de darles una pequeña propina o por la simple compra. La nula existencia de un control efectivo de la seguridad facilita la introducción, tráfico y consumo de drogas (marihuana, cocaína, inhalantes) dentro de la prisión, así como el consumo de alcohol, y la introducción de armas blancas, cortantes y punzantes.

La Comisión Mixta y las visitas privadas

Por ser la penitenciaría con mayor número de reclusos, Tacumbú presenta las más graves distorsiones en su funcionamiento. Por ejemplo, una investigación realizada ha desnudado la existencia de una Comisión Mixta que se

encarga de la provisión de mercaderías para las cantinas internas que operan dentro del penal. Esta comisión está presidida por un funcionario de la cárcel, y vende mercaderías de todo tipo a los internos: desde azúcar, harina, arroz, fideos, yerba, panificados, verduras y leche en polvo hasta medicamentos para urgencias menores.

Los productos son vendidos a precios bastante altos, y los internos se ven en la obligación de adquirirlos para preparar sus alimentos diarios, pues la comida que se sirve en el penal no es apetecible y tampoco alcanza para todos. Esta comisión funciona sin una autorización escrita del Ministerio de Justicia y Trabajo, y el dinero recaudado no ingresa a una cuenta en el Banco Central tal como establece la ley de presupuesto. Esta ley dispone que los recursos generados en una institución pública deben ser depositados en una cuenta estatal, y posteriormente solicitar la liberación de estos fondos al Ministerio de Hacienda. Unos 80 millones anuales recauda esta comisión con una ganancia diaria de 220 mil guaraníes.

Otra de las irregularidades es el cobro para utilizar las "privadas", es decir, piezas donde los internos intiman con sus esposas o con sus parejas ocasionales. Los internos disponen de piezas especiales para mantener dichos contactos íntimos, que están amuebladas mínimamente y en la mayoría de los casos disponen de un baño individual, y de un baño de uso colectivo, en otros.

El mecanismo para el uso de dichos cuartos es relativamente simple, pero costoso: los interesados deben comunicar su deseo de utilizar una de las habitaciones, un día antes al encargado de la administración del servicio, que es un funcionario del Penal; realiza el pago y debe dejar registrado quién es la persona que vendrá a verlo. Para utilizar las habitaciones comunes se paga 8.500 guaraníes y las más equipadas cuestan de 13 a 15 mil guaraníes[1].

Para el funcionamiento de este sistema se cuenta con habitaciones numeradas en los pabellones de tres pisos con 42 habitaciones numeradas: 30 son piezas especiales con baño privado y 12 son comunes, equipadas con una cama matrimonial, una mesita, una silla. Las parejas que utilizan las habitaciones más baratas deben acudir a un baño común. Existen tres turnos para el uso de las habitaciones (mañana, tarde y noche) y cada turno dura alrededor de tres horas; no obstante, es posible permanecer todo el día; sólo es cuestión de pagar un monto más elevado, de 30 a 50 mil guaraníes. El pago precede al permiso. Las tarifas pueden ir en aumento y son fijadas exclusivamente por el director de la Penitenciaría.

Si las habitaciones fuesen utilizadas de manera plena y permanente, se tendría capacidad para el uso de 126 turnos, es decir, cada 18 días un recluso tendría la posibilidad de tener contactos íntimos, lo que es poco. Los especialistas en relaciones sexuales y de pareja aseguran que por regla es aconse-

[1] A fines de noviembre, 1 US$ equivalía a 7.070 guaraníes.

jable que las personas mantengan relaciones como mínimo una vez por semana. Esto es lo recomendable desde el punto de vista de una vida saludable.

Ocurre que para los reclusos esto es aún más importante, ya que el estar privado de la libertad produce estados de ansiedad y de tensión a veces críticos, que deberían ser sanamente canalizados de modo que esto revierta en un mejoramiento de la situación general del recluso, teóricamente en proceso de "tratamiento". De ahí que universalmente se considere fundamental tener una política apropiada en este campo, que apunte a resolver de forma satisfactoria varios problemas y amenazas:

- La vida sexual sana, suficiente en cantidad y calidad, tiene múltiples impactos positivos sobre el estado de ánimo, sobre el equilibrio emocional y hasta sobre la estabilidad física.
- Las prácticas sexuales sistemáticas minimizan otros comportamientos relativamente morbosos, sobre todo en ámbitos en los que la promiscuidad y el ocio los favorecen.

El hecho de estar condenado a varios años de prisión habilita teóricamente al interno a usufructuar gratuitamente el servicio, pero esta regla no siempre se respeta y la mayoría de las veces se ven obligados a pagar. En el caso de las visitas realizadas por las esposas, compañeras o novias a sus respectivas parejas recluidas en la Penitenciaría, todo se desarrolla con normalidad. Los trámites son relativamente simples, pues las visitantes se presentan a determinadas horas y abandonan el lugar después de concluido el tiempo previsto. Otros casos, sin embargo, resultan interesantes, por lo que se procede a describirlos de manera sintética, pues poco o nada se conoce sobre cómo funcionan.

Un hecho rodeado de aspectos llamativos que se da en el marco del régimen de visitas privadas es el protagonizado por las internas del Correccional de Mujeres "El Buen Pastor". Éstas visitan en la cárcel de Tacumbú a sus respectivas parejas, momentos que aprovechan para poner en contacto a otros reclusos con algunas amigas, también internas. Y así se van tejiendo relaciones entre internos. Se permite el ingreso de estas mujeres todos los miércoles, desde las 08:00 de la mañana hasta las 16:00 de la tarde.

Otra manera en que funcionan las visitas privadas envuelve a internos con prostitutas. El contacto se produce del siguiente modo: las prostitutas ingresan como visitantes normales los días habilitados para tal efecto y si los reclusos solicitan sus servicios se coordinan los encuentros para determinados días. La mayoría de las relaciones que se establecen en el marco de las visitas privadas se producen de esta manera.

Esta práctica es sumamente peligrosa, teniendo en cuenta la promiscuidad reinante dentro de la cárcel, a la que se suma la promiscuidad propia que rodea el cotidiano de una prostituta. Los elementos agravantes suman: es normal, por ejemplo, que algunas prostitutas mantengan relaciones con va-

rios internos, y es más común aún que las relaciones se realicen sin cuidados mínimos, como el uso de preservativos. Esto ubica la práctica en la franja de alto riesgo, pues hay que tener en cuenta que las enfermedades venéreas, así como la tuberculosis y otros males contagiosos, afectan a casi el 80% de la población penal.

En un intento tímido por controlar la situación, los funcionarios de la Sanidad solicitan a los guardias que de acuerdo con las fichas médicas indiquen a la mujer visitante si su acompañante está infectado o no, en cuanto a las enfermedades venéreas. Esfuerzo inútil; no existe control efectivo para evitar eventuales contagios, ni se previene que los que tienen enfermedades infecto-contagiosas se abstengan o mantengan relaciones con los debidos cuidados.

Las autoridades encargadas que deberían controlar la situación sólo apelan a que los presos sean conscientes del peligro al que exponen a otras personas, pero las recomendaciones no son escuchadas. Se insiste verbalmente en el uso de preservativos pero los internos se niegan a hacerlo, y en la mayoría de las veces, según cuentan ellos mismos, sus parejas se oponen más terminantemente a su uso.

Pero todo esto es sólo una parte del funcionamiento de este sistema, y los valores, si es que existen, están tan trastocados que se dan casos donde los propios reclusos "venden" o "alquilan" a sus esposas. El tema funciona así: al visitarlo, el recluso la convence de que es amenazado de muerte por los demás internos y que debe realizar un "sacrificio" para que él pueda permanecer vivo.

El régimen de alimentación

La alimentación en las cárceles del país es pésima. Los recursos asignados en el presupuesto no son suficientes para cubrir las necesidades alimentarias de las personas recluidas. Las comidas que sirve el penal a los presos no reúnen los nutrientes indispensables para que una persona pueda mantenerse en condiciones físicas y mentales aceptables.

Reciben tres comidas diarias: desayuno, almuerzo y cena. El primero se sirve a partir de las 5:30 de la mañana y consiste en un jarro de cocido negro con dos galletas, a veces tiene un poco de leche sólo para cortar el aspecto negruzco de la yerba quemada con el azúcar. El almuerzo se sirve entre las 11:30 y 14 horas. La cena se sirve antes de las 20, hora en que todos los internos deben estar en sus celdas. El presupuesto prevé que se debe gastar unos 2.677 guaraníes por día por recluso para las tres comidas que debe consumir. El monto es ínfimo. Debido al grado de tensión, depresión y a veces psicosis que implica el estar encerrado para una persona, una correcta alimentación es indispensable, pero esto no se da en lo más mínimo dentro de las paredes de la Penitenciaría Nacional.

En el caso concreto de la cárcel de Tacumbú las planillas de la Dirección de Institutos Penales demuestran que al año esta penitenciaría gasta por los más de 2.000 internos unos 6.570 kilos de yerba, 32.850 de azúcar, 164.250 kilos de leche en polvo, y 105.120 kilos de galleta para el desayuno. Los internos han denunciado que no se les sirve leche y que el cocido apenas es endulzado.

Hay unas 400 personas que no comen a diario las raciones de la cárcel. Todo lo que se sirve es insuficiente y algunos internos optan por volver a cocinar en sus celdas; dentro de las cárceles se venden verduras y preparan su propio alimento.

La situación de la salud en las cárceles

Con respecto al tema de la salud de los reclusos y reclusas, la Ley 210/70 contempla en su capítulo X, De la asistencia médica, que el "interno tiene derecho y está obligado a recibir asistencia médica para preservar y mejorar su salud física y mental [...]" (art. 73º); que a su ingreso "será sometido a las medidas profilácticas fundamentales y a los exámenes clínicos necesarios para determinar el estado de su salud [...]" (art. 75º). Letra muerta.

La atención médica y la cuestión de la alimentación son dos de los principales problemas de las cárceles. Tacumbú cuenta con un staff de médicos, pero éstos no cumplen horario y no realizan una atención adecuada; por su parte, el penal de Emboscada no tiene un médico designado, sólo una enfermera. Las demás penitenciarías regionales tampoco tienen médicos permanentes, sólo enfermeros que hacen todo el trabajo. Si un interno está enfermo de gravedad se lo traslada a Emergencias Médicas o al Hospital Nacional de Itauguá donde son atendidos.

Las cárceles no cuentan con ambulancias para ser utilizadas en casos de emergencia, la mayoría de las veces, cuando ocurren enfrentamientos y los heridos deben ser trasladados a un centro asistencial, se los tira en cualquier vehículo y si la suerte los acompaña llegan vivos al nosocomio. El presupuesto para la atención de la salud es ínfimo. Tomando como ejemplo la penitenciaría nacional, sólo se puede gastar unos 29 guaraníes por día en cada recluso. El presupuesto anual para compra de medicamentos es de 22.080.830 guaraníes. No existen medicamentos, no se las puede comprar por falta de rubros, y los médicos trabajan con muestras gratis o solicitan donaciones a ciertos laboratorios para poder brindar medicamentos a los internos.

Enfermedades

La insalubridad en los penales está a la orden del día. Los internos sufren de enfermedades de la piel y afecciones dentarias, enfermedades broncopulmonares, e incluso las más graves como el SIDA, la tuberculosis, sífilis y otras enfermedades venéreas. Para desnudar la deficiente, por no

decir nula atención médica en los penales, basta este ejemplo: en Tacumbú la enfermedad más común se llama escamosis (lesión en la piel). De 2.040 reclusos que se encuentran en los pabellones comunes, casi 1.800 presentan este cuadro. Extrañamente, el dermatólogo sólo atendió a 9 pacientes en todo el mes de julio y en agosto aumento unos 15, según se pudo constatar en las planillas de la Sanidad. Esto demuestra una deficiencia alarmante en cuanto al funcionamiento de la atención médica y el tratamiento de esta enfermedad.

Como no existen medicamentos, los enfermeros se las ingenian para fabricar remedios caseros y tratarlos con éstos a los enfermos. Los expectorantes para la tos y la gripe surten efecto rápidamente. Las enfermedades más graves como el Sida o la tuberculosis deben de ser tratados con medicamentos bastante caros, que son proporcionados ocasionalmente por los programas de asistencia, o a veces son productos de donaciones de laboratorios del sector privado.

Los enfermos psiquiátricos, unos 35 en Tacumbú –según las planillas oficiales, en las penitenciarías regionales no se registran como tales– necesitan ser sometidos a un tratamiento riguroso y costoso. Las medicinas son caras, difíciles de conseguir y en la Sanidad nunca hay stock. Los enfermos deben consumir varias drogas y la mayoría de las veces sólo se cuenta con una de ellas, por lo que al suministrarla no se logran los efectos del tratamiento, pues los demás medicamentos actúan como un complemento indispensable. Necesitan una combinación de drogas y la falta de ellas produce una descompensación y el tratamiento no surte efecto. Mensualmente se les aplica Haldol Decanoas (halo peridol decanoato 70,52 mg), medicamento que es difícil de conseguir en la sanidad del penal por su alto costo en el mercado: 60 mil guaraníes. Un cálculo simple nos da que los 35 pacientes gastan en este inyectable 2.100.000 guaraníes al mes y al año 25.200.000, lo que excede el presupuesto para medicamentos de todo el año, que es de sólo 22.080.830 millones.

Los números no cierran y sumando y multiplicando sólo se puede concluir que estos enfermos están en total abandono, sin un tratamiento adecuado, lo que imposibilita cualquier recuperación.

Además, los cuadros violentos y el descontrol que demuestran los pacientes psiquiátricos impiden a los enfermeros acercárseles para medicarlos.

Educación y recreación

La Ley 210/70 prescribe que todo interno analfabeto será obligado por las autoridades de la Penitenciaría a iniciar sus estudios y si las condiciones están dadas a terminar por lo menos el nivel medio (ciclo secundario) o el técnico. La norma refiere que deben existir centros educativos dentro de los penales para que lo internos analfabetos puedan leer y escribir, y aquellos

que lo deseen, completen su educación inicial o la básica. "La instrucción será obligatoria para los internos analfabetos y los que no hubieran completado el ciclo primario. Puede eximírsele de esta obligación al interno mayor de 45 años y al que careciere de las mínimas condiciones intelectuales", reza el artículo 60 de la ley penitenciaria.

Todo el marco legal está construido como para que se le brinde a la persona privada de su libertad todos los mecanismos para cubrir las necesidades de educación, y se establecen aspectos que buscan mejorarlo para el día en que abandone la Penitenciaría. Por ejemplo, no puede constar en su certificado de estudios que los cursos fueron realizados dentro de la cárcel bajo ninguna circunstancia. Pero todo esto también es letra muerta.

No se invierte en materia de educación para el interno, así como tampoco se le exige para que aproveche los cursos existentes. La cuestión de fondo es, sin lugar a dudas, que no existe una política penitenciaria seria que apueste a dar mayor seguridad a la ciudadanía. El trabajo de instruir a los reclusos debería encararse sobre todo con esa finalidad, pues al no hacerlo se termina condenándolos a que sigan en las prácticas que los llevaron a la prisión. No existe asimismo, ninguna política post-penitenciaria.

Una persona que está recluida durante años dispone de tiempo suficiente para estudiar y adquirir los conocimientos básicos de una profesión. Lo que se lograría con ello es mucho, frente a lo que ello costaría. Se conseguiría:

- que el recluso tenga una comprensión más acabada de las responsabilidades en la vida,
- que el mismo tenga condiciones intelectuales suficientes para ganarse la vida sin delinquir,
- que se eleve su autoestima.

Pero para ello sea posible, se debe tener la capacidad de estimular a los internos e internas, lo que implica personal apto para tal, lo que implica, a su vez, política orientada en esa dirección. Y esto es lo que no hay.

CONCLUSIONES

De todo lo expuesto sobre la realidad penitenciaria se desprenden dos conclusiones fundamentales:

- La política penitenciaria en el Paraguay es esencialmente represiva, apostando a controlar la delincuencia a través de mecanismos de seguridad amplios y mejor equipados, así como de una abultada estructura judicial, obteniéndose como resultado final que ni se controla la criminalidad, ni se la reduce. El motivo es simple, pero grave: la política penitenciaria está en abierta colisión con los avances teóricos y doctrinarios que se han producido en ese campo, con el agravante de soportar la

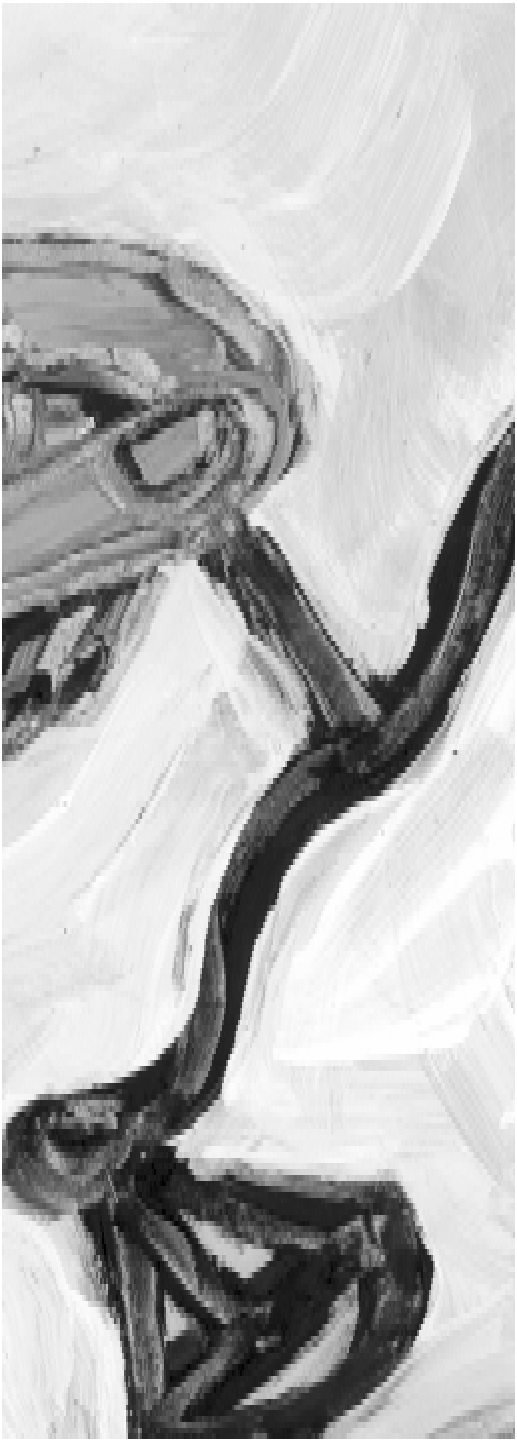
disociación entre discurso y praxis, pues se incorporan en las legislaciones los elementos más avanzados, pero se practica un sistema de control ineficiente que se ha demostrado de manera inequívoca.

- El alcance del mejoramiento de las condiciones socioeconómicas tiene un efecto doble y potenciado, pues además de reducir los niveles de criminalidad, impactará positivamente también sobre la justicia penal, que dispondrá de más recursos para destinar al tratamiento de los reclusos para su reinserción en la sociedad. Esto se ha demostrado sobradamente en los países de mayor desarrollo, donde los contrastes sociales se han reducido.

RECOMENDACIONES

- Primera, de aplicación inmediata: Resulta aconsejable la adopción de un conjunto de medidas, que implican entre otros, pero no exclusivamente, mejores recursos para descomprimir el problema:
- separación de los reclusos por el grado de peligrosidad, por un lado, y la situación de las personas condenadas o procesadas por el otro,
- reclusión de menores y mujeres en lugares apropiados, y
- aplicación de programas recreativos, laborales y educativos, para reducir en el corto plazo los altos niveles de agresividad.
- Segunda, de aplicación a mediano plazo: Se hace impostergable abrir una discusión a fondo sobre la política penal más adecuada para el país, que incorpore ciertamente los avances doctrinarios, pero que sobre todo se compadezcan de la realidad del país.

Derecho a la protección judicial



La independencia judicial en entredicho

Luis Escobar Faella
Fundación para la Reforma del Estado
(FUNPARE)

Ante las evidencias que señalan la ingerencia de poderes fácticos en el ámbito jurisdiccional, se ha sentido en el año una sensible pérdida de legitimidad del sistema de justicia. Deben encararse con seriedad reformas en el sistema de selección y control disciplinario de los magistrados y magistradas, para garantizar una efectiva independencia de la judicatura.

INTRODUCCIÓN

Las reformas institucionales introducidas por la Constitución de 1992 que merecieran nuestros elogios, tanto por la conformación participativa de la Constituyente, como por la legitimidad del resultado, estableció un Poder Judicial independiente capaz de constituirse en la herramienta eficaz para imponer el imperio de la ley con estricto criterio de Justicia, como uno de los ejes fundamentales para ser efectivo el sistema de Estado social de derecho adoptado.

Dos aspectos importantes relacionados con el sistema de justicia son la amplia gama de derechos políticos, sociales y económicos, y las garantías judiciales y procesales, coincidentes y coherentes con los pactos y convenciones internacionales que sobre la materia ha ratificado el Paraguay.

En el orden institucional se buscó fortalecer la independencia del Poder Judicial a través de institutos y mecanismos tendientes a garantizar la igualdad, la idoneidad y la imparcialidad de los jueces y juezas como presupuesto de un sistema de justicia eficiente. Se buscaron mecanismos más participativos en la selección de jueces y juezas, tratando de lograr una mayor diversidad política, académica y gremial en el proceso de selección y de control funcional de sus inetgrantes, por medio del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

Asimismo, la Reforma del Sistema Penal se constituyó en el principal sustento del Estado Derecho, ya que el sistema garantista que preceptúa, pretende devolver el fuero de la libertad a los ciudadanos y ciudadanas, centralizar el poder investigativo en el Ministerio Público como método para combatir la impunidad, fortaleciendo en el juez de garantías los límites de las garantías constitucionales y dejando en los tribunales de sentencia la función del poder jurisdiccional.

Sin embargo, las previsiones constitucionales no han logrado el desarrollo institucional esperado, ya que de distintas formas se ha atentado contra el propósito de instaurar un Poder Judicial independiente y el mismo sigue supeditado a los antiguos vicios que se intentaron superar con la Constitución de 1992. Las influencias políticas y el nepotismo siguen siendo los modos más eficaces de acceso a los cargos del sistema de justicia. En tales circunstancias, mal podría asegurase la imparcialidad que es el presupuesto sin el cual la justicia no puede realizarse en su realidad concreta.

LÍMITES DE LA REFORMA JUDICIAL

La falta de credibilidad de la ciudadanía en el sistema de justicia se origina en los innumerables casos en que existen sospechas respecto al manejo poco transparente, o deliberadamente manipulado de casos que tienen connota-

[1] Principales Instrumentos Jurídicos p. 7

ciones políticas o de hechos de corrupción, en los cuales por distintas vías extra procesales se busca la impunidad.

Este año, las publicaciones a través de los medios de comunicación de conversaciones telefónicas –que si bien fueron obtenidas ilegalmente, han sido admitidos en sus contenidos– revelaron los nexos entre el poder político y la justicia, poniendo seriamente en tela de juicio la presunción de imparcialidad en la actuación de la magistratura, sobre todo en aquellos casos en que existe marcado interés político en la cuestión jurisdiccional.

Los hechos más graves revelados por las escuchas telefónicas se refieren precisamente a la bajeza y ruindad en que los actores se refieren a magistrados que no se adhieren a someterse a las órdenes que se les imparten. La independencia de la judicatura atentada de este modo no obtuvo una respuesta rápida firme y categórica, lo que permitió demostrar su endeble situación .

La Corte Suprema de Justicia, en su reorganización post constituyente, había generado un plan estratégico que buscaba la excelencia en los servicios, que dio la impresión de una verdadera voluntad política en asumir el Poder Judicial como institución política de Gobierno y de garantía, de justicia, y que permitiera el libre juego de los intereses políticos, sociales, económicos e individuales enmarcados en el respeto de la legalidad. Sin embargo, su desempeño se ha ido desdibujando ante la opinión pública, fundamentalmente tras la desaparición de los ministros Oscar Paciello y Elixeno Ayala, llegando en estos momentos a su índice más bajo de credibilidad, salpicada por polémicas denuncias de escándalos sexuales, corrupción y de manipulación de jueces y casos sometidos a su conocimiento. Ya se sostiene que el sistema ha colapsado y que poderes fácticos interfieren la actividad jurisdiccional, desnaturalizando las decisiones en el ámbito de la justicia.

Entendemos que la raíz de todo el problema está en el proceso de selección y designación de magistrados/as y funcionarios/as, en la falta de dignificación de la función judicial partiendo del principio de idoneidad, cuya conculcación viciaría de nulidad toda designación.

A lo ya expresado debemos agregar que no existe una política de gestión de personas, que el crecimiento del poder judicial no va acompañado del proceso de eficiencia y calidad, y las incorporaciones tecnológicas son sub-utilizadas, todo lo cual revela la debilidad del sistema.

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL

La confirmación de los ministros de la Corte y su declaración de inamovilidad hasta los 75 años, así como el fallo que obliga a incluir a magistrados actualmente nombrados en las ternas que concursan por su cargo respectivo, han dado pie para que la sujeción de los mismos a la legalidad sea puesta en tela de juicio.

Si lo que se pretendía con los nuevos mecanismos constitucionales de selección era posibilitar el acceso en la judicatura en condiciones de igualdad de personas probas y capaces para ejercer el cargo, se constata que el sistema fracasó ante los oscuros manejos en las designaciones, que terminan por desalentar a personas dignas y capaces para acceder a los cargos del sistema Judicial.

La designación de los agentes fiscales adolece de los mismos problemas que la judicatura, a lo que debe sumarse el escándalo en que se ha visto envuelto el Centro de Investigación Judicial, centro de graves denuncias sobre violación de derechos humanos y acción de grupos extra institucionales, empañando la acción que venía desarrollando esa institución[1].

Aun cuando la precariedad de recursos es evidente, esto no impide la formulación de una política criminal que estructure una lucha frontal contra los delitos y crímenes que más daño causan al Estado y a la sociedad, y que sensibilizarían claramente a los responsables de la asignación de recursos.

Los fiscales y fiscalas que en gran medida asumen su compromiso de abrir investigaciones objetivas, se ven no pocas veces intimidados/as con procesos ante el Jurado de Enjuiciamiento, o amenazas contra su integridad, no teniendo la necesaria seguridad integral indispensable para el desempeño de sus funciones.

En el ámbito del Consejo de la Magistratura, la violación del requisito constitucional del examen para la conformación de las ternas de magistrados del Poder Judicial y Ministerio Público, ha hecho que postulantes de valía resignen sus pretensiones ante la subversión del sistema.

El Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados devino en el órgano más politizado y polémico del sistema de justicia. Su uso como mecanismo de presión contra magistrados y fiscales, echa dudas respecto de la razonabilidad de sus actuaciones. El impacto que esto causa en la magistratura honesta y la desazón de muchos ha provocado importantes abandonos en los cuadros del Poder Judicial y el Ministerio Público, minando el espíritu de quienes con ahínco se esfuerzan por hacer justicia.

RECOMENDACIONES

Hasta tanto una nueva constituyente disponga una nueva estructura y conformación del sistema de justicia, se hace necesario adoptar algunas medidas correctivas tendientes a devolver cierta credibilidad en las instituciones del sistema, y producir algunos resultados necesarios en los casos con connotaciones políticas y de corrupción. Entre estas medidas se señalan:

- La implementación de una política transparente y técnica para llenar las vacancias en los cuadros de magistrados/as y funcionarios/as de Poder

[1] Véase el capítulo sobre "Torturas y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes", en este informe.

Judicial y el Ministerio Público, asegurando los principios de igualdad e idoneidad.

- La implementación urgente de procesos de gestión judicial, con criterios de eficiencia y eficacia en el resultado, que promuevan la transparencia y se constituyan en barreras para la corrupción.
- Brindar seguridad física y estabilidad en la función de magistrados/as y funcionarios/as del Poder Judicial y del Ministerio Público.
- Se debe establecer una política criminal para la persecución de aquellos delitos que mayor daño causan al Estado y a la sociedad.
- Se deben establecer sistemas de selección y enjuiciamiento de magistrados/as, observando los principios de igualdad, idoneidad, formación y eficiencia, así como las garantías y transparencia del debido proceso legal.

La Reforma del sistema penal en proceso

María Victoria Rivas
Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)

La reforma al sistema penal ha permitido incrementar la cantidad de conflictos resueltos conforme a los intereses de la víctima, con relación al sistema jurídico derogado. Sin embargo, persisten dificultades en su implementación que deben ser solucionadas para que el sistema sea percibido como efectivo.

INTRODUCCIÓN

El proceso de reforma judicial se inicia con la aprobación de la Constitución Nacional de 1992, en donde se perfila un nuevo sistema judicial congruente con los principios del sistema de Gobierno republicano, social y democrático de derecho. Este proceso logra su concreción a través de la vigencia, a partir del 1 de marzo del 2000, de un nuevo ordenamiento jurídico procesal que desarrolla y torna operativas las garantías y principios constitucionales, de esta forma, el modelo jurídico adoptado se caracteriza por lo siguiente:

- El otorgamiento al Ministerio Público de facultades investigativas y de dirección de la policía en materia de investigación, así como la responsabilidad de la acusación y la carga probatoria.
- La introducción de mecanismos que aseguren el ejercicio pleno del derecho a la defensa material y técnica.
- La incorporación del Juicio Oral como acto central del procedimiento.
- La introducción de mecanismos de control de la duración del proceso, mediante el establecimiento de plazos y sanciones de carácter personal y procesal.
- La introducción de mecanismos de resolución alternativa al procedimiento ordinario, tales como el criterio de oportunidad, suspensión condicional del procedimiento, conciliación, procedimiento abreviado.
- La excepcionalidad, proporcionalidad y límites temporales de duración de las medidas cautelares.
- La desformalización de la participación de la víctima dentro del proceso, pudiendo ejercer el control de las decisiones que ponen fin a la causa, aun cuando no se hubiere constituido como querellante.
- El establecimiento de procedimientos especiales atendiendo a la naturaleza del conflicto penal (juicio para delitos de acción penal privada), a la naturaleza de la sanción (juicio para la aplicación de medidas), y a las características de la población implicada en el conflicto (procedimiento para los hechos punibles relacionados con pueblos indígenas).
- Como se puede advertir, además del énfasis que el modelo normativo puso en la operativización de las garantías constitucionales, se generaron mecanismos que permitiesen volver eficaz el sistema de administración de justicia penal, de esta forma, eficacia y garantías constituyeron dos ejes sobre los cuales se centra el nuevo proceso penal.

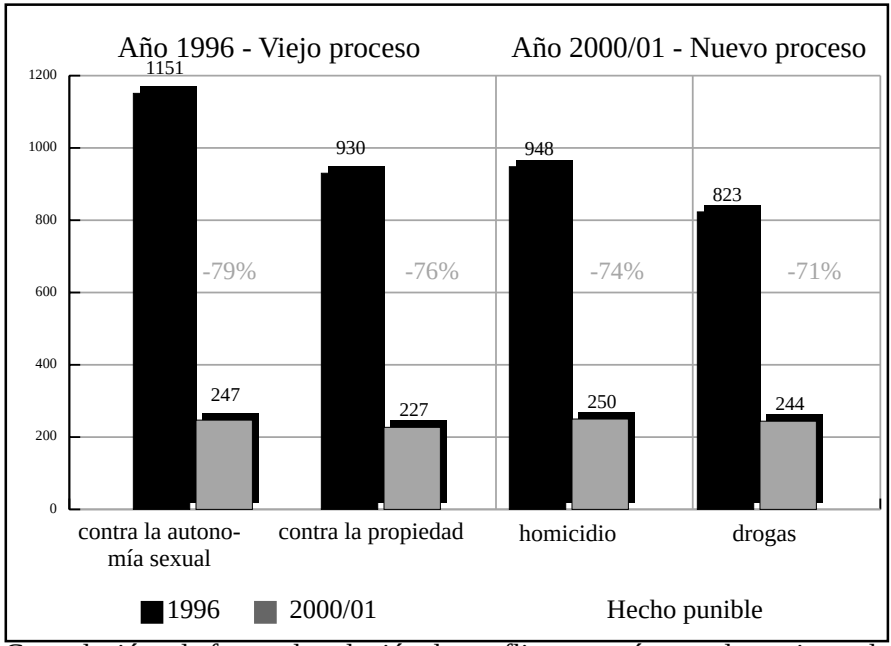
EFICACIA DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PENAL

La eficacia del sistema de administración de justicia puede ponderarse en cuanto al tiempo, cantidad y forma de resolución de los conflictos.

Con relación al tiempo de resolución de conflictos, un estudio de la Oficina Técnica para la Implementación de la Reforma del Sistema Penal, ha permitido visualizar que ha disminuido el tiempo de duración de un proceso penal.

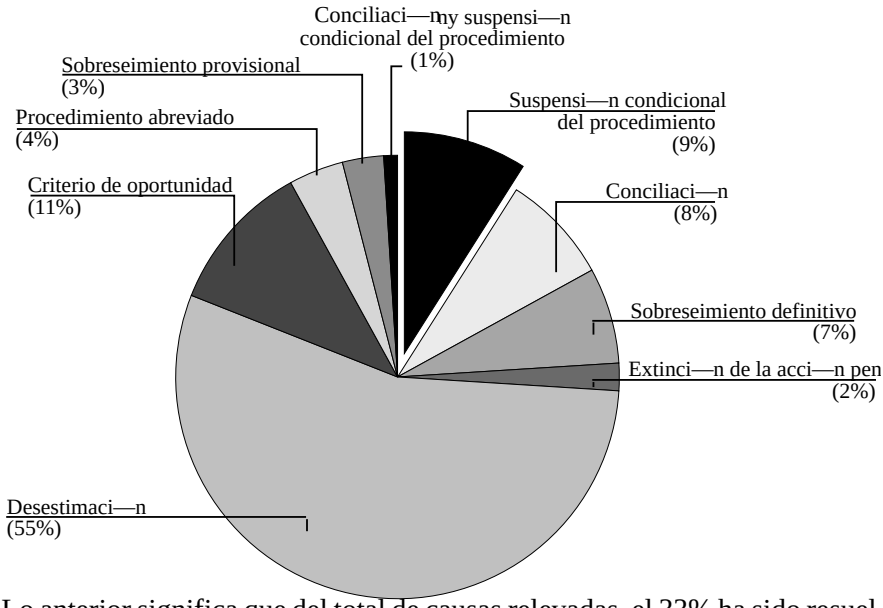
En 1996 un proceso por delito contra la autonomía sexual duraba 1.151 días y el mismo delito en el nuevo proceso tiene una duración de 347 días, lo que significa una disminución del 79% en la solución de este tipo de conflictos.

Tiempo de duración del proceso



Con relación a la forma de solución de conflictos, según un relevamiento de datos realizado por la Unidad de Política Criminal del Ministerio Público, de las causas ingresadas entre el 1 de marzo al 31 de diciembre del año 2000, en los juzgados de Asunción: el 11% concluyó mediante la aplicación de un criterio de oportunidad, el 8% mediante conciliación, el 9% por suspensión condicional del procedimiento, el 1% conciliación y suspensión condicional y el 4 % por procedimiento abreviado.

Causas Egresadas del 1 de Marzo al 31 de diciembre del año 2000

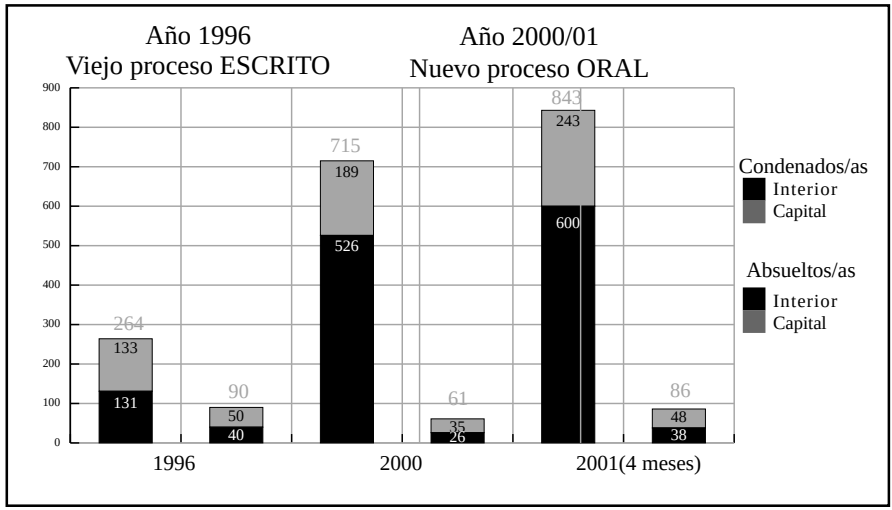


Lo anterior significa que del total de causas relevadas, el 33% ha sido resuelto por una salida alternativa mediante la cual la víctima ha tenido una reparación del daño, o en todo caso, una promesa de reparación.

Es importante tener en cuenta que una de las figuras menos utilizadas en las salidas es el sobreseimiento provisional que representa el 3%, y el sobreseimiento definitivo que representa el 7%, con lo cual las causas concluyen en su mayoría por una salida alterna o bien, la formulación de la acusación para llegar al juicio oral. Con relación a la desestimación que representa un 55%, es preciso advertir que esta institución es aplicable cuando el hecho no constituye delito o bien existe un obstáculo legal para investigarlo. Del análisis de casos que se ha realizado en eventos de capacitación, se ha podido advertir que al sistema ingresa un alto porcentaje de causas que pretenden ser criminalizadas.

La criminalización de causas es una práctica a la que recurren con frecuencia los abogados y abogadas pretendiendo utilizarla como arma de coacción para la solución de conflictos, en su mayoría civiles, para el cobro de guaraníes o incumplimiento de contratos, que satura innecesariamente al sistema penal. Comparativamente, también se ha podido observar que se ha incrementado la cantidad de causas resueltas entre el proceso derogado y el nuevo proceso. En el año 1996 se resolvieron por sentencia 264 causas, frente a 715 causas en el año 2000 y 843 causas en los primeros 4 meses del año 2001.

Total de condenados/as y absueltos/as de capital e interior



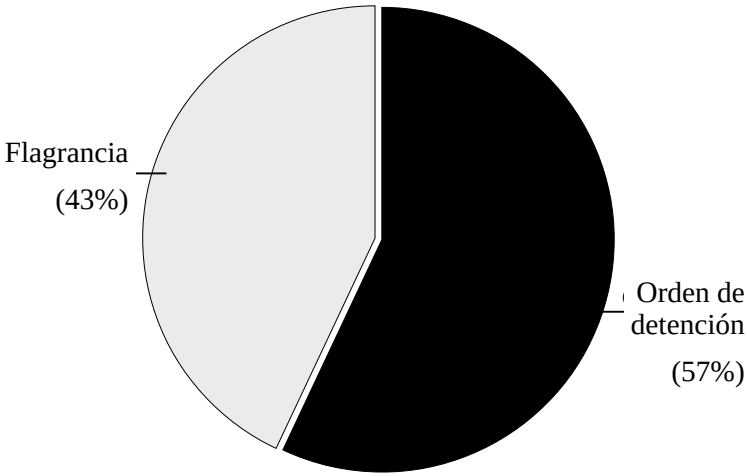
GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO

Si bien el modelo normativo vigente ha permitido mejorar los niveles de operativización del sistema de garantías, éstas aún siguen siendo vulneradas. El punto de partida de esta vulnerabilidad surge desde el inicio de las causas en donde, aun cuando el modelo normativo recorta la posibilidad de que la policía desarrolle investigaciones autónomas, éstas, en la práctica, todavía subsisten. Cabe advertir que en ocasiones la policía utiliza la prohibición de realizar investigaciones autónomas como mecanismo para inhibirse de actuar, situación que muchas veces compromete a fiscales y fiscalas y termina legitimando actuaciones que constituyen operativos de carácter preventivo, además de desbordar la capacidad operativa de los fiscales.

En la práctica, la investigación de las causas se encuentra dominada por la policía, principalmente porque éste es el órgano que alimenta en mayor medida las causas que llegan al Ministerio Público, y de la información inicial que ella transfiere depende en mayor o menor medida el éxito en el esclarecimiento de un caso. De hecho, los casos con mayor viabilidad dentro del sistema son aquellos en los que la policía aprehende por delito flagrante, básicamente en los delitos patrimoniales (hurtos, robos) y en los de narcotráfico.

No obstante lo anterior, en los otros casos existe una actividad fiscal importante en la dirección de la policía, aun y cuando los fiscales y fiscalas dependen en gran medida de la actividad policial.

Forma de detención (casos observados en juicio oral) septiembre 2001



Para el análisis en cuestión resulta importante visualizar que del total de personas que fueron sometidas a juicio durante el mes de septiembre en Asunción, el 57% fue detenida por orden fiscal, mientras que el 47% lo fue por delito flagrante.

La importancia de este dato es relevante para la determinación del grado de subordinación de la actividad fiscal a la policial, puesto que en las aprehensiones flagrantes la actividad probatoria se agota prácticamente con la actividad desarrollada al momento de la aprehensión.

El fracaso judicial de las causas es consecuencia de una mala práctica policial en la recolección de medios probatorios, los que se ven reflejados en la nulidad de procesos. Esto se debe a que la Fiscalía no cuenta con los recursos económicos necesarios que le permitan llevar una investigación eficiente, independiente al cuerpo policial. Cabe advertir que los jueces, defensores y fiscales coinciden en que la arbitrariedad policial ha disminuido a partir de los controles establecidos con el nuevo Código Procesal Penal (CPP), habiendo disminuido los casos en los cuales existen actos de tortura o detenciones arbitrarias. El control de la arbitrariedad policial constituye en la actualidad uno de los problemas que ha generado nulidades dentro de los procesos, aspecto que debe ser corregido mediante una trasformación profunda de la policía nacional.

Normativamente, la defensa técnica y material puede ejercerse desde el primer acto del procedimiento. El Código Procesal Penal contempla como primer acto del proceso toda actuación desarrollada después de las 6 horas siguientes a partir de la comunicación que el fiscal debe realizar al juez, luego de que haya organizado la investigación (art. 6, 290). El plazo de las 6 horas

es un tema controvertido en el ámbito jurídico paraguayo, como producto de la imprecisión de la norma con relación al momento en que debe iniciarse a computar la obligación del fiscal de comunicar al juez el inicio de la investigación.

Dicha norma plantea un proceso de organización de la investigación a partir del conocimiento del hecho punible por parte del órgano encargado de la acción; lo difícil es determinar el momento en que el fiscal organiza la investigación, para dar inicio al cómputo del plazo. Esto motivó el planteamiento de nulidades en la investigación sobre las cuales incluso ha recaído un fallo judicial en primera instancia, que declara nulas las actuaciones del fiscal luego de vencido el plazo de las 6 horas de haber recepcionado la causa. El argumento para decretar la nulidad de las actuaciones se basa en que, al omitir la comunicación del inicio de la investigación dentro del plazo señalado, se está afectando la garantía de defensa.

Como interpretación contrapuesta se sostiene que la obligación de comunicar el inicio de la investigación no afecta la garantía de defensa, pues no limita al supuesto imputado, o el que se considere como tal, a ejercer los derechos que el ordenamiento jurídico le otorga, tanto en el control de los actos de investigación como en la interposición de mecanismos defensivos, o bien, ofrecimiento de práctica de diligencias de investigación.

Por otra parte, una interpretación sistémica de la legislación procesal y de la garantía de defensa en juicio requiere, durante la etapa de investigación, la presencia obligatoria de la persona imputada y del defensor únicamente en ciertos actos de investigación, como por ejemplo, en los anticipos jurisdiccionales de prueba y el reconocimiento de personas. En los otros actos de investigación la presencia de la defensa es potestativa (CPP, art. 317).

Con relación a la designación del defensor/a, el Código Procesal Penal otorga al imputado o imputada la facultad de designar un/a defensor/a de su confianza en todos los momentos del proceso penal, caso contrario, se le designa de oficio un defensor público, designación sobre la cual el imputado no tiene ninguna injerencia, dado que la causa corresponderá al defensor que se encuentre de turno.

De hecho, cuando una persona es aprehendida se requiere la práctica de un reconocimiento de persona o una diligencia de urgencia (CPP, art. 321), ordinariamente, se asigna un/a defensor/a público/a para que asista al aprehendido o controle el acto. En consecuencia, la defensoría pública provee un defensor para los actos que así lo requieran, fundamentalmente durante la etapa preparatoria, sobre todo en los actos y diligencias que requieren obligatoriamente la intervención de un defensor (reconocimiento de personas, anticipos probatorios, actos de investigación urgentes, la declaración indagatoria ante la fiscalía y la declaración ante el juzgado).

Formalmente, puede decirse que la persona imputada está asistida por un/a defensor/a durante todo el procedimiento; sin embargo, hay que advertir que las personas detenidas no cuentan con un/a defensor/a que le asista desde el momento de su detención. La defensa formal asiste a los imputados desde el momento en que se formaliza la declaración indagatoria ante la Fiscalía o a través de la imputación. Sigue siendo limitada la asistencia en los momentos de detenciones por parte de la policía. Sustancialmente, se requiere mejorar el sistema para hacer eficiente la defensa desde el momento en que una persona es aprehendida por la policía.

Un dato importante que fue recabado durante una investigación realizada por el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) refiere que la mayoría de los defensores y defensoras alegan únicamente la inocencia de su defendida sin recurrir a otros medios defensivos ni a una estrategia de juicio, prevaleciendo de esta manera una defensa formal por sobre el derecho a una defensa eficiente.

Al imputado/a le asiste formalmente el derecho de tener acceso a la información; para ello, tanto la Constitución Nacional como el Código Procesal Penal regulan momentos específicos en los cuales al imputado se le debe dar a conocer las pruebas que obran en su contra. Estos momentos clave en el proceso son:

- Al momento de ser aprehendido (Constitución Nacional, art. 12.1).
- Al momento de la declaración indagatoria (CPP, art. 86).
- Al momento de correrle traslado sobre el requerimiento conclusivo de la etapa preparatoria (CPP, art. 352).

No obstante, la Constitución Nacional dispone que la persona imputada tenga derecho a disponer de copias de las actuaciones para la preparación de su defensa en cualquier momento (art. 17.7), aun antes de la formalización del procedimiento. En general, dichos momentos prefijados para facilitar el acceso a la información de la investigación son operativos en la práctica. Por fuera de los mismos, el acceso a información queda sujeto a la actividad del defensor en la actualización de la información que se vaya incorporando, o bien a los requerimientos de copias de las actuaciones por parte del propio imputado o imputada.

Con relación al acceso a los antecedentes penales y policiales, no existe restricción alguna para las personas imputadas. Los antecedentes penales se solicitan en una oficina específica del Poder Judicial en donde se presenta fotocopia de la cédula de identidad y el pago de una tasa judicial aproximada de treinta y cinco mil guaraníes (aprox. 5 US$). La expedición de la constancia de antecedentes se entrega a más tardar al día siguiente de presentada la solicitud.

Para la obtención de los antecedentes policiales se presenta la cédula en el departamento de Identificaciones, dependiente de la Policía Nacional, así como el pago de una tasa aproximada de quince mil guaraníes. La constancia es entregada en el acto.

BALANCE DEL NUEVO SISTEMA PENAL

La reforma del sistema penal ha permitido incrementar la cantidad de conflictos resueltos conforme a los intereses de la víctima, en comparación al sistema jurídico derogado, lo que señala un mayor grado de eficiencia del sistema respecto del anterior. También el nuevo sistema ha permitido tornar operativo el derecho a ser juzgado/a en un plazo razonable, hecho que se evidencia con la duración de los procesos desde su inicio hasta su conclusión, que comparativamente al anterior sistema, significa un avance notable.

El derecho a la defensa formalmente se encuentra garantizado, sin embargo, no se ha operativizado el derecho a una defensa eficiente. El modelo normativo establece mecanismos para operativizar la garantía de presunción de inocencia, sin embargo, en la práctica se está vulnerando a partir del uso indiscriminado de la prisión preventiva, la falta de fundamentación de las decisiones que las imponen, así como de un control efectivo por parte de la defensa. En la práctica no se operativiza el derecho a ser tratado/a como inocente, a partir de que las personas privadas de libertad por prisión preventiva se encuentran guardando prisión con personas ya condenadas.

El Código Procesal Penal excluye la posibilidad de que la policía pueda tomar declaración indagatoria al imputado (art. 92), por consiguiente, una declaración prestada por la persona detenida ante la policía carecería de validez dentro del proceso y en el juicio. Sin embargo, está práctica aún sigue vigente. En la práctica, la policía dirige un interrogatorio a las personas detenidas; esto, además de haber sido advertido por los entrevistados, se evidencia en algunos partes policiales en los cuales se consigna que el detenido confesó "espontáneamente", recurso que se utiliza como mecanismo para cubrir el interrogatorio policial. Por otra parte, en los juicios orales se ha advertido que los agentes de policía, cuando brindan testimonio, hacen alusión a manifestaciones que han recepcionado de los detenidos, y en algunos casos estos testimonios referenciales han llegado incluso a ser valorados por el tribunal.

La incorporación del juicio oral y público ha permitido de alguna manera garantizar la independencia e imparcialidad de los jueces y juezas, no obstante, los mecanismos de selección y el sistema disciplinario permiten injerencias de otros sectores que vulneran esta garantía. La subordinación institucional del Poder Judicial al poder político es una de las causas que impiden tornar operativa la independencia de este poder del Estado. Si bien el modelo normativo favorece la oralidad en las diferentes etapas del proce-

so, ésta se ve limitada por prácticas judiciales en las que las partes hacen referencia a los documentos y escritos agregados al proceso. Es decir, en el juicio se está vulnerando la oralidad mediante la introducción excesiva de documentos, los cuales se están reproduciendo por su exhibición, violando las reglas para la reproducción de la prueba documental.

Existen prácticas que permiten que los secretarios y actuarios elaboren resoluciones judiciales, e incluso, audiencias en las que no participa el juez, lo que lesiona la garantía de inmediación.

El contradictorio en el proceso se encuentra garantizado en el modelo normativo, sin embargo, la ausencia de una estrategia de litigio se torna en una mera formalidad.

El principio de publicidad se ve afectado por las suspensiones de las audiencias y el inicio retrasado de las mismas. La acumulación de juicios a personas mayores de edad y a menores afecta la publicidad del juicio con relación a los mayores, a pesar de estar prohibida la acumulación de este tipo de juicios.

RECOMENDACIONES

- Se debe avanzar aún más en la progresiva vigencia real y práctica del conjunto de normas procesales que garantizan el derecho al debido proceso y las garantías judiciales, mediante la aplicación del Código Procesal Penal y las normas internacionales de derechos humanos.
- Para ello, resulta necesario garantizar aún más la verdadera independencia del Poder Judicial, sin permitir que poderes fácticos externos al sistema tengan injerencia en los mecanismos de selección, designación y control disciplinario de magistrados/as, fiscales/as y funcionarios/as del sistema de justicia.

INTRODUCCIÓN

El derecho a la indemnización por violación a los derechos humanos tiene en nuestro país rango constitucional[1] y se cuenta con una ley especial de reparación específica para las víctimas de la dictadura del general Alfredo Stroessner, la Ley Nº 838/96 "Que indemniza a víctimas de violaciones de derechos humanos durante la dictadura de 1954 a 1989".

Esta ley había sido presentada como proyecto en 1992, poco después de la sanción de la actual Constitución Nacional. Por presión de las víctimas de la dictadura, después de cuatro años de discusiones en el Congreso, se logró que fuera aprobada. Sin embargo, el Poder Ejecutivo, siendo entonces presidente de la República Juan Carlos Wasmosy, la vetó, obligando al Poder Legislativo a que la volviera a tratar. Como el Parlamento se ratificó en su sanción original, y la ley tuvo que ser promulgada, el Poder Ejecutivo, a través de la Procuraduría General de la República, promovió una acción de inconstitucionalidad contra la ley, la que a su vez fue rechazada por la Corte Suprema de Justicia un año y medio después.

No obstante, como la ley determinaba que la institución encargada de evaluar los méritos y fijar los montos correspondientes de las indemnizaciones era la Defensoría del Pueblo, la Ley Nº 838/96 devenía inaplicable mientras el Poder Legislativo no nombrara a los titulares de este organismo delegado parlamentario de control en derechos humanos. La situación recién se subsanó cuando el 11 de octubre de 2001 fueron designados Defensor del Pueblo y Defensor del Pueblo Adjunto, los abogados Manuel Páez Monges y Raúl Marín, respectivamente. No obstante, el Defensor del Pueblo, en el entendimiento de que el plazo previsto por la Ley Nº 838/96 para su vigencia había caducado definitivamente, promovió un proyecto de ley que ampliaba y renovaba el plazo a 36 meses contados desde la fecha de su nombramiento. Esta iniciativa fue aprobada como Ley Nº 1.935/02, por lo que recién 10 años después del inicio de las peticiones, se puede decir que la ley puede ser efectivamente utilizada.

IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LOS CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

Es un principio establecido en el derecho internacional que la práctica de la tortura, el homicidio intencional, las desapariciones forzadas o las ejecuciones extrajudiciales, los tipos de violaciones graves a los derechos humanos, son imprescriptibles. En este tipo de violaciones, que son considerados crímenes de la humanidad, la prescripción de la acción y de la pena no son

[1] El artículo 39 de la Constitución Nacional dice que "toda persona tiene derecho a ser indemnizada justa y adecuadamente por los daños y perjuicios de que fuese objeto por parte del Estado. La ley reglamentará este derecho".

aplicables. En Paraguay, la imprescriptibilidad de estas violaciones de derechos humanos está consagrada por la Constitución Nacional que dispone que "el genocidio y la tortura, así como la desaparición forzosa de personas, el secuestro y el homicidio por razones políticas son imprescriptibles" (art. 5).

Es por demás clara la razón de toda la normativa sobre imprescriptibilidad de violaciones graves de derechos humanos, debido a la imposibilidad de ejercer las acciones penales o civiles durante una dictadura. Como dijera el Tribunal de Apelaciones en lo Criminal en el caso "Sabino Augusto Montanaro, Lucilo Benítez, Alcibíades Brítez Borges, Pastor Coronel y Agustín Belotto s/ abuso de autoridad, secuestro, privación de libertad, torturas y homicidio de Amílcar Oviedo", al rechazar excepciones de prescripción: "Un hecho criminoso como el que nos ocupa, por la época, la forma y las condiciones reinantes en que fue cometido el citado hecho de ninguna manera puede prescribir, el que tuvo por principales protagonistas a personeros como los procesados, que valiéndose de la posición privilegiada de la que ostentaban, facilitada por el sistema de gobierno imperante en aquel entonces, no permitían la más mínima posibilidad de que dichos ilícitos fueran denunciados, menos aún pudo haberse pretendido que se evitara su consumación, ni que decir que sus autores materiales o morales sean castigados por sus hechos cometidos" (Sentencia Definitiva N° 3 del 26 de marzo de 1996).

Toda pretensión de limitar a las víctimas de la dictadura el derecho de reclamar la reparación de la violación de sus derechos humanos en base a plazos, se halla desvirtuada no sólo constitucionalmente, sino a través de fallos uniformes que la Corte Suprema de Justicia del Paraguay ha dictado, aplicando el artículo 5º de la Constitución en los juicios que se presentaron tras la caída de la dictadura. En este sentido, se mencionan las numerosas sentencias de rechazo de excepción de prescripción y, particularmente, en el caso de Napoleón Ortigoza, que dice que "mal podría hablarse de la extemporaneidad de cualquier reclamo fundándose en que un proceso fue consumado y sentenciado mediando el vicio imprescriptible de la práctica de la tortura" (Corte Suprema de Justicia. Acuerdo y Sentencia Nº 585/96).

La misma posición es sostenida por el Estado paraguayo internacionalmente en varios foros, como por ejemplo en ocasión del Segundo examen periódico del Estado ante el Comité Contra la Tortura de Naciones Unidas de Ginebra, en mayo de 2000[2], cuando contestó varias preguntas al Comité referentes a las obligaciones contraídas por el Estado en virtud del artículo 14 [3] afirman-

[2] La delegación paraguaya fue presidida por el Embajador ante Naciones Unidas Luis María Ramírez Boettner.

[3] "Todo Estado parte velará porque su legislación garantice a la víctima de un acto de tortura la reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada, incluidos los medios para su rehabilitación lo más completa posible. En caso de muerte de la víctima como resultado de un acto de tortura, las personas a su cargo tendrán derecho a indemnización. Nada de lo dispuesto en el presente artículo afectará cualquier derecho de la víctima o de otra persona a indemnización que pueda existir con arreglo a leyes nacionales".

do que no prescriben los reclamos de reparaciones de las víctimas, aunque la Ley Nº 838/96 fuera entonces de cumplimiento imposible por la falta de designación del Defensor del Pueblo.

Este año, la Corte Suprema de Justicia ha avanzado en la remoción de obstáculos legales que impedían la prosecución de los juicios penales abiertos para juzgar violaciones de derechos humanos ocurridos durante la dictadura. En efecto, la Ley N° 1.444/99 "Que regula el periodo de transición al nuevo sistema procesal penal", establecía que "en las causas iniciadas conforme al Código de Procedimientos Penales de 1890 que no concluyen con sentencia definitiva ejecutoriada o sobreseimiento libre ejecutoriado, a más tardar el 28 de febrero del año 2003, quedará extinta la acción penal y las costas serán impuestas en el orden causado" (art. 5).

Esta disposición, establecida por el Poder Legislativo, implicaba un plazo político no razonable para finiquitar las causas penales abiertas en base al viejo sistema procesal penal, e implicaban el serio riesgo de dejar en la impunidad todas las causas abiertas por violaciones a los derechos humanos con posterioridad a 1989, particularmente las acciones contra Stroessner y su ministro del Interior, Sabino Augusto Montanaro, quienes hasta la fecha se encuentran asilados en Brasil y Honduras, respectivamente.

La Corte resolvió declarar la inconstitucionalidad del mencionado artículo, basándose en que el plazo vulnera el derecho de "tutela judicial efectiva, porque opone al ejercicio de la facultad punitiva del Estado, un plazo que no es razonable", lo que consolida la impunidad y deja un enorme margen de evasión del alcance de la sanción al imputado poderoso que pudiera incidentar y trabar con recursos y hábiles abogados la normal tramitación de los juicios [4].

Tras esta decisión de la máxima instancia judicial, todas las causas penales abiertas contra personeros del régimen de Stroessner, continuarán hasta su normal finiquito.

DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN

En el marco de la Ley Nº 838/96 y modificaciones, la Defensoría del Pueblo (hasta el mes de octubre de 2002) ha formado 428 expedientes que corresponden a solicitudes de indemnización de víctimas de la dictadura de Stroessner. La Defensoría del Pueblo (oficina de Asunción) ha iniciado 175 peticiones de hábeas data ante juzgados de primera instancia y se cursaron 203 solicitudes de informes de datos existentes al Centro de Documentación y Archivo para los Derechos Humanos (Archivo del Terror). Se ha corrido vista al Procurador General de la República en un total de 210 expedientes,

[4] Corte Suprema de Justicia. Acuerdo y Sentencia N° 979 de 18 de setiembre de 2002. Expediente "Acción de inconstitucionalidad contra el art. 5 de la Ley N° 1.444/99 Ley de Transición. Año 2002 - N ° 939". El fallo fue adoptado por unanimidad de los nueve miembros de la Corte.

para que el mismo dictamine, previsiblemente, por el rechazo de las pretensiones. Las Defensorías Delegadas (presentes en 18 localidades de 11 departamentos) han abierto 182 expedientes de indemnizaciones[5].

Asimismo, ninguna persona ha sido beneficiada efectivamente hasta la fecha (octubre de 2002) con las concesiones previstas en esa ley. Aunque el Defensor del Pueblo resolvió a favor de seis víctimas, las indemnizaciones recién serían presupuestadas en el ejercicio fiscal del 2003, y persiste la amenaza de oposición de la Procuraduría de la República, manifestada por su titular Juan Carlos Barreiro Perrota, quien en representación del Poder Ejecutivo[6], amenaza con volver a accionar de inconstitucionalidad contra las leyes de indemnización y las resoluciones defensoriales que conceden las reparaciones.

Las víctimas abrigaban la esperanza de que con una ley especial se agilizaría la indemnización justa y adecuada por los daños y perjuicios recibidos durante la dictadura. Por medio de un procedimiento administrativo, sin recurrir a un proceso judicial, lento y caro, se esperaba obtener el debido reconocimiento e indemnización por parte del Estado. Estas expectativas se ven frustradas en la actualidad.

Pocas víctimas han recurrido al sistema judicial para la demanda de las indemnizaciones por daños y perjuicios. Luego de más de 10 años de litigio, el capitán Napoleón Ortigoza, víctima de la dictadura, quien también entabló denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha percibido una indemnización varias veces superior a lo establecido en la Ley Nº 838/96; pero para las otras víctimas, en su mayoría sin recursos económicos y con secuelas físicas y psíquicas, y en general de avanzada edad, resulta inaccesible el burocrático y costoso trámite judicial.

Las víctimas no son reparadas por la ausencia absoluta de voluntad para indemnizar. No se quiere condenar el pasado. Muchos de los que se beneficiaron con la dictadura siguen hoy en el poder. También algunos que lucharon contra la dictadura hoy son parlamentarios, ministros y altos funcionarios públicos, mientras la mayoría de las víctimas, provenientes de los sectores populares, se debaten en extremas necesidades o están muriendo en el abandono y el olvido.

[5] Información proveída por la Defensoría del Pueblo (Nota N° 2790/02 del 6 de noviembre de 2002). Los casos de indemnización de víctimas de la dictadura constituyen el 56% de las peticiones presentadas a la institución.

[6] Aclarando que las responsabilidades penales y políticas de los padres no trascienden a la persona de los hijos, resulta un dato de relevancia dejar constancia que el Procurador General de la República es hijo de Francisco Barreiro Maffiodo, alias Poncho Pytã (en castellano Poncho Colorado), alto funcionario de la Cancillería de la dictadura, y panegirista del general en una columna de opinión que firmaba en el diario "Patria", vocero oficial del Partido Colorado; el presidente de la República es, a su vez, hijo de Saúl González, quien fuera ministro de Justicia y Trabajo de Alfredo Stroessner.

Necesidad de una ley de reparaciones más amplia

Resulta necesario contar con una ley más amplia que reglamente el artículo 39 de la Constitución, ya que la Ley Nº 838/96 no ha servido de nada en la práctica; no puede considerarse como reglamentación de todo el alcance de este artículo constitucional, además de ser muy restringida en la categoría de las personas beneficiarias, en los montos indemnizatorios, el periodo que abarca y el concepto de reparación que maneja, limitado al resarcimiento económico, sin incorporar la doctrina de la restitución integral[7].

Hay que repetir también aquí que hasta hoy el Gobierno no ha formado una Comisión de Verdad y Justicia como prometiera el 19 de diciembre de 2000 mediante un acuerdo firmado por los tres Poderes en el Palacio de Gobierno[8]. Tampoco se han dado las otras formas conocidas de reparación, como la restitución de los bienes de los que fueron despojados los presos políticos de la dictadura. No hay servicios de rehabilitación por parte de las instituciones estatales, como una asistencia médica y sicológica gratuita a las víctimas. Ni siquiera lo previsto en el Art. 9º de la Ley Nº 838/96 se ha cumplido en el sentido de que "el Congreso Nacional podrá conferir a las víctimas a quienes se refiere esta ley, medallas y diplomas como testimonio de desagravio oficial por parte del Estado y en consideración a sus relevantes sacrificios en defensa de la libertad y la democracia".

En el exterior se reconocen los aportes a la convivencia democrática de los luchadores por los derechos humanos, como ha ocurrido con el Premio Nobel Alternativo otorgado este año a Martín Almada, pero en el Paraguay se sigue desconociendo a los que dieron su vida o parte de ella para el logro de la libertad y la democracia.

[7] De acuerdo al principio de la *restitutio in integrum*, el Estado que ha cometido el acto u la omisión ilícitos tiene la obligación de establecer el *status quo ante* del hecho que tenía la persona y, en caso de no ser posible, reparar el daño de manera que —de buena fe y conforme a los criterios de razonabilidad— sustituya a la restitución en especie. La Corte Interamericana de Derechos Humanos tradicionalmente ha adoptado una posición amplia respecto al alcance de las reparaciones, estableciendo que "el desideratum es la restitución total de la situación lesionada, lo cual, lamentablemente, es a menudo imposible dada la naturaleza irreversible de los perjuicios ocasionados, tal como ocurre en el caso presente. En esos supuestos, es procedente acordar el pago de una 'justa indemnización' en términos lo suficientemente amplios como para compensar, en la medida de lo posible, la pérdida sufrida" (Corte I.D.H. *Caso Godínez Cruz. Interpretación de la Sentencia de Indemnización compensatoria. Sentencia del 17 de agosto de 1990*, Serie C, No. 10, párraf. 27).

[8] En noviembre de 2002, varias organizaciones de derechos humanos, conjuntamente con la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores, presidida por Luis A. Mauro, impulsaron la conformación de una Comisión de Verdad y Justicia. También existe un proyecto de ley que cuenta con media sanción en esa misma Cámara de declarar al año 2003 como "Año de la Memoria", con el fin de promover la memoria social de la represión durante la dictadura stronista.

RECOMENDACIONES

- El Defensor del Pueblo debe dictaminar sobre las reparaciones a las víctimas de la dictadura, en la máxima brevedad y dentro de los 90 días luego de presentado por lo menos de la mínima forma establecida en la Ley Nº 838/96, pues la dilación atenta contra toda posibilidad de resarcimiento teniendo en cuenta que la mayoría de las víctimas de la dictadura stronista hoy cuentan con una edad avanzada y, en general, se encuentran en precarias condiciones de salud.
- Los tres poderes del Estado deben cumplir con los compromisos asumidos para la conformación de una Comisión de Verdad y Justicia, pues olvidando el Terrorismo de Estado el pueblo puede volver a consentirlo.
- El Estado debe reparar integralmente a todas las víctimas de violación de sus derechos humanos que por acción o por omisión sea responsabilidad del Estado, por lo tanto, es necesaria una ley general que reglamente el artículo 39 de la Constitución que no conceda funciones jurisdiccionales extraordinarias al Defensor del Pueblo, establezcan plazos cortos, trámites breves y sumarios.
- El Poder Ejecutivo, a través de la Procuraduría General de la República, no debe obstaculizar oponiéndose a las indemnizaciones establecidas en la Ley Nº 838/96, y el Defensor del Pueblo debe dictaminar en la brevedad, por no ser vinculantes las vistas remitidas por el Procurador. De esta manera, el Estado cumpliría en algún grado con su responsabilidad nacional e internacional de reparación.

DEFENSORES Y
DEFENSORAS DE DD HH

Garantías para la lucha por los derechos humanos

Aldo Pelli

La democracia no podrá consolidarse sin un movimiento de los derechos humanos fuerte y respetado por la sociedad. Por ello, el rol que cumplen quienes trabajan cotidianamente en la lucha por el cumplimiento de los derechos fundamentales de todas las personas, es sumamente importante. Es indispensable entonces, que el Estado los proteja y les garantice su seguridad e integridad física.

INTRODUCCIÓN

La vigilancia independiente de la sociedad es importante para que el Estado cumpla con el rol de promover y proteger los Derechos Humanos. En América Latina, la persecución, el hostigamiento y los asesinatos de defensores y defensoras ha sido una constante y ha adoptado muchas formas; desde todo tipo de obstáculos legales o administrativos, persecuciones y amenazas, hasta la actuación indebida de las autoridades competentes en las cuestiones relacionadas al trabajo que realizan las organizaciones y personas defensoras de los derechos humanos.

Ante la larga lista de delitos cometidos contra defensores/as de los derechos humanos y tras largas negociaciones, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el 9 de diciembre de 1998 la "Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidas", constituyendo un claro reconocimiento de la legitimidad de la actuación de los mismos. El hecho de que algunas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) tengan carácter consultivo ante el Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC), es una de las manifestaciones de este reconocimiento.

SISTEMA DE PROTECCIÓN DE LA OEA

En el año 1999 en Guatemala, en reunión ordinaria de la Organización de Estados Americanos (OEA), y con un trabajo previo de más de 400 ONGs, la delegación del gobierno paraguayo, junto con otros gobiernos de la región, decidió impulsar una resolución de declaración que llevaría la misma línea de las Naciones Unidas, respecto a la declaración en defensa de los defensores/as de los derechos humanos del año 1998.

Si bien esta declaración no es vinculante para los Estados, se espera que los gobiernos desarrollen políticas de prevención y protección efectiva para las personas defensoras de los derechos humanos en sus respectivos países. Son pocos los países que a la fecha han aplicado estas recomendaciones de la OEA, siendo Paraguay uno de ellos.

LOS DEFENSORES Y LAS DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS

En Paraguay, los defensores y defensoras de los derechos humanos no cuentan con una legislación de protección específica. No escapan de hecho a la realidad latinoamericana, por el incremento de las amenazas y ataques de todo tipo que sufren aquellas personas que trabajan en distintas organizaciones. Líderes campesinos y campesinas, sindicalistas, periodistas y activistas

sociales que, aunque desempeñan sus labores libremente, en ocasiones de crisis reciben hasta amenazas contra su vida y la de sus familiares, además de permanentes trabas en los procesos judiciales que llevan adelante. Resaltan los casos de tortura a líderes detenidos/as durante conflictos de tierras[1].

Es muy grave el clima creciente de criminalización de la protesta social. Constatamos asimismo como grave preocupación que en Paraguay, al igual que en toda la región, existe una marcada tendencia a la militarización como respuesta a la situación de inseguridad, crisis social y política; en particular, preocupa el impacto continental de políticas y medidas "anti-terroristas" tras los atentados del 11 de septiembre del 2001.

El caso de atropello a integrantes de la Coordinadora de Sectores Sociales de Misiones Contra la Impunidad fue denunciado por el Servicio Paz y Justicia – Paraguay (SERPAJ-Py) el 30 de abril del 2002. Ante el hecho ocurrido el 18 de abril en la Compañía San Javier del departamento de Misiones, Vicenta Rolón, vice coordinadora de la Coordinadora de Sectores Sociales e integrante del SERPAJ-Py, radicó la denuncia Nº 63/2002 ante la Fiscalía Regional de San Juan Bautista, sobre coacción y hechos punibles contra la libertad. El relato indica que en la noche del 18 tres hombres, arma en mano, ingresaron a su propiedad y le exigieron a que se acostara en el suelo y diera lectura de la siguiente amenaza: "Vicenta Rolón, Ricardo Servín, Neri Pérez, Juan Flores, Eusebia Cardozo y Ramón Noguera: para que se callen y paren de manifestar porque de lo contrario les van a sacar la lengua, taponar el oído y quitar los ojos", agregando verbalmente: "¿e levantata pio la carpa, tres días de tiempo rome´eta ndeve, ha re levanta pio?"[2], para luego alejarse los mismos del lugar. La Coordinadora de Sectores Sociales de Misiones Contra la Impunidad trabajaba en ese entonces por el castigo del ex gobernador Egidio Ruiz Pérez, acusado de malversación de fondos durante su administración.

Uno de los casos denunciados este año por la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), tanto a nivel nacional como internacional, es el de María Noguera, presidenta y fundadora de la Asociación de Familiares de Víctimas del Servicio Militar (AFAVISEM), a raíz de los reclamos públicos realizados frente a casos de jóvenes víctimas del Servicio Militar Obligatorio (entre ellos el caso de su hijo, muerto en 1996 durante el cumplimiento del CIMEFOR).

El 31 de mayo, la CODEHUPY denunció en conferencia de prensa las amenazas recibidas por María Noguera en contra de ella y de su familia, y solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) la adopción urgente de medidas cautelares a su favor. Los acontecimientos dados a conocer por la AFAVISEM en esas fechas fueron los maltratos y torturas denun-

[1] Véase el artículo sobre Movimiento Campesino en este informe.

[2] Traducida la frase: ¿Vas a levantar la capa? Tres días de tiempo te damos. ¿Vas a levantarla?

ciados por conscriptos de la Unidad Militar Valois Rivarola con asiento en Pozo Colorado, quienes estuvieron en el cuartel durante 20 días para luego recuperar su libertad mediante un escape programado. Otro caso similar fue el denunciado el 29 de abril, en el que se alegó maltratos a conscriptos en el Primer Cuerpo de Ejército con asiento en Curuguaty. Estas denuncias generaron ataques por parte de representantes de las Fuerzas Armadas, consistentes en amenazas y agresiones difamatorias por medios de prensa, además de comunicaciones telefónicas a la señora Noguera, como la recibida el domingo 19 de mayo exigiéndole que no involucre en las denuncias por violaciones de derechos humanos en Curuguaty al "General Quiñónez".

Las amenazas a María Noguera se reiniciaron coincidentemente con la imputación realizada por el fiscal de derechos humanos Juan Rosa Ávalos contra el Capitán Osmar Emilio Cáceres Fleitas, perteneciente al Primer Cuerpo de Ejército, quien se encuentra con prisión domiciliaria por los delitos de abuso sexual en contra de persona indefensa y tortura, siendo la víctima el conscripto L.A.M.C. CODEHUPY denunció que el 11 de noviembre, siendo las 9:30 horas aproximadamente, María Noguera recibió una llamada a su teléfono celular proveniente de una persona que se identificó como "el Comandante de Curuguaty" y textualmente le dijo: "[...] Lo que salió en la página 4 del diario Popular usted es la única culpable, ése es su trabajo... yo debo velar por mi personal y Usted me va pagar por esto [...]".

La mayoría de los ataques, hostigamientos y, en determinados casos, torturas a defensores/as de derechos humanos en Paraguay no han sido investigados, y la impunidad en este aspecto sigue vigente. Esta situación pone en serio entredicho el compromiso del Estado de nuestro país de proteger y promover los derechos humanos, y conlleva un grave y creciente riesgo para la vigencia de nuestra frágil democracia, ya que ella no puede consolidarse sin un movimiento de los derechos humanos fuerte y respetado, para lo cual los defensores y defensoras de los derechos humanos son actores/as fundamentales.

Urge por ello atender y resolver de manera efectiva las situaciones constatadas y asegurar las plenas garantías para el movimiento de derechos humanos y la seguridad de los defensores/as en Paraguay.

RECOMENDACIONES AL GOBIERNO DEL PARAGUAY

- Reconocer y promover públicamente la legitimidad y el valor del trabajo de las defensoras y los defensores de los derechos humanos.
- Aplicar efectivamente la "Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reco-

nocidas", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1998.

- Apoyar el mandato y cooperar diligentemente con la Representante Especial sobre Defensores, en particular, implementar sus recomendaciones y cursar invitaciones para favorecer sus visitas *in-loco*.
- Apoyar y fortalecer el Sistema Interamericano y el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos, a través del pago puntual de sus cuotas, la concesión de mayores recursos y el acatamiento de las resoluciones de sus órganos.
- Investigar todos los casos de violaciones de derechos humanos que han sufrido las personas que han trabajado como defensores/as de los derechos humanos hasta el presente.

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 Parã), 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, Nº 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, Nº 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 Alta[1] 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, Nº 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 Nº 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 (Nºs 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 tentativa[4]; 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 Mujer[6].

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 socieconómicas 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 denunciantes 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 denunciantes 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 República 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 FF AA 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 fiscales[9].

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 apoyo[10]. 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 atienda". 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 fiscala 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 año[12]. Mientras, entre enero y agosto se iniciaron 1.275 juicios por prestación de alimentos en los juzgados de la niñez y la adolescencia de Asunción[13]. 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 pago[14].

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 Area 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 Penitenciaría 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 sobrerepresentadas 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 Nº 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 (Bejing,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 país[17].

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 año[21].

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 antendida, 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

[21]Departamento de Estadística de la Policía Nacional.

parto normal cuando, debido al alto riesgo del embarazo, le habían prescripto 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 desmantelar 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, Encuentas y Censos (DGEEC) (2001): Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000/01. Fernando de la Mora, DGEEC.

Informativo Mujer, Nº 153 (Noviembre, 2001), Nº 154 (Diciembre, 2001), Nº 155 (Enero-Febrero, 2002), Nº 156 (Marzo-Abril, 2002), Nº157 (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 Nº 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.

Falta capítulo:

Derechos de Lesbianas, Gays y Transgéneros
Las discriminaciones cotidianas hacia la homosexualidad
Rosa Posa - Verónica Villalba
Grupo de Acción Gay-Lésbico (GAG-L)

pp. 167-178

Ineficiencia y corrupción

Tomás Palau Viladesau
BASE Investigaciones Sociales

El aumento del flujo migratorio debido a la crisis económica, así como el desplazamiento interno de la población, hace necesario encarar una política migratoria que se sustente en instituciones fuertes y efectivas, y sobre todo libres de corrupción.

INTRODUCCIÓN

La Constitución Nacional sancionada en 1992 contiene 82 artículos (de los 291 que la componen) relacionados directa o indirectamente con extranjeros/as o migrantes y sus derechos. Además de este referente constitucional, el Paraguay firmó y ratificó entre otros, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que protegen igualmente a los migrantes. Aún no se ha ratificado, sin embargo, el Convenio Internacional sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares de 1990 de las Naciones Unidas, que se encuentra en estudio en el Congreso.

La actual ley migratoria en vigencia, sancionada en noviembre de 1996, incluye los siguientes temas: admisión, categoría de migrantes, permanencia, sanciones penales y administrativas, recursos administrativos y judiciales, tributación y beneficios, responsabilidad de transportes internacionales, asilados y refugiados, inmigrantes organizados, emigración, organización administrativa de la Dirección Nacional de Migraciones y del Ministerio del Interior.

Esta ley vino a sustituir la Ley Nº 470 de Migraciones de 1975, aprobada bajo la dictadura de Stroessner. La ley vigente es muy similar a la anterior pues tiene como política central "promover la corriente poblacional y la fuerza de trabajo en el territorio paraguayo a través de criterios selectivos, de extranjeros con capital, agricultores vinculados con la colonización y la diversificación productiva". Además, la ley está dirigida al fomento de paraguayos/as retornantes, a la retención de la población y a la asistencia a paraguayos/as emigrantes. Sobre estos últimos puntos, sin embargo, nada se ha hecho. Sí se ha trabajado en lo referido al retorno de connacionales con la creación, por Ley Nº 40 del año 1989, del Consejo Nacional de Repatriación de Connacionales, que tiene como objetivo central "propiciar el retorno organizado de los compatriotas que desean reinsertarse en la comunidad nacional"[1].

Como se detalla más abajo, este encuadre legal del hecho migratorio en el país tiene una vigencia más formal que real. Ni la corrupción reinante en las esferas gubernamentales, ni las políticas económicas que se vienen implementando con sus dramáticas derivaciones recesivas, ni el autoritarismo reinante aún en el Gobierno, permiten la aplicación real de la normativa antes mencionada.

[1] Congreso Nacional (1991) Consejo Nacional de Repatriación de Connacionales. Leyes 40/89, 92/90 y 87/92, Asunción.

LOS HECHOS

El retorno forzoso

Con la detonación de la crisis económica argentina en diciembre de 2001, se dio en ese país un retorno masivo de migrantes a sus países de origen. Figuran entre ellos, bolivianos/as, peruanos/as y paraguayos/as, principalmente.

La Secretaría Nacional de Repatriación de Connacionales (SNRC) reportó, ya en febrero de este año, el regreso de 9.000 paraguayos y paraguayas. Este importante contingente de compatriotas difícilmente ha podido reinsertarse en el país, debido no sólo a la crisis económica aquí imperante, sino también a los problemas de documentación de sus hijos e hijas para su entrada a escuelas y colegios[2], obtención de vivienda y otros.

Por otro lado, es poco lo que esta Secretaría puede hacer para apoyar el retorno. En un documento de circulación interna[3], manifiestan la necesidad tanto de "clarificación de la competencia institucional de la SNRC, en el marco respectivo, para la atención de los temas atinentes a la repatriación de connacionales y sus familiares extranjeros, en coordinación con otras instituciones afines", como la necesidad de actualización y fortalecimiento institucional del programa Pro-retorno, que hasta el momento se ha limitado a "la asistencia al retorno de compatriotas con menores recursos, siempre dentro de las posibilidades y realidades propias del país [...]". En suma, es una repartición gubernamental que, como la mayoría, "hace lo que puede" con los limitados recursos de que dispone.

El problema del retorno forzoso por motivos económicos de connacionales en el exterior es un tema pendiente de la agenda social del Gobierno.

El migrante como presa de caza de los corruptos

Son numerosas las denuncias, tanto periodísticas como de entidades especializadas en el tema, sobre las permanentes y constantes violaciones a los derechos de los trabajadores y trabajadoras migrantes en el país, tanto en lo que respecta a su derecho al trabajo como al de disponer de la documentación adecuada. Entre las denuncias registradas se mencionan las siguientes:

La Pastoral Social del Migrante, oficina dependiente de la Pastoral Social de la Conferencia Episcopal Paraguay, ha venido reiterando desde fines del año pasado las arbitrariedades que se cometen con el "Certificado de Retorno"[4].

[2] Sobre este punto, la prensa informaba en el mes de febrero que las escuelas públicas se encontraban recibiendo a numerosos niños y niñas, hijos/as de repatriados/as.

[3] SNRC (2002) "Material básico conteniendo la visión institucional sobre problemas y sugerencias relativas al tema migratorio (repatriación), solicitado por el Ministerio de Relaciones Exteriores".

[4] Es un documento que todos los residentes extranjeros/as en Paraguay deben obtener al ausentarse del país, aunque sea por algunos días, para no perder su condición de residentes. El trámite tiene un costo aproximado de US$ 10.

De partida, lo consideran anticonstitucional, y al respecto han elevado sendas notas al Ministerio del Interior, del cual depende la Dirección General de Migraciones (DGM). Además, señalan la lentitud en la tramitación y los sobrecostos del documento cuando no es expedido en la oficina central de la DGM en Asunción. Estas vicisitudes afectan por igual a todas las personas migrantes, pero con mayor perjuicio a los brasileños y brasileñas que viven en los departamentos del este de la región oriental del país, tanto por su cantidad como por la proximidad del Brasil, donde van frecuentemente por razones familiares o comerciales.

Esta misma oficina, pero en nota firmada por la Conferencia Episcopal Paraguaya, pidió en noviembre la exoneración del arancel de US$ 15 que deben abonar las personas inmigrantes en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por su parte, migrantes provenientes de la isla de Taiwán manifestaron reiteradamente su desamparo por parte de las autoridades ante los constantes abusos de que son objeto por parte de los "coimeros" (funcionarios que exigen sumas extraordinarias de dinero a cambio del documento requerido). Según la prensa, a mediados de año, se habían radicado más de 200 denuncias solamente en la Policía de Alto Paraná, sin que obtuvieran respuesta alguna.

Exactamente sobre el mismo tema existen denuncias de colonos japoneses en La Colmena, departamento de Paraguarí. El caso de estos antiguos colonos es aún más grave, no sólo los funcionarios exigen coimas, sino que han "rapiñado" la planta de La Colmena para la cual los colonos japoneses tenían planes de reactivación.

Diferentes grupos de inmigrantes, pero principalmente brasileños/as residentes en Alto Paraná e Itapúa, efectuaron denuncias contra la DGM; en Itapúa porque deben pagar 800 mil guaraníes por la radicación pero sus documentos no llegan a la central en Asunción. Más específicamente, en la colonia Los Cedrales tienen que pagar coima (que oscila entre Gs. 200 a 500 mil) para poder *retirar* sus documentos, esto es, una vez concluidos todos los trámites. En Ciudad del Este se denunció la sistemática demora en la entrega de los documentos migratorios ya emitidos por la DGM.

Estas denuncias contra la DGM llegaron incluso a ser expuestas por sus propios funcionarios. Tal es el caso de la autodenuncia formulada en Ciudad del Este por el encargado de Migraciones Andrés Álvarez. Según su denuncia, se practica la venta de documentos falsos, por los cuales se están cobrando hasta US$ 800 a los libaneses. Esta denuncia fue realizada a comienzos de año.

Las denuncias de coimas a extranjeros/as se han extendido incluso a los turistas. En efecto, la prensa se hizo eco de denuncias de cobro de coimas en las rutas por parte de la Policía Caminera, la Policía de Tránsito y suboficia-

les de Policía. La Policía Nacional, en efecto, es el principal blanco de las denuncias de abusos de autoridad planteadas por las personas migrantes.

Los efectos de una crisis de alcance indiscriminado

La muy difícil situación económica por la que atraviesa el país afecta tanto a nacionales como a extranjeros/as. Durante el año, se ha podido registrar una gran cantidad de derivaciones que tienen que ver con la situación de0 migrantes, a raíz de esta aguda depresión económica. Se presentan los casos más conspicuos:

Sectores sindicales del país, principalmente la Central Unitaria de Trabajadores Auténtica (CUT-A), han elevado sus protestas sobre la existencia de unos 10 mil brasileños/as que trabajan ilegalmente en comercios de Ciudad del Este, restando posibilidades laborales a los propios paraguayos y paraguayas. Con respecto a este punto, la DGM replicó diciendo que ellos se encuentran interviniendo locales comerciales para verificar la situación migratoria de esos trabajadores brasileños en los comercios locales.

Por su parte, la DGM informó que durante el último año se entregaron más de 7.000 documentos a ciudadanos/as del vecino país. Estos documentos llevaban, algunos de ellos, hasta cinco años de tramitación y habían sido objeto de denuncias de demora en su entrega por parte de los afectados.

Pero los resultados de la crisis económica afectan también a comunidades de migrantes que fueron tradicionalmente consideradas en buena posición. Tal es el caso de los japoneses instalados tanto en La Colmena como en las colonias de Itapúa. En el primer caso, se trata de productores horti fruti-granjeros cuyos productos no tienen precio en los mercados urbanos del país. Debido a esta situación, sólo están quedando en el campo las personas de edad. Los jóvenes ya no se dedican a la producción agrícola por los bajos precios y están, o regresando al Japón (muchos de ellos en realidad van por primera vez ya que nacieron en el Paraguay) o van a México y Estados Unidos.

Otro tanto ocurre con la comunidad china (principalmente taiwanesa) que tenía planes de impulsar un proceso de industrialización en Ciudad del Este. Estos planes ya no existen, incluso mencionaron que de 14 mil taiwaneses comerciantes que había en Ciudad del Este hasta 1997, en la actualidad no quedan más de 4 mil. Con la crisis emigraron a Brasil, Chile e incluso a Argentina.

Otro resultado de la crisis económica es el aumento de la inseguridad. Los japoneses han expresado su preocupación al respecto, tanto en La Colmena como en La Paz. También lo han hecho los chinos y taiwaneses, así como los propios brasileños. Todas estas comunidades se encuentran alarmadas por el crecimiento de la delincuencia. Incluso grandes empresarios se muestran preocupados. Este es el caso de unos inversionistas belgas, quienes amena-

zaron dejar el país por la inseguridad en la zona de Tomás Romero Pereira (Itapúa); se trata de los propietarios de la empresa Parex, propietaria de la estancia Parabel, que se dedica a la producción agropecuaria.

El extraño rapto legislativo de defender la soberanía territorial

A mediados de año surgió una iniciativa parlamentaria para declarar una franja de seguridad de 50 kilómetros de la frontera, territorio en el cual no podrían tener propiedades los extranjeros/as.

Naturalmente, esta iniciativa ha generado una gran polémica en la que hay defensores y detractores. Los defensores esgrimen los siguientes argumentos: a) los países vecinos tienen una legislación similar, por lo que el principio de reciprocidad se impone; b) el Paraguay ha venido experimentando una severa pérdida de soberanía sobre las fronteras, tanto territorial como cultural y económica; c) existe una marcada falta de respeto de los países vecinos por la debilidad política de los recientes gobiernos paraguayos y, d) la ocupación empresarial y agroganadera extensiva de la tierra agrícola por parte de extranjeros expulsa a la población paraguaya asentada en esas regiones.

Con respecto al reciente brote de aftosa en la región fronteriza, los defensores del proyecto de ley esgrimieron también (y por cierto, dieron a conocer) que intendentes de localidades brasileñas fronterizas (mencionaron el caso del de Sete Quedas), tienen estancias en el Paraguay, traen obreros y empleados del Brasil en forma ilegal y además no cumplen con los requisitos legales del registro de vacunación para sus animales.

Los detractores, algunos de los cuales provienen de sectores vinculados a la gran propiedad y a los círculos económicos de poder, esgrimen que ese proyecto de ley es inviable por los siguientes argumentos: a) es anticonstitucional, la idea no pasa de ser más que una reacción emotiva ante las restricciones de los países vecinos; b) la pérdida de soberanía sobre las fronteras y la falta de respeto de los vecinos es consecuencia de la debilidad política, de los gobiernos ilegítimos y corruptos, de funcionarios desentendidos de sus obligaciones primordiales; c) los extranjeros que actualmente ocupan esas tierras son responsables del 80% de la producción del Alto Paraná; d) seis de los 19 distritos de Alto Paraná se convertirán en pueblos fantasmas si se aprueba la ley, en Canindeyú el 90% de las estancias son de brasileños/as; e) la eventual aprobación del proyecto de ley que prohíbe extranjeros/as en la frontera se haría sólo por represalia; f) con dicho proyecto de creación de una franja de seguridad fronteriza, muchos productores extranjeros se sienten perseguidos y ya no quieren invertir por falta de seguridad, con lo cual se irían también grandes inversores. Algunos puntos del proyecto de ley son:

Art. 1. Se considera área indispensable para la seguridad nacional la franja interna de 50 km. de ancho, adyacente a la línea de frontera terrestre y fluvial del territorio nacional.

Art. 2. Está prohibido en la franja de seguridad:

- La colonización y loteamientos rurales, las transacciones con inmuebles rurales que impliquen la obtención, por parte de personas extranjeras, del dominio, de la posesión o de cualquier derecho real sobre el inmueble.
- La participación bajo cualquier tipo de extranjeros/as o sociedades con personas extranjeras.
- Las personas afectadas por esta ley tendrán un plazo de 10 años, a partir de su promulgación, para transferir a nacionales paraguayos/as los inmuebles de su propiedad situados dentro de la franja de seguridad, siempre que dichos inmuebles se encuentren racionalmente explotados, y de tres años cuando los inmuebles no estuvieren explotados racionalmente.

Art. 10. Los escribanos y funcionarios de registro que inscriben inmuebles en la zona de seguridad a nombre de extranjeros perderán sus registros y los funcionarios municipales que inscriban serán cesados de pleno derecho en sus funciones. Estas penas son sin perjuicio de lo dispuesto en las leyes civiles y penales.

Lo cierto es que este proyecto de ley seguirá generando mucha polémica. No son pocos los observadores que consideran que los sostenedores del proyecto están detrás de un formidable negocio de especulación inmobiliaria (800 km. de frontera sólo con Brasil por 50 km de ancho son 4000 km^2 o 4 millones de hectáreas) con las tierras más fértiles y apetecidas del país, que también podrían ser utilizadas como mega prebenda política.

La migración interna o el éxodo de los pobres

De acuerdo a un dato divulgado por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), a comienzos de año existían en el país 645.774 migrantes internos según los datos que (en ese entonces) habían sido obtenidos por la Encuesta Integrada de Hogares 2000/01. Esto representa el 11% de la población nacional. Casi tantos como son los paraguayos y paraguayas en el exterior y casi la misma proporción de extranjeros y extranjeras residiendo en el país.

Este dato no hace más que confirmar el hecho de que el Paraguay es uno de los países con mayor movilidad espacial de su población. La diferencia es que en este caso, como en la mayoría en que el factor explicativo de la decisión de migrar está dada por razones de expulsión, se trata de pobres que migran. Si bien es cierto que no todos los migrantes internos son, –necesaria-

mente– migrantes de áreas pobres a áreas menos pobres, debe tenerse en cuenta que según datos de la misma DGEEC, serían aproximadamente 100 mil las personas que en el Paraguay dejan el campo para ir a vivir a alguna ciudad, con la esperanza de obtener algún trabajo y acceso a servicios básicos no disponibles en su lugar de origen. Esta sí es una migración forzada por la pobreza.

Como también lo es la de los (no cuantificados) indígenas que dejan sus territorios de origen, abrumados por la pobreza. La prensa se hizo eco (otra vez) este año de los Mbya de Caaguazú, así como de varias parcialidades no guaraníes del Chaco, quienes debieron padecer desde comienzos de año de uno de los periodos de sequía más largo que se recuerde en las últimas décadas.

Intentos de definir una política migratoria

En materia de arreglos y políticas institucionales, el 2002 tiene algo de cal y algo de arena. En efecto, la idea del Gobierno de ir aumentando los pasos internacionales con controles integrados ha sufrido algunos reveses.

En marzo se inauguró el control integrado entre Ciudad del Este y Foz de Yguazú. La experiencia duró poco, dada la política del Gobierno brasilero de restringir el ingreso de mercaderías de extrazona por ese paso. Además, se dieron varios episodios que llegaron incluso al cierre del puente en uno y otro lado. Se suma a ello el incidente con los *sacoleiros* paraguayos expulsados del Brasil por introducir a Foz de Yguazú mercaderías de contrabando; todo esto indujo a las autoridades aduaneras de ese país a mantener ellos su propio control fronterizo.

Por otro lado, fracasó también el control único integrado entre Encarnación y Posadas. Esto se debió tanto al incumplimiento por parte de los argentinos de las disposiciones vigentes y al boicot de los mismos funcionarios (tanto paraguayos como argentinos) al procedimiento. La razón: el sistema impide el cobro de extras irregulares.

En otro orden de cosas, a mediados de año la Cancillería nacional puso en marcha un proyecto con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Fondo de Naciones Unidas para Actividades de Población (FNUAP), para elaborar los lineamientos para una política migratoria para el país.

La concepción del hecho migratorio como un fenómeno finalmente político (y no meramente policial, administrativo, de seguridad o económico), es lo que hizo tomar la iniciativa a las autoridades de Relaciones Exteriores para elaborar dicho proyecto y obtener apoyo para su ejecución. El trabajo, no obstante, está siendo realizado en estrecha colaboración con la DGM.

RECOMENDACIONES

La gran mayoría de los problemas que afectan a los migrantes tienen su origen en uno de dos factores: la corrupción de los funcionarios de varias reparticiones públicas, o la ineficiencia administrativa de las mismas (como resultado o no, de la no disponibilidad de recursos). En consecuencia, entre las recomendaciones figuran en lugar destacado, las siguientes:

- Instar a las autoridades que corresponda y en particular al Poder Judicial al cumplimiento de la Constitución, la legislación vigente y los tratados ratificados y firmados por el país que garantizan los derechos de los migrantes.
- Proceder a un acopio documentado y sistematizado de las arbitrariedades y abusos de autoridad en contra de las comunidades de migrantes, a fin de proceder al correspondiente enjuiciamiento de los responsables.
- Realizar una campaña de denuncia, tanto a nivel nacional como internacional, de las violaciones de los derechos de los migrantes en el Paraguay.
- Apelar al Poder Legislativo para que aquellas reparticiones que atienden directa o indirectamente las necesidades de las comunidades migrantes, cuenten con el presupuesto adecuado que les permita llevar a cabo sus funciones.
- Exhortar a la Dirección General de Migraciones a una profunda modernización y saneamiento institucional de modo que pueda cumplir a cabalidad con la delicada función que la ley le otorga.

Esfuerzos hacia una sociedad inclusiva

Marta Codas de Horvath
Claudia Pacheco
Coordinadora Nacional de ONGs por la Promoción Social de las Personas con Discapacidad (CONAPRODIS)

La articulación de una red de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el sector es un importante logro del año, aunque son necesarias y pertinentes las adecuaciones normativas e institucionales que garanticen mayores estándares de inclusión.

INTRODUCCIÓN

Paraguay es miembro de las Naciones Unidas y signatario de los programas mundiales con relación a la promoción, prevención, rehabilitación e igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Esto significa que la persona portadora de alguna discapacidad debe ser beneficiaria de los mismos derechos concedidos habitualmente al común de los ciudadanos y ciudadanas. El Paraguay ha asumido un compromiso nacional e internacional de asegurar dicha igualdad.

Esto se ve reflejado en la Constitución Nacional, que establece con mediana claridad en sus disposiciones constitucionales sobre la no discriminación y el principio de igualdad de derechos para todos. En ese sentido, el artículo 58 señala que "Se garantizará a las personas excepcionales la atención de su salud, de su educación, de su recreación y de su formación profesional para una plena integración social. El Estado organizará una política de prevención, tratamiento, rehabilitación e integración de los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, a quienes prestará el cuidado especializado que requieran. Se les reconocerá el disfrute de los derechos que esta Constitución otorga a todos los habitantes de la República, en igualdad de oportunidades, a fin de compensar sus desventajas".

Aspectos positivos y prometedores en relación a la defensa de los derechos de las personas con discapacidad es la ratificación por parte de Paraguay, de la Convención Interamericana para la eliminación de todas las forma de discriminación contra las personas con discapacidad (Ley N° 1.925 del 19 de junio de 2002). La misma posibilita actualizar el término discapacidad y enfatizar el elemento ambiental como agravante del impacto social y funcional del impedimento, comprometiendo aun más al entorno y la sociedad en lo que hace a la inclusión efectiva de las personas con impedimentos.

ÁMBITO INSTITUCIONAL

Poder Legislativo

Es una práctica habitual la presentación de denuncias individuales ante las Comisiones de Derechos Humanos de las Cámaras de Diputados y Senadores. Allí se reciben las denuncias de violación de derechos a todo ciudadano y ciudadana paraguayo/a, derivando al Poder Judicial en caso de confirmación de violación de los mismos. Sin embargo, en 4 años no se ha recibido ni una sola denuncia de violación de derechos humanos a personas con discapacidad.

La principal responsabilidad que le cabe a las cámaras es la de legislar y reglamentar los derechos constitucionales. En este sentido, la norma vigente en relación al tema de la discapacidad es la Ley N° 780/79 del Instituto

Nacional de Protección a las Personas Excepcionales (INPRO) la que, según el diputado Sostoa, es inconstitucional y jurídicamente obsoleta. En el año 1979 cuando se promulgó la normativa legal, el régimen político era otro y por ende las responsabilidades y políticas eran definidas en forma centralizada. Actualmente, dicha ley responsabiliza al INPRO (al decir del diputado Sostoa, una institución sin capacidad económica y política) de la reglamentación e implementación de las políticas sociales relacionadas a las personas con discapacidad, a pesar de que no tiene la capacidad técnica ni política para hacerlo.

Poder Ejecutivo

Aunque no se han realizado acciones de impacto en el presente año 2002 con relación a la promoción de los derechos humanos para las personas con discapacidad, existen algunos momentos y eventos importantes que señalan el lento intento de delinear propuestas y acciones desde el nuevo modelo de gobierno, que con mucha dificultad se busca implementar.

Las dificultades en la política central y los conflictos entre los poderes se reflejan en el accionar dentro de las organizaciones gubernamentales. La falta de dirección y los cambios permanentes de personas que realizan gestiones dentro de la administración actual, dificultan aún la implementación de una política de Estado que reemplace una política de gobierno que podría quedar sin efecto luego de las próximas elecciones del año 2003.

En otra acción interesante en lo que hace a la necesidad de ejecutar acciones coordinadas entre las organizaciones gubernamentales y las no gubernamentales, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, a través de la Dirección de Bienestar Social, con el apoyo de la OPS, convocó a representantes de instituciones de y para personas con discapacidad, con el fin de elaborar un Plan de Desarrollo de Intervención Integral en Discapacidad. Como objetivo establece que la sociedad paraguaya trabaje para mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad y su propósito es contribuir al análisis e intervención integral en la problemática de la persona con discapacidad.

Con el propósito de hacer propuestas efectivas y viables, se conformaron grupos de trabajo por área específica. Posteriormente, se mantuvieron reuniones para priorizar acciones.

Debido a la baja cobertura existente en el área de la salud, se vislumbra como alternativa posible la Rehabilitación Basada en la Comunidad (RBC). Este proyecto está en proceso de estudio e implementación a corto plazo como proyecto piloto, y vendrá a paliar en parte la baja cobertura de atención a personas portadoras de discapacidad de escasos recursos económicos, para quienes el Gobierno no puede dar respuestas hasta el momento.

En el Foro "Discapacidad y Participación – Una cuestión de Derechos y Oportunidades" (GLARP, 2002) se puntualizó la ausencia de un protagonismo

y una participación organizada por parte de las personas con discapacidad, aunque quedó clara la importancia de la participación más activa de dichas personas en la toma de decisiones con relación a las acciones, propuestas y políticas, ya que ellas mismas son y deberían ser las agentes principales de cambio.

Es preocupante ver en los informes de los Ministerios de Salud Pública y de Educación y Cultura las estadísticas alarmantes de la gran demanda existente, y a la vez la baja cobertura de servicios en estas áreas (Ibíd.). En los Censos llevados a cabo en algunas localidades por parte de instituciones privadas, se encontró una incidencia de más de 12% de personas portadoras de alguna discapacidad. Aunque el programa de gobierno actual se proponía aumentar la cobertura de atención y mejora de la calidad de la asistencia, esto no se ha logrado ni en un 1%.

Más preocupantes aún fueron los datos del Ministerio de Justicia y Trabajo que puntualizaron la ausencia de datos y de servicios en dicho organismo gubernamental, a pesar de la ratificación del gobierno paraguayo de convenios internacionales en el área de trabajo y equidad. Como ejemplo de referencia, se señaló el Convenio N° 159 OIT de Readaptación Profesional, ratificado por Ley N° 136/91, que hasta la fecha no fue aplicada.

Un apartado especial merece el Censo poblacional llevado a cabo este año en cuanto a la forma poco efectiva de recolectar los datos de quienes son portadoras de discapacidad en las viviendas censadas, lo que nuevamente distorsionará la realidad. Este hecho no beneficiará en absoluto a las acciones que deban realizarse a favor de las personas con discapacidad, teniendo en cuenta que es el principal estudio demográfico oficial realizado en Paraguay.

LAS ACCIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Resaltando el papel de las ONGs en la búsqueda de mayores posibilidades de incidencia en las políticas sociales públicas, se debe señalar como un logro la reciente formación de la Coordinadora Nacional de Organizaciones no Gubernamentales por la Promoción Social de las Personas con Discapacidad (CONAPRODIS), que tendrá como objetivos la defensa y promoción los derechos de las personas con discapacidad –contenida en el programa de acción mundial de las personas con discapacidad y las normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad de Naciones Unidas–, así como eventuales modificaciones y nuevas normativas.

Durante este año, los miembros de la Coordinadora se reunieron en encuentros regionales y foros de discusión sobre temas específicos, para planificar acciones y participar activamente de las reuniones a nivel nacional e ir incidiendo en las políticas públicas. El último de estos encuentros tuvo como tema los derechos humanos y la discapacidad, y logró sacar un formulario de

denuncias que será utilizado por primera vez en las ONGs y organismos públicos que lo deseen a fin de sistematizar las situaciones de violación de derechos en todos sus aspectos y a todas las edades.

LA DISCAPACIDAD DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS

A fines del año 2001 se realizó un estudio exploratorio impulsado por Global Infancia, que da cuenta del nivel de información que existe sobre prevalencia de abuso sexual en niñas y niñas con discapacidad y el tipo de víctimas. Se tomaron datos en Asunción y Ciudad del Este, tanto a nivel de los establecimientos de salud y educación especial, como en tribunales y en las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente (CODENIS). En ambos casos pudo verse que, aunque existe algún conocimiento, no se lleva el registro de los casos y menos aún el seguimiento de los mismos.

Las recomendaciones emanadas de ese estudio fueron las siguientes:

a) Profundizar indagaciones acerca de los factores sociales y culturales que se encuentran asociados al abuso sexual de niños y adolescentes con discapacidad, involucrando a instituciones académicas y de investigación.

b) Promover que servicios municipales de protección de niños y establecimientos de salud incorporen en sus registros de atención datos referidos a discapacidad.

c) Realizar indagaciones que permitan identificar mecanismos de detección de situaciones de riesgo y protección de niños y adolescentes con discapacidad que no se encuentran insertados en el sistema educativo.

d) Impulsar espacios de encuentro, capacitación e intercambio que favorezcan la creación de mecanismos de coordinación interinstitucional y la divulgación y/o creación de servicios de atención.

e) Estimular la participación comunitaria en tareas de vigilancia, promoción y protección de derechos de niños y niñas con discapacidad, especialmente para garantizar su incorporación oportuna al sistema educativo y el acceso a servicios de salud, pues éstos se perfilan como espacios con un gran potencial de detección, protección y prevención del abuso.

f) Promover que los servicios de salud incorporen el enfoque de protección de derechos en la atención a niños, niñas, adolescentes y gestantes adolescentes con discapacidad.

g) Impulsar programas de capacitación que garanticen que temas vinculados a sexualidad y riesgos de abuso sexual sean incorporados en el quehacer de las escuelas.

h) Interesar a ONGs que trabajan temas de prevención y/o atención de víctimas de abuso sexual así como sobre educación sexual, para que incorporen en su labor el componente discapacidad.

i) Mejorar los niveles de coordinación entre servicios educativos, establecimientos de salud y servicios municipales.

j) Proveer capacitación sobre discapacidad al personal de órganos formales de administración de Justicia.

Se van abriendo dentro de las mismas ONGs del sector niñez, adolescencia y mujer, espacios de inclusión de la perspectiva de la discapacidad, iniciando así la búsqueda de acciones que aseguren todos los derechos para todas las personas. Para esto, se vienen realizando encuentros de reflexión y capacitación a agentes comunitarios/as en las CODENIS de todo el país en cuanto a la atención a los derechos de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad, buscando así que se logre para los niños/niñas con discapacidad el cumplimiento y reconocimiento de los derechos del niño y la niña en el nuevo código.

DERECHO AL EMPLEO Y LA PREPARACIÓN PARA EL TRABAJO

Existe un favorable marco normativo conformado por las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas (1994), y la Convención de la OIT ratificada por Paraguay en lo que se refiere a la no discriminación de personas con algún tipo de discapacidad, en el momento de la selección de personal.

Sin embargo, en la práctica hemos podido constatar a través de experiencias y entrevistas realizadas a empresas y empresarios nacionales que, para lograr efectivamente estas propuestas, es de vital importancia, más allá de todo artículo impuesto por ley, intervenir sobre el modo y la actitud con que el empleador o empleadora responde a las necesidades de la persona con discapacidad, para lograr así una inclusión laboral real.

Varios son los obstáculos para el cumplimiento de dichas normativas en nuestro país, a pesar de los esfuerzos y las buenas intenciones. Es así que en lo que hace a:

a) Las posibilidades de acceso: se siguen teniendo dificultades en cuanto al entorno físico accesible y la adopción de medidas para garantizar el acceso a la información y a la comunicación de personas con algún tipo de impedimento en la audición. El desconocimiento de sus derechos por parte de las personas con discapacidad y la desinformación de sus familias y de quienes abogan a su favor, hace aún más difícil el logro de una sociedad inclusiva.

   Un reclamo permanente de las organizaciones de personas con discapacidad es la no consideración de sus necesidades/opiniones en el mo-

mento de la elaboración de medidas encaminadas a proporcionar a esas personas acceso a los servicios de información.

b) En cuanto al componente empleo, la normativa establece que los Estados deben reconocer el principio de que las personas con discapacidad deben estar facultadas para ejercer sus derechos humanos, en particular, en materia de empleo. Sin embargo, en el Paraguay, tanto en las zonas rurales como en las urbanas, no existe aún igualdad de oportunidades para obtener un empleo productivo y remunerado en el mercado de trabajo. La ausencia de disposiciones legislativas y reglamentarias del sector laboral no evita la discriminación a las personas con discapacidad e imponen obstáculos a su empleo.

   Aunque el gobierno nacional es consciente de la necesidad de apoyar activamente la inclusión de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo, esto no ocurre. No existen políticas claras y específicas que permitan el trabajo para todos. Además, y aunque Paraguay ha participado en reiteradas oportunidades en reuniones para el establecimiento de propuestas técnicas referidas a supresión de barreras, no se ha logrado a la fecha implementar sistemáticamente medidas que aseguren la adaptación de los lugares públicos y locales de trabajo de forma que resulten accesibles a las personas que tengan algún tipo de discapacidad.

   En su calidad de empleador, el Estado paraguayo no ha logrado en forma consistente crear condiciones favorables para el empleo de personas con discapacidad en el sector público. No obstante, cabe señalar que desde 1993 se han iniciado acciones y proyectos en municipalidades y gobernaciones para el empleo de personas con capacidades diferentes, aunque no han logrado a la fecha tener un impacto relevante en la problemática de la inclusión laboral. Existen algunos programas, nuevamente de alcance limitado, que buscan incluir a personas con discapacidad en los programas de formación y empleo en el sector privado.

HACIA UNA SOCIEDAD INCLUSIVA

Las personas con discapacidad constituyen una minoría discriminada desde hace mucho tiempo, que sólo en los últimos años ha comenzado a ser tenida realmente en cuenta por el gobierno y las organizaciones sociales nacionales. La creación de múltiples organizaciones ha sido una respuesta a las necesidades de contar con un espacio desde donde luchar por los derechos humanos, la integración, la equiparación de oportunidades y más recientemente, la inclusión social y educativa de las personas con capacidades diferentes.

Sin embargo, las acciones realizadas no satisfacen los derechos integrales de las personas con discapacidad, ya que exige muy poco de la sociedad y "acepta" al decir de Sassaki (1997) "de brazos cruzados" a las personas "diferentes".

Hay preocupación e interés por parte de un número cada vez mayor de organizaciones por lograr una sociedad para todos y todas, respetuosa de los derechos humanos esenciales.

Una sociedad que no discrimina es no sólo un espacio asegurado y adecuado para todos y todas, sino también es una sociedad que fortalece las actitudes de aceptación de diferencias, valoriza, convive y coopera con la diversidad y contribuye a que la comunidad sea más justa, satisfactoria y por ende saludable.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones presentadas a continuación fueron elaboradas en el mes de noviembre de 2002 en un encuentro sobre inclusión socioeducativa del Mercosur, Bolivia y Chile, donde se vuelven a rescatar los derechos fundamentales de todos los individuos y se hace énfasis en lo siguiente:

- Es prioritario solicitar el más alto apoyo político-institucional de parte de las autoridades nacionales competentes, para la planificación participativa y concertada de políticas públicas en el área de la promoción de derechos de las personas con discapacidad.
- El referido apoyo –que incluye la disponibilidad de recursos reales técnicos y económicos– es el requisito para la formulación, coordinación y ejecución de las políticas nacionales, ya que la carencia de las mismas redundará en la no superación de las violaciones antes mencionadas. Deberá garantizarse el respeto a los derechos que asisten a los niños y niñas, jóvenes y adultos/as con discapacidad.
- Debe continuarse y profundizarse en el proceso de adecuación de las normativas nacionales y de planificación de políticas públicas para la inclusión desde una perspectiva de derechos fundamentales.
- Es necesario asegurar la participación de las personas con capacidades diferentes, sus familias, sus organizaciones, así como las organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad en el diseño, ejecución y monitoreo de las políticas públicas, los planes de acciones y los programas dirigidos a la inclusión social, educativa y laboral de todas las personas con discapacidad en el país.
- Las políticas que se definan e implementen deber ser de carácter público, de manera a garantizar su continuidad más allá de los periodos de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

Actas de los foros de discusión y reuniones de la Coordinadora Nacional de ONGs para la Promoción Social de las Personas con Discapacidad (CONAPRODIS), del 6 de abril, 5 de junio, 8 de agosto y 12 de noviembre de 2002.

APADEM-TELETON (1990): Censo por muestreo en Cordillera. Asunción

Declaración "Hacia una estrategia para la inclusión educativa y social de la infancia y adolescencia con capacidades diferentes". En: Taller de especialistas del MERCOSUR, Bolivia y Chile, 21 y 22 de noviembre de 2002, Instituto Interamericano del Niño (OEA).

Declaración de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Dakar, 1990).

Declaración de Managua (1993).

Declaración de Salamanca sobre principios, políticas y práctica para las necesidades educativas especiales (1994).

Declaración de San Luis sobre inclusión internacional (2002).

Documento Base de Reforma Educativa (1998).

Fundación APAMAP (1996): Censo por muestreo en Alto Paraná.

Informe final y recomendaciones del "Foro discapacidad y participación, una cuestión de derechos y oportunidades". GLARP IIPD, 9/10 de setiembre de 2002.

Derecho a la libertad ideológica, religiosa y de conciencia

Se declaran 50 objetores por día

Orlando Castillo
Servicio Paz y Justicia - Paraguay
(SERPAJ - PY)

Raquel Pereira
Movimiento de Objeción de Conciencia -
Paraguay (MOC - PY)

La cada vez mayor aceptación de la objeción de conciencia por parte de la población indica la fuerte crisis de legitimidad que tiene el Servicio Militar Obligatorio (SMO), y se constituye en acción ciudadana fundamental a favor de su abolición. El signo más visible es el aumento progresivo de jóvenes —varones y mujeres— que se declaran objetores y objetoras.

INTRODUCCIÓN

La Objeción de Conciencia está reconocida desde mucho tiempo atrás en el sistema jurídico internacional[1], aunque recién se inserta en el ordenamiento positivo paraguayo a partir de la redacción y promulgación de la Constitución Nacional en 1992, en la que este derecho es reconocido con las más amplias garantías en el artículo 37.

Este artículo constitucional establece la objeción de conciencia en general por razones éticas y religiosas, para los distintos casos en los que la legislación nacional o internacional lo permitan. No obstante, el único caso en donde queda especificada la objeción de conciencia es con relación al Servicio Militar Obligatorio (SMO), en el artículo 129, que establece los principios generales de funcionamiento de la institución, como la simple declaración, la jurisdicción exclusiva y excluyente de órganos civiles, la no punibilidad y establecimiento de gravámenes para los que se declaren objetores. Por su parte, los artículos 24 y 33 de la Constitución, se encargan de dar una mayor seguridad jurídica a esta figura, señalando la imposibilidad de investigar a una persona y obligarla a declarar sobre sus creencias ideologías, o de investigarla en su vida privada.

Estas disposiciones constitucionales establecen estándares avanzados y garantistas del derecho a la objeción de conciencia, en consonancia con la interpretación sostenida por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, que incluye la objeción entre las formas legítimas de ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (Resolución N° 1998/77 de 22 de abril de 1998).

Hasta octubre de 2002, el total de objetores de conciencia declarados en el año era de 15.511, llegando a un acumulado de 101.679 desde la declaración de los primeros objetores de conciencia en el año 1993.

A pesar de que han pasado ya 10 años de la promulgación de la Constitución, el derecho a la Objeción de Conciencia aún no se ha reglamentado. No obstante, el mismo cuerpo jurídico establece la garantía de que la falta de la misma no puede ser invocada para menoscabar o negar algún derecho o garantía (art. 45).

Ante la ausencia de una ley reglamentaria, en 1994 la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados aceptó recibir las declaraciones de los objetores y extender provisoriamente una constancia de la realización de dicha manifestación, con lo cual el objetor quedaba exento de prestar el servicio militar, hasta tanto la ley estableciera una entidad pública que asumiera

[1] El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas señaló que la objeción de conciencia "puede derivarse del artículo 18 [del Pacto de Derechos Civiles y Políticos], en la medida en que la obligación de utilizar la fuerza mortífera puede entrar en grave conflicto con la libertad de conciencia y el derecho a manifestar y expresar creencias religiosas u otras creencias" (Observación General N° 22 – Artículo 18, párr. 11).

Cuadro N° 1
Objetores de conciencia declarados 1993-2002*

Año	Objetores	Soldados	Evasores
1993	5	15.255	23.956
1994	75	15.325	25.071
1995	1.457	15.399	24.910
1996	2.278	15.328	25.496
1997	5.397	14.637	24.448
1998	6.370	12.978	26.557
1999	12.345	12.978	22.051
2000	12.522	12.978	23.342
2001	45.719	5.986	7.345
2002	15.511	5.539	39.535

Cuadro N° 2
En porcentajes s/ total de jóvenes en edad militar (18 años)*

Año	Objetores	Soldados	Evasores
1993	0,01	38,9	61,09
1994	0,19	37,87	61,95
1995	3,49	36,87	59,64
1996	5,29	35,56	59,15
1997	12,13	32,91	54,96
1998	13,88	28,27	57,85
1999	26,06	27,39	46,55
2000	25,63	26,57	47,79
2001	77,42	10,14	12,44
2002	25,6	9,14	65,26

Fuentes:
- Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados y Juntas Departamentales de Ñeembucú, Paraguarí, Misiones, Caaguazú y Central (N° de Objetores)
- Ley del Presupuesto General de la Nación 2002 (N° de Conscriptos)
Censo Nacional de Población y Viviendas 1992 (N° de Evasores, calculados s/ la base del total de cada año de jóvenes varones con 18 años)

* Datos abarcan hasta el mes de octubre de 2002.

la organización del servicio alternativo. Desde el año 2000 se han sumado al sistema de recepción de declaraciones de objeción de conciencia las Juntas Departamentales de Central, Ñeembucú, Misiones, Caaguazú y Paraguarí.

Aunque el Servicio Militar Obligatorio es sólo para hombres, muchas mujeres, jóvenes, de mediana edad y adultas, también se han declarado objetoras desde que la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados resolvió recibir las declaraciones. Actualmente existen aproximadamente cincuenta mujeres que declararon su objeción.

PROBLEMAS CON LA DESCENTRALIZACIÓN

Si bien la objeción ha ganado un gran terreno en la vida política, como lo demuestra la cantidad de jóvenes que se han acogido a las garantías de este derecho, se dieron muchas trabas en cuanto a su implementación, en especial en el proceso de descentralización de la expedición de las constancias. Hasta el momento, la Junta Departamental de Cordillera no ha logrado implementar la recepción y otorgamiento de las declaraciones y constancias de objeción de conciencia, mientras que otras, si bien realizan el trabajo de recepción (Concepción, Itapúa, Alto Paraná), no han asumido la función de expedir los carnés.

Esta situación tiene una íntima relación con las operaciones de captación de simpatizantes de los operadores de los distintos partidos políticos, a raíz de la práctica prebendarista de gestionar las declaraciones de objeción a los simpatizantes o afiliados a los partidos, sobre todo en las zonas rurales. Es por ello que varios diputados se oponen a que las Juntas Departamentales asuman el rol de expedir las constancias.

REGLAMENTACIÓN DEL DERECHO A LA OBJECIÓN DE CONCIENCIA

Si bien la Objeción de Conciencia es ejercida sin mayores trabas en el país, desde 1995, —año que comienza a aumentar la cantidad de jóvenes objetores— se ha iniciado toda una discusión con respecto a la reglamentación de esta figura. Las Fuerzas Armadas, por medio del Ministerio de Defensa Nacional (MDN), han participado activamente en esta discusión sosteniendo una interpretación restrictiva de este derecho, proponiendo proyectos de ley de carácter represivo que funcionarían como válvulas reguladoras de la cantidad de personas que pretendan declararse objetoras y así garantizar el SMO.

A fines del año 2001 e inicios del 2002, la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados y miembros del MDN volvieron a plantearse la reglamentación de este derecho, tomando como bases los distintos proyectos que fueran presentados el año anterior[2]. La principal herramienta de trabajo

[2]Véase: Derechos Humanos en Paraguay 2001. CODEHUPY (edit.), Asunción, 2001.

elegida por consenso fue el proyecto de la Comisión Interinstitucional conformada por el Poder Ejecutivo por Decreto N° 7.878 del 15 de marzo de 2000, como base de la propuesta.

Finalmente, el proyecto elaborado por la Comisión de Defensa fue presentado e inscripto con tratamiento de Código, procedimiento que es utilizado para leyes importantes y que hace obligatoria su consideración en un lapso de 60 días. El proyecto, en varios de sus artículos, cercenaba el principio fundamental que rige al derecho a la objeción de conciencia.

El Movimiento de Objeción de Conciencia (MOC) y el Servicio Paz y Justicia Paraguay (SERPAJ - PY), elaboraron sus críticas en un documento que fue presentado a los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas, de la Comisión de Asuntos Constitucionales, así como también a líderes de bancadas de los partidos con representación parlamentaria dentro de la Cámara de Diputados.

Entre algunos puntos propuestos por el proyecto podemos citar el establecimiento de un sistema de disciplina y obediencia debida, característico del sistema militar, con sanciones para el incumplimiento de mandatos de los responsables de las instituciones encargadas de recibir prestacionistas, que iban desde simples amonestaciones hasta la pérdida de la condición de objetor de conciencia, reservándose la institución rectora de las acciones penales o civiles que pudieran nacer de las faltas. También establece como una sanción accesoria la pérdida del estatus de objetor de conciencia, para quien habiéndose declarado objetor fuera condenado a pena privativa de libertad.

Este proyecto, si bien fue incluido en cuatro oportunidades en el orden del día de las sesiones plenarias de la Cámara de Diputados, no fue tratado debido a cierto recelo porque que era impulsado por el Ministerio de Defensa Nacional, bajo el patrocinio de la Comisión de Defensa, además de otras situaciones políticas de coyuntura. También la presión ejercida por los medios de comunicación difundiendo las críticas al proyecto, contribuyó a que el mismo no fuera tratado. No obstante, pudo observarse que el mismo tuvo un importante consenso entre los diputados respecto a algunos puntos represivos. Por su parte, en la Cámara de Senadores no se dio entrada a ningún proyecto de reglamentación.

RECLUTAMIENTO

Si bien las prácticas de levas forzosas han disminuido en forma considerable, no podemos señalar su total desaparición, teniendo en cuenta el poco acceso a los canales de denuncias por parte de ciertos sectores de la población. Así también se ha constatado el procedimiento del reclutamiento silencioso[3], por medio de la presión sicológica ejercida hacia la población, apro-

[3] Reclutamiento consistente en realizar visitas a comunidades rurales alejadas de los medios de comunicación en busca de jóvenes para la prestación del servicio militar. Este procedimiento fue

vechando su ignorancia, que se realiza por medio de los denominados "reclutadores"[4].

El procedimiento utilizado por las Fuerzas Armadas es el de enviar camiones militares a localidades del interior del país a cargo del reclutador que se encarga de convencer a los padres y madres de los jóvenes para que los mismos presten el SMO, con promesas de seguridad, educación, asistencia sanitaria y alimentación. Ante dichas promesas, y debido al temor que aún sigue teniendo el común de la gente al personal militar uniformado, muchas personas optan por dejar que sus hijos sean reclutados para la milicia, aun cuando en ocasiones lo acepten sin demasiada convicción.

RECOMENDACIONES

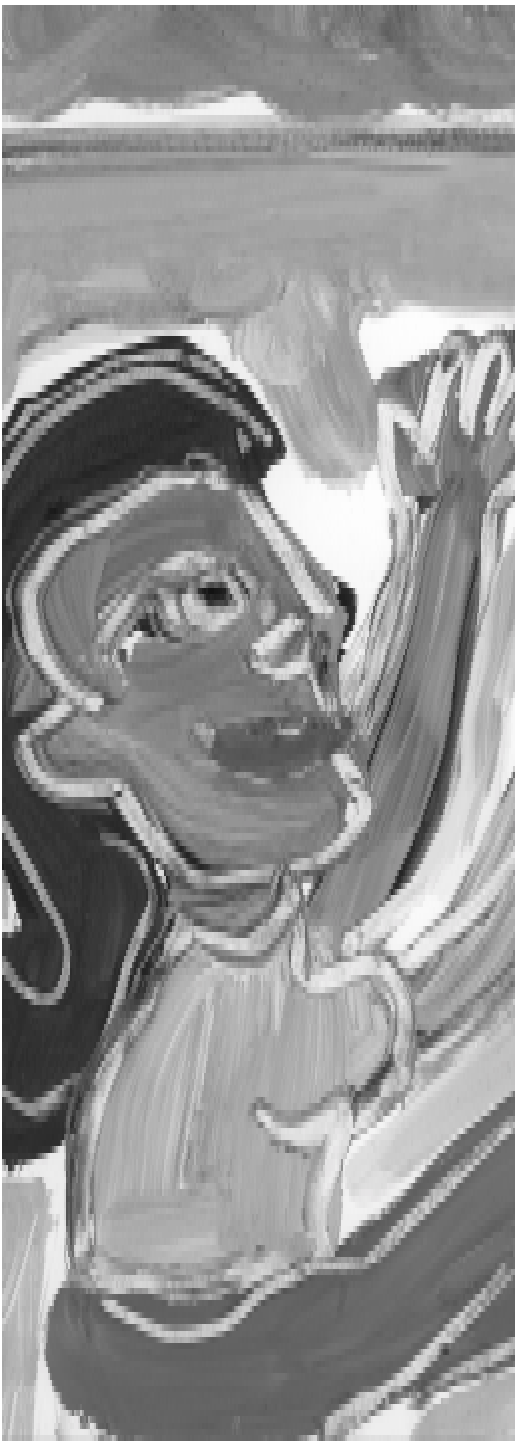
- Es indispensable la descentralización de la expedición de los carnés de objetores de conciencia, a través de las Juntas Departamentales de los 17 departamentos del país, y el trabajo coordinado de éstas con las Municipalidades de su jurisdicción. Se debe facilitar a la persona obligada al SMO el acceso a la información y a canales institucionales locales para declarar su objeción de conciencia, teniendo en cuenta la imposibilidad económica de los mismos para trasladarse hasta la capital.
- Es necesario que el principio de igualdad garantizado por la Constitución Nacional (art. 46) sea respetado y se remuevan los obstáculos que existen en perjuicio de los objetores. Las Gobernaciones, y en especial las Juntas Departamentales, concebidas como órganos descentralizados, deben cooperar en el sentido de establecer canales necesarios para que los ciudadanos hagan uso de su derecho, ante el vacío institucional existente.
- Tipificar como delito la coacción psicológica en ejercicio de la función pública en el Código Penal (Ley N° 1.160/97). Si bien el artículo 120 castiga el delito de coacción, el mismo no toma en cuenta el aprovechamiento indebido de la condición de ignorancia de una persona a la que, por medio de engaños y presión ejercida por influencia del cargo público —y en este caso de la fuerza pública— se la obliga a hacer algo en contra de su voluntad. Con esta tipificación se dará la herramienta necesaria a los fiscales y fiscalas de manera a impulsar las investigaciones sobre el reclutamiento silencioso, pues éstos y éstas aducen que no encuentran elementos suficientes para imputar a los responsables.

señalado en las actas de la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos de Visita a los Cuarteles.

[4] Personal militar o civil encargado de buscar jóvenes para la prestación del servicio militar en el interior del país por medio de visitas casa por casa.

- La crisis de aceptación en la cual se encuentra el SMO, sumado a su poca justificación democrática por representar un régimen de semi esclavitud que no respeta el principio de libertad, hace indispensable una reforma del artículo constitucional que establece la obligatoriedad del mismo (art. 129) con el fin de hacerlo voluntario o bien abolirlo, con lo cual se tendría como consecuencia lógica la no reglamentación de la prestación del servicio civil obligatorio y se evitaría una reglamentación restrictiva de la Objeción de Conciencia.

Derecho a la información y a la libertad de expresión



Intereses que atentan contra el derecho a la información

Miguel H. López
Sindicato de Periodistas del Paraguay
(SPP)

En un marco de medios de comunicación altamente polarizado por intereses económicos y políticos que contribuyeron a contaminar la información –impidiendo a la ciudadanía contar con una información veraz, equilibrada, plural y ecuánime–, el Estado intentó ejecutar diferentes medidas que pusieron en entredicho la libertad de expresión, entre ellas, este año, la "Ley Mordaza", de restricciones para recabar información, que finalmente fue desestimada.

INTRODUCCIÓN

La libertad de expresión en todas sus formas y manifestaciones[1] –que incluye el derecho a la información y la libertad de prensa– es un derecho fundamental, inalienable e inherente a todas las personas y por ende un derecho de las sociedades. Constituye, por el bien jurídico que protege, un requisito indispensable para la existencia de una sociedad democrática al permitir el conocimiento, desarrollo y profundización de las demás libertades públicas y privadas[2].

Este valor, protegido en el artículo 26 de la Constitución Nacional[3], en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos ratificada por el Estado paraguayo, en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos[4] y en la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pese a su relevancia esencial, no constituye un derecho absoluto.

Las limitaciones permisibles, sin embargo, deben ser estrictamente compatibles con las necesidades legítimas de las sociedades democráticas, para lo cual se ha prohibido la censura previa y se ha reconocido, como una restricción legítima a este derecho, las responsabilidades ulteriores derivadas de su uso abusivo e irresponsable.

Aun cuando la violación de la libertad de expresión –como derecho humano fundamental– es imputable sólo a los hechos que son o derivan de la acción del Estado, y su defensa se ejerce ante la lesión provocada por el poder público, su particularidad como derecho le expone a acosos y agresiones constantes desde las diversas esferas de los grupos que actúan en la sociedad.

---

[1] "[…] La libertad de expresión no es un derecho limitado a los comunicadores sociales o a aquellas personas que ejercen este derecho a través de los medios de comunicación. El derecho a la libertad de expresión abarca las expresiones artísticas, culturales, sociales, religiosas, políticas o cualquier otra índole". Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, acápite "B interpretación" párrafo 8. Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2000.

[2] "[L]a libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública […] Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada, no es plenamente libre". Corte IDH, "La Colegiación Obligatoria de Periodistas" (Artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85, 13 de noviembre de 1985, párrafo 70.

[3] " Se garantizan la libre expresión y la libertad de prensa, así como la difusión del pensamiento y de la opinión, sin censura alguna, sin más limitaciones que las dispuestas en esta Constitución; en consecuencia, no se dictará ninguna ley que las imposibilite o las restrinja. No habrá delitos de prensa, sino delitos comunes cometidos por medio de la prensa. Toda persona tiene derecho a generar, procesar o difundir información, como igualmente a la utilización de cualquier instrumento lícito y apto para tales fines".

[4] "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin limitación de frontera, por cualquier medio de expresión".

En este encuadre, la realidad del quehacer diario refleja la confrontación y tensión permanentes entre la realización plena de este derecho y el ejercicio del poder público, los intereses de grupos políticos, sociales, económicos o de mafias, pertenezcan o no a la estructura gubernamental y que en varias oportunidades han intentado, y a veces logrado, coartar este derecho de manera total o parcial, en formas sutiles, directas y en ocasiones hasta violentas.

LA SITUACIÓN EN PARAGUAY

Aun cuando se registraron algunos avances valorables en el año 2002 en el respeto a la libertad de expresión, el ejercicio de este derecho en el país sufrió amenazas y daños de consideración. En un marco de medios de comunicación altamente polarizados por intereses económicos y políticos que condujeron a contaminar la información veraz, equilibrada, plural y ecuánime a la que tiene derecho la ciudadanía, el Estado ejecutó, a través de diversos operadores públicos, medidas que pusieron en entredicho la libertad de expresión.

El emblemático caso del asesinato del periodista radial Santiago Leguizamón (26/4/1991) nuevamente no tuvo resolución. La Fiscalía General de la República anunció que el expediente sería derivado a la justicia brasileña para iniciar allí las acciones de rigor, atendiendo que a nivel interno no quedaban mecanismos de acción por la imposibilidad de extraditar a los asesinos a raíz de una limitación insalvable de la legislación del vecino país. La derivación aún no se produjo.

En tanto, el caso del asesinato del periodista radial comunitario Salvador Medina (5/1/2000) no superó de la ratificación de la condena al ejecutor material del hecho. Los actores intelectuales ligados a miembros del poder gubernamental y amparados en él –según la denuncia de los familiares y la Red de Radios Populares–, no fueron imputados ni procesados y la investigación no prosperó desde la Fiscalía.

El Poder Legislativo sancionó en el mes de septiembre las reformas introducidas a la Ley 1.682 de la Administración de la Información Privada, fuertemente criticada por la comunidad periodística en el año 2001 que la denominó "ley mordaza"[5]. Los parlamentarios finalmente excluyeron a la prensa de las restricciones de la normativa de recabar y difundir informaciones sobre personas privadas.

Sin embargo, el Parlamento guardó silencio sobre el proyecto de ley de reglamentación del artículo 28 de la Constitución Nacional de acceso a la información de fuente pública. El documento presentado a la Cámara de Diputados en el 2001 por organizaciones sociales y algunos legisladores, como alternativa a la derogada Ley 1.728 que imponía restricciones a la obtención

[5] Veáse el Informe anterior CODEHUPY, 2001: 205-213.

y difusión de datos obrantes en poder del Estado, no fue tratada por el pleno ni estudiada en comisiones. Esta omisión impide que la ciudadanía –y los medios de comunicación– cuenten con mecanismos de obtención de información de fuente gubernamental o de acción contra funcionarios que la restrinjan.

En la segunda mitad del año, la Cámara de Diputados anunció el estudio de una disposición interna que restringe el acceso de la ciudadanía a observar las sesiones del pleno, e instituya una autorización previa con carné habilitante para el desarrollo de la labor de la prensa y el movimiento de las cámaras dentro del recinto. Los medios de comunicación habían publicado y criticado a parlamentarios que dormían durante el tratamiento de proyectos de leyes, y esto es lo que se buscaba evitar con la disposición. La iniciativa legislativa finalmente quedó archivada porque suponía costos políticos en tiempos electorales.

En el mes de agosto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos demandó al Estado paraguayo ante la Corte Interamericana por el caso del político Ricardo Canese. Éste había sido querellado por poderosos empresarios del consorcio de la construcción Conempa en el año 1991, por expresiones vertidas cuando Canese era candidato a presidente de la República y publicadas en los medios de comunicación contra uno de los socios de Conempa, el ingeniero Juan Carlos Wasmosy, también candidato a presidente de la República (luego electo como tal). La Corte Suprema de Paraguay había fallado en contra de Canese dictando condena de prisión y millonario pago al accionante, y ha limitado a Canese su salida del país desde 1994. El proceso fue denunciado por éste como violatorio al derecho a la libre circulación, primeramente, y luego al derecho a la libertad de expresión y opinión ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En el 2003 el caso será dilucidado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos bajo el cargo de violación a la libertad de expresión.

El Ministerio Público, a través de sus agentes fiscales, ejecutó este año una serie de acciones que llevaron a varios periodistas a comparecer ante el estrado por razones vinculadas exclusivamente con el ejercicio profesional.

Los comunicadores Aníbal Emeri de Radio Ñandutí y Carina Benítez de Telefuturo fueron llamados a declaración testifical por los fiscales dentro de una causa por secuestro. Ambos habían asistido en enero en calidad de reporteros a la liberación de dos políticos de izquierda secuestrados, según la denuncia, por agentes policiales, militares y judiciales. Tras su comparecencia, Emeri denunció ante el Sindicato de Periodistas del Paraguay y la Defensoría del Pueblo, coacción y acoso por parte de algunos elementos de la Policía Nacional. El que suscribe este informe (Miguel H. López) también fue llamado a comparecer a una testifical en junio pasado por los fiscales Pedro Ovelar, Cinthia Lovera, Sandra Quiñónez, Hugo Velázquez, Carlos Arregui y Rubén Riquelme. López había publicado el 25 de junio en el pe-

riódico en el que trabaja (Última Hora) una entrevista exclusiva con uno de los procesados prófugos en el caso del secuestro de María Edith Bordón, nuera de un acaudalado ex funcionario del dictador Alfredo Stroessner y del gobierno de transición. La citación llegó a menos de 6 horas de editarse la primera parte del documento periodístico. Esa misma tarde, el fiscal Ovelar anunció que procesaría a López porque presumía que rehusaría revelar al día siguiente en que debía declarar, cómo llegó al prófugo y que ello sería razón suficiente para tipificar el hecho como obstrucción de Justicia. Al día siguiente, López denunció amenazas de muerte que provendrían de los organismos de seguridad del gobierno. El diario Última Hora, la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay y el Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) calificaron la acción fiscal y las amenazas como coacción, intento de censura previa y lesión a la libertad de expresión. López compareció y se amparó en la cláusula de conciencia tipificada en el artículo 29 de la Constitución Nacional[6]. No se descarta que sea llamado en febrero de 2003 cuando el caso llegue a juicio oral.

Hacia fines de octubre, un vocero del Poder Ejecutivo intentó amedrentar a los medios de comunicación, en particular a los canales de televisión, con sumarios y cierres de sus estaciones por haber difundido grabaciones obtenidas por terceros a través de escuchas ilegales de conversaciones telefónicas en donde el presidente de la Corte Suprema, algunos legisladores, el Fiscal General del Estado, el presidente del Congreso y el mismo presidente de la República traficaban influencias para nombramientos de funcionarios en el Poder Judicial. Los medios difundieron, antes de emitirse oficialmente, el borrador de un documento gubernamental con la referida advertencia, lo que obligó al presidente de la República a retroceder en su intención.

Un capítulo pendiente, pese a la advertencia y recomendaciones de la relatoría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la Libertad de Expresión de la OEA, constituye la no regularización de la situación de casi 200 radioemisoras comunitarias en el país por parte del Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL). Mientras las organizaciones que agrupan a estos medios alternativos buscan sentar las bases de reglas claras e igualitarias con el Estado, el gobierno siguió ejecutando este año medidas de persecución, presión y requisa de equipos radiales. La Red de Radios Populares y la Asociación Paraguaya de Radiodifusión Comunitaria (Comunica) desarrollaron innumerables acciones locales e internacionales denunciando al Estado la violación del principio de democratización de las comunicaciones y de la libertad de expresión de la población.

A principios de noviembre, CONATEL suspendió la señal de la proveedora de internet Pla.Net previa denuncia e intervención fiscal, valiéndose de una supuesta "pinchada" de llamada telefónica que revelaría el uso irregular de

[6] De la libertad de ejercicio del periodismo "[...] Los periodistas de los medios masivos de comunicación social, en cumplimiento de sus funciones, no serán obligados a actuar contra los dictados de su conciencia ni a revelar sus fuentes de información[...]".

las líneas para realizar llamadas internacionales con costos locales, evadiendo el control y ejecutando una competencia desleal. Unos 15 mil usuarios y usuarias quedaron sin servicio. Luego de casi una semana, la señal fue repuesta a la empresa atendiendo que la apertura de un proceso no autorizaba a interferir el funcionamiento del cibermedio. Los afectados denunciaron que fueron coartados en su libertad de difusión, opinión y expresión.

RECOMENDACIONES

- Los poderes del Estado y la misma sociedad deben entender la trascendencia de la libertad de expresión para la vigencia de las demás libertades dentro del Estado de derecho. En el ejercicio de este derecho no proceden por tanto, las interferencias que busquen coartar el acopio, indagación, investigación y/o difusión de informaciones e ideas por cualquiera de los medios. Tampoco debe lesionar la función de contrapoder de los medios de comunicación como tarea indispensable para el control y transparencia del manejo de la cosa pública.
- La Justicia y el Ministerio Público deben ajustar su accionar a las disposiciones normativas y al debido proceso, respetando la legislación interna e internacional que salvaguardan el principio de libertad de expresión. Cualquier desvío de este curso supondrá cargos de responsabilidad para el Estado, tanto local como internacionalmente.
- El Gobierno debe democratizar las ondas de radio y definir una reglamentación justa y ecuánime para el funcionamiento normal de las emisoras comunitarias, en cumplimiento con el principio de libertad de expresión, de información y de derecho a la información plural, ecuánime y veraz.
- Se debe terminar con la indefinición de las leyes que disponen un marco de seguridad para el acceso libre e irrestricto a la información de fuente pública, que ponen a la ciudadanía ante la violación de su derecho a informarse sobre la administración de los fondos estatales que provienen de la misma sociedad.

Derecho a la asociación, reunión y participación

Represión y movilizaciones en periodo de crisis

Quintín Riquelme
Centro de Documentación y Estudios (CDE)

Numerosas movilizaciones campesinas se produjeron en el año, debido a la grave crisis económica que golpea fuertemente al sector productivo agropecuario. Centenares de campesinos y campesinas fueron reprimidos/as por la Policía en los violentos desalojos de ocupaciones y violentas intervenciones en manifestaciones del sector. No obstante, un avance importante ha sido la promulgación de un nuevo Estatuto Agrario.

INTRODUCCIÓN*

Durante el periodo noviembre de 2001 a octubre de 2002 el movimiento campesino ha sido protagonista de nuevo –como viene ocurriendo desde varios años atrás– de las más importantes movilizaciones de protestas del país en las cuales reivindican, además del derecho a una mejor calidad de vida para el sector, otros temas de interés multisectorial como la no privatización de las empresas públicas, la reactivación de la economía sobre la base de la industrialización agropecuaria, entre otros. En general, durante el periodo analizado, el Estado ha garantizado el derecho a la manifestación, pero no en todos los casos ha dado cumplimiento a este derecho, constatándose hechos en los cuales demostró una clara intención de obstaculizar el libre desarrollo de las manifestaciones.

También es de destacar que el Estado ha reconocido el deterioro de la calidad de vida de la población campesina, ha asumido compromisos de canalizar ciertas soluciones a esos problemas como la compra de tierra, la legalización de las ocupaciones o de garantizar la seguridad alimentaria a través de las instituciones correspondientes. Pero en casi todos los casos ha ignorado esos compromisos y la asunción de los mismos fue al solo efecto de desactivar las protestas.

Al igual que en años anteriores, la fuerza pública sigue cometiendo excesos, y poco caso ha hecho de las normas nacionales e internacionales que rigen el comportamiento de los agentes encargados de hacer cumplir la ley. En este sentido, una de las normas internacionales más frecuentemente violadas por la fuerza pública es la que establece que los "funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben utilizar en lo posible medios no violentos antes de recurrir al empleo de la fuerza y de armas de fuego. La utilización de la fuerza y las armas sólo serán necesarios cuando los otros medios resulten ineficaces o no garanticen el logro del objetivo deseado"[1]. Siendo esta recomendación para casos que se encuentran tipificados como delitos de acción penal pública, con mucha más razón la fuerza pública debe tener en cuenta esta recomendación para los casos derivados de problemas sociales.

PANORAMA GENERAL

Nuevamente en este periodo, la Policía cometió excesos contra manifestantes sin que existiera necesidad de ello, como en el caso de Calixto Cabral, campesino asesinado durante una manifestación en junio de este año en la ciudad de Coronel Oviedo (departamento de Caaguazú).

* La principal fuente de información utilizada para la redacción de este artículo, ha sido el *Informativo Campesino*, revista mensual publicada por el Centro de Documentación y Estudios, en los números correspondientes de noviembre de 2001 (N° 158) a octubre de 2002.

[1] Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley (ONU, 1990).

La práctica de la violencia en los desalojos a ocupantes de tierras es otro problema que el Estado no ha resuelto. En todos los casos de desalojos, los y las ocupantes denunciaron arbitrariedades por parte de los efectivos policiales y militares. Varias fueron las denuncias de torturas, de robo de implementos agrícolas, de enseres domésticos, de destrucción de cultivos, de quema de ranchos, etc. La persecución del "delito de ocupación" en la mayoría de los casos ha producido otros delitos más graves, como las torturas, heridas de bala, incluso asesinatos de los ocupantes. Lo grave es que la intervención de la justicia se reduce sólo a atacar la ilegalidad de la ocupación, pero no los delitos conexos cometidos tras esa intervención, que al no ser investigados quedan impunes. Si bien en la mayoría de los desalojos de ocupaciones hay intervención de jueces o de fiscales, ello no garantiza la eliminación de excesos en el proceder de la fuerza pública, ni un control efectivo sobre la misma.

Como hechos positivos se podría citar la promulgación de un nuevo Estatuto Agrario en reemplazo del anterior que databa de 1963, lo que implicó avances y retrocesos en la legislación agraria. Con este nuevo estatuto la figura de la expropiación prácticamente desaparece, pero hubo avances en otros campos como el reconocimiento de la propiedad asociativa vedada en la ley agraria anterior, y la incorporación explícita de la mujer como sujeto de la reforma agraria.

Otro hecho positivo es el reconocimiento de los y las dirigentes campesinos/as como interlocutores para que, en igualdad de condiciones, puedan debatir sus reclamos con las autoridades públicas. Este avance ha sido posible gracias a la calificación de los dirigentes y a la capacidad de convocatoria de las organizaciones. Sin embargo, es importante destacar que el movimiento campesino en el Paraguay no es homogéneo, forman parte de él diversas modalidades organizativas, algunas de las cuales carecen de la institucionalidad necesaria o de suficiente capacidad para reclamar y debatir sus necesidades en las instancias correspondientes del Estado con alguna posibilidad de incidencia. Obviamente, este logro es patrimonio casi exclusivo de las organizaciones campesinas de carácter gremial. Aquellas organizaciones muy localizadas, cuyo objetivo no va más allá de lo económico-organizativo, como los comités de agricultores desvinculados de una organización de segundo o tercer grado, no tienen las herramientas ni el interés para involucrarse en temas que superan su interés específico.

Las principales organizaciones campesinas que están a la vanguardia de las luchas sociales son la Federación Nacional Campesina (FNC), la Organización Nacional Campesina (ONAC), el Movimiento Campesino Paraguayo (MCP), la Organización de Lucha por la Tierra (OLT), la Unión Nacional Campesina (UNC), Tesäi Reka Paraguay y la Coordinadora Nacional de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI). Fuera de las dos primeras organizaciones nombradas, todas las demás están nucleadas en la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), así como varias otras organizaciones regionales como la Coordinadora Regio-

nal de Agricultores de Itapúa (CRAI), la Asociación de Agricultores del Alto Paraná (ASAGRAPA), la Asociación Campesina de Desarrollo Integrado (ACADEI), la Organización Campesina del Norte (OCN), la Organización Campesina de Misiones (OCM), por citar las más importantes.

EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES DE INTEGRANTES DE ORGANIZACIONES CAMPESINAS

El número de campesinos y campesinas de organizaciones que murieron violentamente en distintas circunstancias entre 1989 y 2002 se eleva a 79 (3 mujeres y 76 hombres), la mayoría de los cuales cayeron en emboscadas preparadas por grupos parapoliciales financiados por propietarios, con la aquiescencia, y a veces con la colaboración directa, de la Policía Nacional. Asimismo, son frecuentes los homicidios arbitrarios en desalojos de ocupaciones o en represión a manifestaciones del sector. Este año, al menos tres campesinos organizados murieron en estas circunstancias.

En Cruce Kimex, distrito de San Rafael del Paraná (departamento de Itapúa), fue asesinado Víctor Díaz Paredes, agricultor de 25 años, quien junto con otros 120 sintierras estaban ocupando una propiedad perteneciente a la firma ACIFSA de Aldo Bortolini. El hecho se produjo al mediodía del domingo 6 de octubre de 2002, en momentos en que los policías iban a realizar un desalojo. Éstos señalaron que los campesinos opusieron resistencia con armas de fuego; sin embargo, los ocupantes acusaron a la Policía de mentir en sus informes y de haberlos atacado en las tierras que ocuparon hace dos años (ABC, 08/10/02; La Nación, 8/10/02).

El 4 de junio de 2002, en el desvío a Nueva Londres de Coronel Oviedo (departamento de Caaguazú), policías que bloqueaban el paso de una manifestación de campesinos y campesinas, dispararon e hirieron en la cabeza a Calixto Cabral, de 35 años de edad, quien a raíz de la herida falleció unas horas después. También quedó gravemente herido Teresio Velázquez, otro manifestante que recibió un disparo de bala en el abdomen (Informativo Campesino, Nº 165).

El 10 de septiembre, en el asentamiento Maracaná, distrito de Curuguaty (departamento de Canindeyú), Isidoro Fariña Ortellado, dirigente campesino y docente de un centro educativo del lugar, fue herido gravemente en un atentado perpetrado por sujetos desconocidos, a consecuencia del cual falleció cinco días después en el Hospital Central del Instituto de Previsión Social. La Asociación Campesina de Maracaná (ACM), así como otras organizaciones como la MCNOC y Tesäi Reka Paraguay repudiaron el acto criminal y manifestaron que la organización pierde a uno de sus destacados diri-

gentes (Comunicado a la opinión pública emitido por MCNOC, ACM y Tesai Reka Paraguay, 16/09/02).

VIOLACIONES AL DERECHO A LA REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN

Desalojos y detenciones

El principal punto de conflicto entre el Estado y los movimientos campesinos, se sigue planteando en relación al acceso a la tierra. Frente a la inexistencia de planes de reforma agraria, la estrategia mayormente utilizada por las organizaciones desde el inicio de la transición democrática en 1989, continúa siendo forzar la negociación mediante la toma y ocupación de inmuebles privados que se consideran latifundiarios o no racionalmente explotados. Esta estrategia de desobediencia civil se encuentra penalizada en la legislación vigente con hasta dos años de pena privativa de libertad (art. 142 del Código Penal que tipifica el delito de invasión de inmueble ajeno)[2], lo que faculta a los órganos jurisdiccionales a intervenir ordenando desalojos y detenciones de los implicados para su juzgamiento penal.

Campesinos de la comunidad "8 de Diciembre" del distrito de Itakyry (departamento de Alto Paraná), fueron detenidos por efectivos policiales en cumplimiento de una orden emanada del fiscal Cantalicio Arévalos. Las 17 personas detenidas ocupaban una propiedad que supuestamente pertenece al coronel Latino González. La detención obedecería a la denuncia formulada por los ocupantes de la depredación del terreno por el dueño, quien había ofertado al Instituto de Bienestar Rural (IBR) para su colonización. Recuperaron su libertad después de aproximadamente 10 días (Informativo Campesino, Nº 158).

Aproximadamente 100 campesinos y campesinas que ocupaban tierras en la compañía Mainumby, de Arroyos y Esteros (departamento de La Cordillera), fueron desalojados/as violentamente por una comitiva policial judicial. Las tierras ocupadas pertenecen a Juan Nequi, Carlos Alberto González y Nubia Cristina Oeggione de Vera y tienen en total de 370 hectáreas. Durante el operativo fueron detenidos cuatro ocupantes, quienes fueron trasladados a una dependencia policial de Caacupé. Recuperaron su libertad después de 4 meses (Informativo Campesino, Nº 158).

Ocho campesinos fueron condenados a un año de prisión al ser declarados culpables por el Tribunal de Sentencia de Caacupé tras un juicio oral y público el 11 de diciembre de 2001. El tribunal dispuso la reclusión domiciliaria de cuatro de los condenados debido a su avanzada edad, y los otros fueron derivados a la Penitenciaría de Tacumbú (Asunción). Los campesinos fueron

[2] Independientemente de que en ciertas circunstancias apliquen otras figuras penales, según el caso, como por ejemplo abigeato (art. 163), que se castiga con hasta 10 años de penitenciaría.

acusados de liderar el grupo de aproximadamente cien personas que ocupó un inmueble de 200 hectáreas en Pindoty, distrito de Eusebio Ayala (departamento de La Cordillera), propiedad de Luis María Pedretti. Durante el receso para la lectura de la sentencia, el secretario general de la Organización Nacional Campesina (ONAC), Estanislao Martínez, quien acompañaba a los procesados, fue detenido por orden judicial a raíz de otra ocupación de tierra de 400 hectáreas que los campesinos de dicha nucleación realizaron en la misma colonia. Éste, sin embargo, recuperó su libertad en poco tiempo, no así sus compañeros quienes fueron trasladados a la cárcel de Tacumbú de donde recuperaron su libertad tiempo después (Informativo Campesino, Nºs 158 y 159).

En la colonia Ybypyta, distrito de Curuguaty (departamento de Canindeyú) autoridades judiciales, militares y policiales desmantelaron los ranchos de unos 120 ocupantes de la finca 470, propiedad del chino Su Kiu Hsiung, ubicada en la zona de amortiguamiento de la reserva del Mbaracayú. Los ocupantes abandonaron el predio antes de la llegada de la brigada policial judicial (Informativo Campesino, Nº 160). Posteriormente, unos 90 campesinos volvieron a ingresar y nuevamente fueron desalojados el 26 de junio por orden del fiscal del medio ambiente Ricardo Merlo (Informativo Campesino, Nº 165).

En febrero de 2002 efectivos policiales desalojaron violentamente a un grupo de campesinos y campesinas sin tierra que ocupaba un inmueble de 15.000 hectáreas perteneciente a un señor de apellido Guggiari, en la localidad conocida como Joyby-Itacuru del distrito de Caaguazú (departamento de Caaguazú). Los ocupantes reclaman un excedente fiscal de aproximadamente 2.440 hectáreas. Durante el procedimiento fueron detenidas cuatro personas: dos mujeres, una de 28 años, embarazada, y otra de 62 años, y dos hombres de 62 y 44 años respectivamente. Permanecieron 3 días en la cárcel regional de Coronel Oviedo. Actualmente se encuentran bajo carpas al costado de la tierra en espera de una solución[3].

Ochenta y seis campesinos fueron detenidos en un desalojo realizado el 26 de febrero de 2002 en las tierras de la firma La Greco Paraguaya, propiedad del griego Euthimio Ioannidis, en el distrito de Mariscal López (departamento de Caaguazú). En el operativo participaron alrededor de 200 efectivos policiales acompañados por el fiscal Miguel Ángel Palacios. Los detenidos fueron trasladados a la comisaría de Yguazú por orden del fiscal interviniente. Posteriormente recuperaron su libertad (Informativo Campesino, Nº 161). Otro desalojo se produjo en junio a raíz del cual las 1.200 familias viven un clima de tensión e incertidumbre en los asentamientos de 30.000 hectáreas colonizados en la década de 1960 por el propietario. Efectivos policiales, guardias de seguridad y peones del supuesto dueño, acompañados por el fiscal Miguel Ángel Palacios, desalojaron a la fuerza a los campesinos y

[3] Información proporcionada por Estanislao Martínez de la ONAC, noviembre 2002.

campesinas, derribaron y quemaron sus ranchos y llevaron sus pertenencias. El desalojo se produjo a fines de junio y durante el operativo fueron detenidos otros 5 labriegos. Estas tierras fueron colonizadas por Ioannidis con familias campesinas, pero cuando llegaron masivamente los brasileños, el propietario pretendió recuperar sus tierras para ofertarles a éstos por mejores precios. A partir de entonces comenzó el calvario de los ocupantes paraguayos (Informativo Campesino, Nº 166).

Aproximadamente 200 manifestantes que cerraban la ruta N° 1 a la altura de la ciudad de San Patricio (departamento de Misiones), fueron detenidos/as en un aparatoso despliegue policial con apoyo de las Fuerzas Armadas. Los y las manifestantes pertenecían a la Coordinadora de Movimientos Sociales contra la Impunidad, integrada por organizaciones campesinas y sociales de Misiones. La manifestación era en apoyo a la medida de presión del Congreso Democrático del Pueblo y la destitución del director de Yacyretá, Walter Reiser. La orden de detención fue dispuesta por la fiscala Estela de la Cruz Martínez de la circunscripción judicial de San Juan Bautista. Entre los detenidos se encontraban 23 menores y varias mujeres. Los detenidos y detenidas fueron remitidos/as a la Cárcel de Abraham Kue de donde fueron liberados/as unos días después. La diócesis de Misiones denunció la violación de los derechos humanos por parte de las fuerzas públicas, a las que acusó de actuar salvajemente (Informativo Campesino, Nº 165).

A raíz de una querella criminal promovida por Nicolás Luthol, propietario de unas 3.400 hectáreas de tierra en el distrito de Yhú (departamento de Caaguazú), ocupada por un grupo de campesinos, el juez Carlyle Gauto de la circunscripción judicial de Coronel Oviedo, dictó medida de prisión preventiva contra cuatro campesinos y medidas cautelares sustitutivas contra otros dos. Los detenidos ya recuperaron su libertad (Informativo Campesino, Nº 163).

Tres campamentos de unas 130 familias de sin tierras instaladas en la propiedad de la Agencia Internacional de Cooperación de Corea (KOIKA) en Tapiracuai Loma, distrito de Capiibary (departamento de San Pedro), fueron quemados por una comitiva judicial policial de la zona. Los dirigentes campesinos aseguran que en el lugar existe un excedente fiscal de 1.500 hectáreas bajo dominio ilegal de la KOIKA. Los campesinos señalaron que estaban realizando gestiones ante el IBR para que esta institución recupere el excedente y colonice a favor de los ocupantes. La fiscal interviniente prometió la realización de una mensura judicial y comprobó igualmente la denuncia realizada por los campesinos de que los dueños estaban sacando rollos del lugar, al encontrar 16 rollos de las especies de guatambú y cedro cuya tala está prohibida. Los campesinos abandonaron el lugar, pero seguirán con los trámites legales para la adquisición de las tierras (Informativo Campesino, Nº 163).

En la ciudad de Encarnación (departamento de Itapúa), unas 20 familias campesinas permanecen en la intemperie al costado de la sede de la Gobernación en espera de la libertad de 5 de sus compañeros, quienes fueron detenidos el año pasado, y continúan en prisión (Informativo Campesino, Nº 164).

En el distrito de Yhú, un total de 35 campesinos/as que ocupaban una propiedad perteneciente a Heinrich Friesen Hildebrand, fueron desalojados y detenidos a raíz de una querella criminal presentada por el dueño. Los mismos fueron llevados a la Jefatura de Policía de Coronel Oviedo y puestos a disposición de la justicia. Recuperaron su libertad después de un mes (Informativo Campesino, Nº 165).

En la localidad de Taguató, distrito de Alto Verá (departamento de Itapúa), fue detenido Pedro Vázquez Sanabria, tras un operativo de desalojo. Aproximadamente 65 campesinos/as ocuparon parte de una propiedad perteneciente al japonés Hirochi Shindoi, que se encuentra en el área de amortiguamiento de la reserva San Rafael. La comitiva policial fue acompañada por el fiscal Lidio Florentín, de Edelira 28. Los precarios ranchos de los ocupantes fueron destruidos. El detenido continúa en la Cárcel Regional de Encarnación, ya prestó declaración y espera su libertad. Desde el 15 de octubre, con otros 9 campesinos detenidos, realiza huelga de hambre (Informativo Campesino, Nº 167; La Nación, 18/10/02).

En Yuty (departamento de Caazapá), 70 familias campesinas que ocupaban una propiedad de 1.300 hectáreas pertenecientes a la familia Zaldívar fueron desalojadas, y 8 de los ocupantes detenidos. Los desalojados pertenecen a la comisión vecinal "3 de Mayo", cuyos miembros habían permanecido varios meses frente al Parlamento en el 2001, presionando el pedido de expropiación que finalmente fue rechazado por los senadores, aunque ya tenía media sanción en la Cámara de Diputados. Es el tercer desalojo que soportan los ocupantes en 4 años. Los detenidos continúan en la cárcel regional de Caazapá (Informativo Campesino, Nº 167).

En el departamento de Itapúa, distrito de Tomás Romero Pereira, aproximadamente 250 campesinos y campesinas quedaron en la miseria luego de ser destruidos sus utensilios de cocina, comestibles, ropa, carpas y otras pertenencias, tras haber sido violentamente desalojados de la propiedad de la firma Parex, que tendría aproximadamente 8.500 hectáreas. El procedimiento policial-judicial estuvo a cargo de un grupo de cincuenta efectivos policiales, encabezados por el fiscal Nelson Rojas, quien estuvo acompañado de un miembro del directorio de la empresa, el abogado Miguel Leiva. Según los campesinos, entre ellos jóvenes, niños y mujeres, a mediados de agosto habían ocupado un sector de la gran propiedad de la firma multinacional. El desalojo, con quema de por lo menos 20 ranchos de carpas y con todas las pertenencias adentro, se registró el 4 de setiembre. Los sintierras declararon que el grupo policial disparó contra los mismos, aunque la versión contraria es que hubo un intercambio de dispararos de arma de fuego. Fueron deteni-

dos siete campesinos, entre ellos 3 menores, que se encuentran en el penal regional de Encarnación, y continúan en prisión. El 15 de octubre iniciaron una huelga de hambre con el propósito de recuperar la libertad (Informativo Campesino, Nº 168; La Nación; 18/10/02).

Campesinos/as de la comunidad Añareta´i, del distrito de Lima (departamento de San Pedro), piden la mediación del IBR para buscar solución al problema de tierra suscitado en la zona. Según los antecedentes, el establecimiento de Simón Ovelar, que comprende unas 2.500 hectáreas, fue ocupada por un grupo de 60 familias hace aproximadamente 3 años, pero luego de dos años fueron desalojados violentamente por la Policía. Berino Aguilera, uno de los dirigentes de los sintierras, comentó que en varias oportunidades llegaron al IBR, pero que hasta el momento, Antonio Ibáñez, titular del ente, no los recibió. Las familias piden la mensura de las tierras, pues según los datos que ellos manejan el terreno cuenta con unas 2.500 hectáreas, de las cuales sólo unas 875 hectáreas son de Simón Ovelar. Sin embargo, las 2.500 hectáreas fueron alambradas y las familias reclaman el excedente (Informativo Campesino, Nº 168).

Ejercicio del derecho a la manifestación

Más de 500 mujeres de la CONAMURI marcharon desde la ciudad de Caacupé hasta el Palacio de Justicia, entre el 12 al 14 de noviembre de 2001, en lo que constituye la primera marcha conjunta de mujeres campesinas e indígenas. Esta caminata por la "Dignidad, el Pan, la Justicia y la Igualdad" tuvo por objeto sensibilizar a la ciudadanía ante la extrema pobreza en el campo y denunciar públicamente el abandono del Gobierno con respecto a la salud y la educación de miles de mujeres, niños y niñas pobres del país. Pidieron además la libertad de 234 campesinos presos sociales. La Coordinadora logró que el Ministerio de Salud Pública le reconociera como entidad colaboradora de hospitales y centros de salud en el interior del país. También el Ministerio de Agricultura se comprometió a conseguir fondos para la ejecución de programas productivos (Informativo Campesino, Nº 158).

En el mes de noviembre de 2001, la Federación Nacional Campesina (FNC) movilizó a sus adherentes durante cinco días, en ocho departamentos, para solicitar al Gobierno el financiamiento de la producción, defensa de la banca pública y la industrialización del algodón. Los y las manifestantes, cuyo grupo más numeroso se encontraba en Caaguazú, cerraron la ruta VII por espacio de 40 minutos, durante el cual calificaron al ministro Lino Morel, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, de ser el secretario de la Cámara Algodonera del Paraguay (CADELPA). La FNC logró que el gobierno apoyara la producción algodonera con 300.000 guaraníes por hectárea (Informativo Campesino, Nº 158).

La Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC) y la Asociación de Educadores de Capiibary (AECA) cerraron la ruta que une el cruce Mbutuy (Caaguazú) con la ciudad de Capiibary (San Pedro). Los manifestantes solicitaron el asfaltado de dicha carretera.

Las organizaciones campesinas de San Pedro Norte cerraron la ruta a la altura del asentamiento Cororo'i, distrito de Santa Rosa del Aguaray (departamento de San Pedro), a raíz de insinuaciones del Gobierno de que grupos de campesinos/as estarían implicados en el secuestro de María Edith de Debernardi, exigiendo que aclaren las acusaciones. El gobierno tuvo que enviar mediadores para que los campesinos y campesinas levantaran la medida de fuerza (Informativo Campesino, Nº 161).

Alrededor de 400 representantes de organizaciones campesinas y otros sectores sociales marcharon el 21 de febrero de 2002, desde la Plaza Italia con intenciones de llegar hasta la Plaza de los Desaparecidos, frente al Palacio presidencial. Los fiscales intervinientes prohibieron a los y las manifestantes cumplir con su objetivo, pero les permitieron marchar por las calles Montevideo y El Paraguayo Independiente. La protesta fue en repudio del terrorismo de Estado, solicitaron la destitución del fiscal general del Estado Oscar Latorre y del ministro de Salud Pública Martín Chiola. Duras críticas fueron hechas contra el fiscal Latorre y contra otros fiscales por alentar la persecución contra luchadores sociales.

La Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) y la Plenaria Popular contra el Terrorismo de Estado denunciaron que barreras de control policial procedieron sin orden de autoridad competente a detener vehículos que transportaban hacia la capital a ciudadanos/as que venían a participar de la marcha. Los hechos ocurrieron en las localidades de San Pedro del Paraná, San Pedro del Ycuamandyyu, Yataity del Norte (departamento de San Pedro) y en Ñeembucú. En esta zona fue detenido el dirigente campesino Diego Medina. La CODEHUPY expresó su "extrema preocupación ante estos hechos que implicarían la restricción al pleno ejercicio de derechos y garantías constitucionales por parte del poder público, tendientes a frustrar la realización de esta movilización ciudadana convocada por la MCNOC y la Plenaria Popular" (Informativo Campesino, Nº161).

Aproximadamente 5.000 campesinos y campesinas de la Federación Nacional Campesina (FNC) marcharon el 20 de marzo por las calles de Asunción hasta el Congreso para rechazar el proyecto de reforma de la banca pública. La reacción del Gobierno fue la promesa de una revisión del anteproyecto, para lo cual se conformará una mesa de diálogo. El proyecto será sometido a nuevo análisis para encontrar consenso de los sectores de la agricultura minifundiaria, empresarial y cooperativo y el ganadero (Informativo Campesino, Nº 162).

La MCNOC realizó una protesta a nivel nacional el 17 de abril para reclamar al Estado la suspensión del proceso de privatización y el retiro del proyecto de reforma de la banca pública del Congreso. Las protestas se realizaron en 10 Departamentos con cierres de rutas en Caaguazú, Pilar, Itapúa, Alto Paraná y Misiones. Tras intensas negociaciones, el Gobierno prometió la formación de una comisión interinstitucional para estudiar el reclamo de las organizaciones campesinas. Con este acuerdo se desactivó la protesta (Informativo Campesino, Nº 163).

En Caacupé, aproximadamente 700 campesinos/as de la Coordinadora de Organizaciones Campesinas y Movimientos Sociales de Cordillera (CCS) iniciaron el 16 de abril una manifestación de protesta contra el Gobernador de Cordillera, a quien solicitaron su alejamiento por las múltiples irregularidades cometidas en la institución. Los y las manifestantes realizaron una caminata hasta el km 55, donde realizaron un bloqueo de la ruta N° 2 durante 5 minutos. Nuevamente, frente a la Gobernación hubo un enfrentamiento entre policías y manifestantes con el saldo de 4 campesinos heridos con balas de goma y dos policías heridos con piedras. La protesta duró 8 días, desde el 16 hasta el 23 de abril, y fue levantada luego de acordar la formación de una comisión con participación de autoridades políticas y del obispo de Caacupé, para analizar los reclamos que eran la tarifa social de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) y proyectos productivos con la UTEP-MAG (Informativo Campesino, Nº 163).

Las organizaciones campesinas (FNC, MCNOC, ONAC y otras) nucleadas en el Congreso Democrático del Pueblo (CDP) junto con otras organizaciones sindicales, políticas y sociales iniciaron el 21 de mayo de 2002, en el marco de una masiva movilización en casi todos los departamentos del país, bloqueos en las principales carreteras en demanda de varios puntos[4].

El 4 de junio, tras la violenta muerte de Calixto Cabral en el cruce Nueva Londres de Coronel Oviedo (departamento de Caaguazú), el Gobierno cedió a todas las exigencias del campesinado con lo cual éste levantó la medida de fuerza. Los y las manifestantes calificaron el hecho como una victoria contundente e histórica contra el gobierno corrupto, contra los políticos, el FMI y el Banco Mundial (Informativo Campesino, Nº 164 y 165).

Alrededor de 500 campesinos y campesinas pertenecientes a la MCNOC bloquearon durante tres horas la ruta N° 10 "Las Residentas", a la altura de la Calle 3 de noviembre, distrito de Capiibary (departamento de San Pedro), el pasado 2 de setiembre para exigir que el Gobierno cumpla sus promesas. Las personas que se manifestaban marcharon desde la plaza municipal hasta el lugar conocido como calle 3 de noviembre, distante a unos 5 Km. de la ciudad, con la intención de forzar la solución de los reclamos exigidos a las autoridades guberna-

[4] Los reclamos consistían en: la derogación de la Ley 1.615 que habilitaba la privatización de las empresas del Estado; el rechazo de los proyectos de ley de reforma de la banca pública, ley antiterrorista y ley de Concesión de Rutas; contra el IVA (Impuesto al Valor Agregado) agropecuario; y contra la corrupción y la impunidad.

mentales, que habían incumplido un acuerdo firmado con ellos el año pasado. Luego de varios contactos telefónicos con las autoridades nacionales, los campesinos y campesinas decidieron salir a la vía pública, pues no recibieron las respuestas esperadas. El acuerdo contemplaba la pavimentación del tramo que une esta ciudad con Santa Rosa del Mbutuy, la fijación del precio base para la presente zafra algodonera y legalización de varios asentamientos de la zona, entre otros (Informativo Campesino, N° 168).

En septiembre, más de 60 gremios nucleados en la movilización conocida como "el civilazo", iniciaron una serie de protestas en varios puntos del país[5]. El día 23 de setiembre, con la salida de máquinas agrícolas a las rutas del país, y en coordinación con las demás organizaciones se inició también "el tractorazo". Una serie de actos de protesta ya comenzaron desde la mañana con cacerolazos en el microcentro de Asunción, paros escalonados, caravanas de taxistas y actos de protesta frente al local del Instituto de Previsión Social (IPS), Central Nacional de Trabajadores (CNT) y el Parlamento. La idea consistía en que si "el civilazo" no recibía las respuestas esperadas del Gobierno, "el tractorazo" llegaría hasta la capital del país.

El viernes 27 de setiembre, más de 200 efectivos antimotines de la Agrupación Especializada de la GEO (Grupo Especial de Operaciones) de la Policía Nacional, despejaron la ruta N° 6 "Juan León Mallorquín", con una violenta represión en la zona de Edelira 28, a 90 Km. de la ciudad de Encarnación (departamento de Itapúa). En el lugar había más de 1.500 manifestantes remanentes del tractorazo, que con una gran cantidad de maquinarias agrícolas, habían decidido seguir cerrando la ruta pese a haberse levantado oficialmente la movilización. Fueron detenidas nueve personas que no eran dirigentes, y otras nueve personas debieron recibir atención médica a causa de las heridas de balines de goma y golpes de cachiporra. Los policías destruyeron faros, ventanillas y parabrisas de unos 15 vehículos, además de 30 motocicletas y todo lo que encontraron a su paso.

El logro de la movilización fue ínfimo con respecto a lo inicialmente planteado: el precio del gasoil quedó en 2.035 guaraníes y el incremento del agua quedó en 17%, apenas un 3% menos de lo solicitado por el Poder Ejecutivo. Dirigentes de la Coordinadora Campesina y Social de Cordillera, denunciaron que un grupo de sus asociados de Tobatí no pudieron trasladarse al lugar de la concentración porque fueron impedidos por la Policía (Informativo Campesino, Nº 168).

[5] Los principales pedidos de los 60 gremios organizados eran: la implementación de un Plan de Emergencia Nacional y de Reactivación Económica consensuado con todos los sectores activos del país; el rechazo al proyecto de ley de transición económica, el rechazo al incremento resuelto por resolución del Gobierno sobre el precio del gasoil, el rechazo de los aumentos en las tarifas de los servicios públicos en general y del 20% ya decretado sobre el servicio del agua, el rechazo de toda manipulación política partidaria de cualquier sector sobre esta movilización, y la convocatoria a todos los sectores sociales para construir una patria digna, sobre la base del diálogo y la concertación.

El 17 de octubre, la CONAMURI —en su segunda gran marcha nacional— fue impedida por las fuerzas policiales de realizar su manifestación frente a la Embajada norteamericana en repudio a la receta del Fondo Monetario Internacional (FMI) y al ALCA (Acuerdo de Libre Comercio de las Américas), por considerarlos perjudiciales para la vida económica y democrática del país. Alrededor de 700 mujeres participaron de la manifestación en la capital del país (Noticias 18/10/02).

El 31 de octubre, campesinos y campesinas de la MCNOC y otras organizaciones sociales y políticas realizaron una manifestación de repudio contra el ALCA y contra la manipulación del Presupuesto General de Gastos de la Nación a favor de sectores no productivos del país, como las Fuerzas Armadas y Policiales. La Policía impidió que los y las manifestantes llegaran hasta la plaza del Congreso (ABC, 31/10/02).

RECOMENDACIONES

- Las manifestaciones de protestas, los desalojos violentos, la detención de campesinos y campesinas y el asesinato de los mismos son hechos que muestran la gravedad de la situación en el campo, y el retroceso o poco avance de los derechos humanos en el sector.
- El Estado ha hecho muy poco para garantizar una vida más digna a la población campesina. Si esta situación de pobreza no se revierte es de suponer que la violación a los derechos humanos irá en aumento. Campesinos/as de varias organizaciones señalaron estar hastiados/as de las eternas promesas incumplidas por parte del Ejecutivo, razón por la cual la protesta es la única manera de manifestarse, llamar la atención y conseguir algún apoyo.
- El principal desafío para el movimiento campesino no pasa por las restricciones al derecho a la reunión y la organización sino al derecho a la manifestación por cuanto que la resolución de los conflictos pasan casi necesariamente por esta vía.
- La falta de acceso a la tierra sigue siendo uno de los problemas que mayor violencia ha generado en el campo. Por lo tanto, si el Estado no prioriza, dentro de las políticas públicas, la búsqueda de solución a este problema, la violencia continuará, más aún con el nuevo Estatuto Agrario que castiga con mayor dureza la ocupación de tierra. Una propuesta que podría resolver por lo menos parcialmente el problema de la tierra es la realización del catastro rural. Con esta medida, el Estado podría recuperar parte importante de las tierras apropiadas ilegalmente por los grandes propietarios. Las denuncias sobre excedentes fiscales de tierras han sido varias y el IBR no ha hecho nada para recuperarlas.
- Otro desafío importante para el movimiento campesino, y para el Estado, es la seguridad alimentaria cuya insatisfacción es otro foco de conflicto. El Estado debería priorizar dentro de las políticas públicas esta

necesidad, de lo contrario la migración del campo a la ciudad aumentará y como es sabido esta salida en las condiciones actuales genera más crisis que soluciones. El abandono por parte del Estado de las poblaciones campesinas se patentiza cada vez más, sin asistencia y sin una perspectiva cierta de solución de los problemas, lo que obliga a estas poblaciones a cometer delitos que riñen con su imaginario cultural.

Urge la modificación de la Ley del "Marchódromo"

Laura Bareiro
Decidamos – Campaña por la expresión ciudadana

Si bien se registra un amplio contexto de libertades públicas para la asociación y manifestación, numerosas organizaciones ciudadanas siguen tropezando con la insuficiencia de un marco legal desfasado e inadecuado para la participación ciudadana en un genuino contexto democrático.

INTRODUCCIÓN

Una de las diferencias fundamentales entre los regímenes totalitarios y los regímenes democráticos radica en que en éstos existen canales de participación en todo lo relacionado con la expresión del pensamiento. La participación ciudadana consiste en las acciones de los ciudadanos y las ciudadanas, para introducir demandas en las discusiones políticas influyendo en quién, cómo y sobre qué se decide (Benedicto y Morán, 1995). La participación ciudadana es una participación política en la que la participación electoral es uno de sus componentes, pero no el único[1].

El derecho a la asociación ha sido una de las grandes conquistas de la democracia. El mismo se encuentra reconocido en la Constitución Nacional (art. 42), que también reconoce el derecho a no ser obligado/a a pertenecer a una asociación determinada. Las únicas categorías de organizaciones que se encuentran expresamente prohibidas son las de carácter secreto y las paramilitares. Igualmente, la Constitución incorpora principios de orden democrático al exigir que las organizaciones intermedias, políticas, sindicales y sociales funcionen en base a las reglas del sufragio universal, libre, igual, directo y secreto (art. 119).

Para la obtención de su personería jurídica, en general las organizaciones ciudadanas apelan al régimen legal de las asociaciones sin fines de lucro que se encuentran reguladas en el Código Civil (art. 102-131), que establece tres tipos de asociaciones de este carácter: las asociaciones reconocidas de utilidad pública, las fundaciones y las asociaciones inscriptas con capacidad restringida. En los dos primeros casos, es necesario que la asociación sea reconocida mediante decreto del Poder Ejecutivo tras un trámite administrativo ante el Ministerio del Interior. Del mismo modo, el Poder Ejecutivo puede resolver la disolución de la entidad "por motivos de utilidad o conveniencia pública, o por haberse incurrido en trasgresión de normas legales o estatutarias". En el caso de las fundaciones, el Poder Ejecutivo puede enajenar sus bienes "en caso de evidente necesidad", así como intervenirla y decretar su disolución si sus fines "se volvieren imposibles" o porque "afectare el interés público"o "su patrimonio resultare insuficiente". Igualmente, el Poder Ejecutivo puede "alterar la organización de la fundación, siempre que lo exija la transformación de su finalidad o el mejor cumplimiento de la misma".

En el caso de las asociaciones inscriptas con capacidad restringida, las mismas pueden adquirir su personería jurídica tras la inscripción de sus estatutos en un registro existente para el efecto en el Poder Judicial. La cancelación de su personalidad puede solicitarse al registro a petición de parte interesada o del Ministerio Público.

[1] Para complementar la visión ofrecida en este capítulo, se recomienda además leer el análisis de coyuntura sociopolítica, y los capítulos sobre Derechos Políticos y Movimiento Campesino de este informe.

En el ámbito de las organizaciones estudiantiles, la Ley General de Educación (Ley Nº 1.264/98) establece el derecho a integrar libremente asociaciones, cooperativas, clubes, centros estudiantiles u otras organizaciones comunitarias, legalmente constituidas (Artículo 125). La misma ley establece que las organizaciones estudiantiles de educación escolar básica y media se regirán por estatutos aprobados por las autoridades de la institución, lo que de alguna manera puede ser utilizado como un mecanismo para mantener el control de las organizaciones (Art. 127)[2].

Además de la Ley General de Educación, el Decreto Nº 11.089/42 que contiene reglamentaciones contrarias a la Constitución Nacional, todavía es utilizado en algunas instituciones educativas como mecanismo para controlar las organizaciones estudiantiles secundarias, a pesar de haber sido decretado durante la dictadura del general Higinio Morínigo (1940-1948). Este decreto establece que es exclusiva potestad del director de la institución permitir realizar reuniones en el local educativo, debiendo comunicar incluso los temas específicos a ser tratados en las reuniones, no pudiendo tratarse otros temas que no sean los comunicados a la institución, y los objetivos pueden ser sólo de carácter estudiantil o cultural (Art. 70). Tanto en el caso de no comunicar las reuniones o de reunirse con permiso de las autoridades, pero tratando temas distintos de los comunicados, los alumnos y alumnas serían sancionados, pudiendo incluso ser expulsados o expulsadas por estas faltas[3].

El decreto obliga a los y las estudiantes a concurrir a los actos o desfiles que se realicen con motivo de una fiesta o acontecimiento nacional, con lo cual se viola el derecho de las personas a no ser obligadas a participar de manifestaciones. No admite las huelgas estudiantiles y establece como sanción la expulsión de la institución sin derecho a ingresar a ningún otro establecimiento educativo, lo que supone una pérdida a perpetuidad del derecho a la educación.

Otra de las regulaciones del derecho a asociación de los ciudadanos y las ciudadanas constituye la Ley Orgánica Municipal. La misma establece que las Comisiones Vecinales de Fomento Urbano (asociaciones de vecinos de un barrio o de un sector) dependerán de la Intendencia Municipal y tendrán el carácter de organismo auxiliar de ésta, además de que la creación y el funcionamiento de las Comisiones Vecinales dependerán de la autorización de la Intendencia Municipal.

Estas disposiciones imposibilitan determinar cómo se va a establecer la participación vecinal, lo que hace que ésta dependa de la voluntad de las autoridades municipales, o de las iniciativas de la ciudadanía de organizarse aún sin la autorización de las autoridades municipales, lo que dificulta la articulación de actividades conjuntas para resolver los problemas de los municipios.

[2] En varios colegios se han registrado dificultades para conformar centros estudiantiles, debido a la aplicación de este artículo.

[3] En el informe anterior se mencionan casos de colegios públicos en donde intentaron aplicar sanciones apelando al decreto (CODEHUPY, 2001: 238-240).

Ya en el *Informe Derechos Humanos en Paraguay 1998* (CODEHUPY, 1998), se mencionaba la necesidad de modificar la Ley Orgánica Municipal, señalando que a fines de 1996 el Poder Legislativo había aprobado la Ley N½ 898 en reemplazo de la 1.294/87, pero que la misma había sido vetada parcialmente por el entonces presidente Juan Carlos Wasmosy. La reforma de la legislación orgánica municipal se encuentra estancada desde esa fecha.

La Constitución Nacional establece el derecho de las personas a reunirse y manifestarse, sin necesidad de permiso, con derecho a no ser obligadas a participar. La ley sólo reglamenta su ejercicio en lugares de tránsito público, horarios determinados, preservando derechos de terceros y el orden público (art. 32).

La libertad de manifestación y reunión está reglamentada en la Ley N° 1.066/97, conocida como Ley del "Marchódromo", que establece los lugares permanentes para reuniones públicas, el horario en que podrán manifestarse y la duración de las mismas. Las personas participantes deberán comunicar a la Policía Nacional con una anticipación no menor de doce horas de la realización de la manifestación, y dicha comunicación deberá contener el nombre y apellido, número de documento de identidad, firma y domicilio de por lo menos dos personas responsables de la organización que convoca a la movilización social, además de mencionar los puntos de concentración y recorridos, día y hora del acto y el objeto de la manifestación[4].

SITUACIÓN DEL DERECHO A LA ASOCIACIÓN

A pesar de las disposiciones no tan favorables para la promoción de la libertad de asociación, la regulación legal es aplicada con aparente prudencia y no se registran casos de disolución o denegación del derecho a la asociación en el ámbito de las organizaciones ciudadanas.

Organizaciones ciudadanas del Paraguay (2002)

Tipo de organización	Nacionales	Regionales	Locales	Totales
Juveniles	12	0	0	12
Vecinales	1	3	5	9
Asistencia Social	3	2	7	12
Derechos Humanos	2	1	3	6
Sector Económico	7	1	4	11
Ambientalistas	5	3	3	11
No Gubernamentales	42	11	6	59
Culturales	8	2	3	13
Otros	23	1	4	12

Fuente: Elaboración propia basada en datos proporcionados por el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) y Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana.

[4] Se reproduce en anexo el texto completo de la Ley del Marchódromo.

Quizás la situación que más preocupación sigue generando en torno a los límites de la intervención estatal con relación a la libertad de asociación en organizaciones ciudadanas, sea el intento de gravar impositivamente sus actividades. En el año 2000 se dictó el Decreto N° 10.218/00 que —fundándose en la "proliferación de entidades que bajo la apariencia de instituciones sin fines de lucro realizan actividades mercantiles que atentan contra los principios éticos de igualdad, uniformidad, generalidad y justicia"—, grava a las asociaciones sin fines de lucro, fundaciones y organizaciones no gubernamentales con el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a la Renta, salvo que las asociaciones acrediten cumplir con determinados requisitos establecidos en el decreto[5].

El proyecto de Ley de Transición Económica, actualmente en estudio en el Poder Legislativo, establece un cambio substancial con relación a la consideración legal de las actividades de las asociaciones sin fines de lucro. El modelo actual, que considera como asociaciones sin fines de lucro a las que no reparten utilidades entre sus asociados y que reinvierten los ingresos ocasionales en los fines de la organización, sería cambiado por otro concepto legal que considera asociaciones sin fines de lucro a las que no realicen ninguna actividad gravada, aunque ésta sea ocasional y las utilidades sean siempre reinvertidas en la realización de los fines sociales[6].

ACCIONES AFIRMATIVAS PARA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Resalta la necesidad de contar con acciones afirmativas que contribuyan a dar una mayor relevancia a la participación ciudadana en instancias de decisión de políticas públicas, sobre todo locales. Una excepción sería el actual Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley N° 1680/01) que plantea la incorporación de las organizaciones defensoras de la niñez y de las asociaciones de niños, niñas y adolescentes, en los consejos locales y departamentales del Sistema Nacional de Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez[7].

Una gran cantidad de las iniciativas de la sociedad civil son organizaciones de vecinos y vecinas que, con el rótulo o no de Comisiones Vecinales, han iniciado acciones para mejorar su situación con respecto a diferentes temas, contando o no con el apoyo de las autoridades municipales, y a pesar de las pocas instancias institucionales de incidencia y participación con que cuentan.

[5] En particular, que los directivos y representantes estatutarios no cobren salario por el trabajo desempeñado, que no tengan interés en los resultados de la actividad de la entidad, y que en caso de disolución de la misma, su patrimonio sea reinvertido en fines análogos a los de la entidad extinguida.

[6] Por ejemplo, de aprobarse esta ley, una ONG que venda sus materiales o sea contratada para una consultoría deberá tributar. De la misma manera, cualquier organización que realice una rifa o una fiesta para recaudar fondos.

[7] Véase el capítulo Derechos de la Infancia y la Adolescencia, en este informe.

Por ejemplo, el 10° Congreso de las Comisiones Vecinales planteó su disconformidad por la pérdida del espacio ganado en administraciones municipales anteriores, el atraso en la entrega de los aportes para obras barriales y el incumplimiento de un acuerdo firmado en noviembre del 2001 antes de las elecciones, además de la solicitud que hicieron de instaurar el Sistema de Presupuesto Participativo en Asunción (La Nación, 04/08/02). En Asunción existen en la actualidad seiscientas comisiones vecinales en sesenta y cinco barrios, que se reagrupan en trece coordinadoras zonales. El objetivo de éstas es actuar de nexo entre las comisiones y sus autoridades municipales. El Consejo de Comisiones Vecinales de Asunción aglutina a todas estas organizaciones.

En el departamento de San Pedro se conformó la Coordinadora de Contralorías Ciudadanas en la que se encuentran agrupados los siguientes distritos: Lima, Gral. Aquino, Gral. Resquín, Choré, Nueva Germania, Puerto Antequera, San Pedro de Ycuamandiyú y el Parlamento Rural. El objetivo consiste en asumir con mayor fuerza las acciones de lucha contra la corrupción (ABC, 06/08/02).

Ejercicio del derecho de reunión y manifestación

Este año, el diputado Miguel Corrales Irrazábal (ANR-Partido Colorado) presentó a la Cámara de Diputados un proyecto de modificación de la Ley N° 1.066/97 en sus artículos 1, 3, 4, 9, 11 y 15. El proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados en sesión de fecha 22 de agosto del corriente año. El mismo establecía, entre otras modificaciones, que las personas podían manifestarse en toda la República, a cualquier hora sin restricciones; el derecho a manifestarse en todas las plazas sin excepción, no pudiendo sobrepasar las setenta y dos horas seguidas, y que en caso de necesidad de prolongar la misma, se debería comunicar nuevamente a la Policía Nacional. La Cámara de Diputados remitió el proyecto a la Comisión de Asuntos Constitucionales y Defensa Nacional y a la de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo de la Cámara de Senadores, siendo rechazado por esta última comisión[8].

En general, se constata que existe respeto a la libertad de manifestación de las organizaciones ciudadanas, aunque es importante mencionar que una excepción fue la movilización oviedista ocurrida en setiembre que fue violentamente reprimida por la policía, la que mostró saña y crueldad con las personas que se estaban manifestando en las plazas del Congreso Nacional. Un repaso de las manifestaciones públicas relevadas en el periodo de este informe permite observar el comportamiento de las autoridades públicas frente a estos casos.

El Frente Intergremial del Hospital de Clínicas, compuesto por médicos y médicas, enfermeros/as, trabajadores/as, estudiantes y docentes se manifestó en noviembre de 2001 pidiendo más presupuesto para el Hospital de Clínicas. La Cámara de Senadores aprobó un presupuesto de 70.000 millones,

[8] Véase el Expediente N° 01863. Congreso Nacional. Honorable Cámara de Senadores.

pero no tuvieron en cuenta el pedido de equiparación salarial para trabajadores del Hospital. Los manifestantes fueron reprimidos por la Policía Nacional, con el saldo de más de veinte heridos (ABC, 28/11/01).

En febrero, la Federación de Estudiantes Universitarios de la Universidad Nacional de Asunción (FEUNA), y los representantes estudiantiles de diferentes facultades de la Universidad Nacional se manifestaron frente al local del Rectorado —donde se realizaba la reunión del Consejo Superior Universitario de la Universidad—, con el objetivo de solicitar la restitución de las becas y fondos para investigación, además del pedido de renuncia del rector Raúl Battilana (Noticias, 27/02/02).

En mayo, la Asociación de Directores de Colegios Nacionales, con el apoyo de docentes, padres y alumnos, se manifestó solicitando al Congreso Nacional 10.000 millones a destinar a rubros para docentes. La Cámara de Diputados aprobó 7.000 millones de los 10.000 millones solicitados (Última Hora, 15/05/02; Noticias, 17/05/02). También ese mes, el Movimiento por la Democratización de la Secretaría de la Juventud integrada por jóvenes luqueños/as, realizó una marcha para repudiar el nombramiento del Secretario de la Juventud; el repudio se basaba en que el Intendente de Luque nombró al Secretario cuando esta elección normalmente se realizaba entre los y las jóvenes integrantes de la misma (ABC, 16/05/02).

En junio, mujeres y hombres jóvenes salesianos e integrantes del Movimiento de Líderes Salesianos se manifestaron reclamando el fin de la violencia y la impunidad (Última Hora, 16/06/02). En un sentido similar, en setiembre, alumnos del Colegio Cristo Rey se manifestaron con motivo del secuestro de una alumna de ese colegio; los alumnos y alumnas solicitaron seguridad y fin a la violencia (Última Hora, 20/09/02).

El Centro de Estudiantes del Colegio Nacional Fernando de la Mora apoyado por un sector del estudiantado, presentó al Ministerio de Educación y Cultura una denuncia de acoso sexual a las alumnas, hecho del que responsabilizaron a seis profesores, además de denunciar al director del Turno Tarde por mantener prácticas autoritarias en la institución. En el marco de esta denuncia, los y las estudiantes se manifestaron frente al predio del colegio en octubre de 2002 (ABC, 02/10/02). En el informe anterior ya se mencionó que un grupo de padres y madres denunciaron permanentes maltratos por parte del director del Turno Tarde de ese colegio (CODEHUPY, 2001: 239).

La Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (MOBE/FENAES) realizó en octubre una movilización en distintos puntos del país solicitando la inversión de 54 millones de guaraníes para la Educación, destinados específicamente a la construcción y mantenimiento de aulas, equipamiento de bibliotecas y elaboración de libros; además, exigieron democracia en los colegios, disminución de la burocracia, docentes capacitados e implementación del boleto estudiantil a nivel nacional (Última Hora, 25/10/02).

En setiembre, la Coordinadora Agrícola Campesina[9] y una gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil se manifestaron buscando abortar las últimas medidas económicas del gobierno, adoptadas en el proyecto de ley de Transición Económica y la disminución del precio del combustible diesel (Última Hora, 23/09/02). Se realizaron bloqueos de rutas en doce puntos del país, y en el intento de despejar el camino, la Policía reprimió a los y las manifestantes dejando como saldo varios heridos. La medida se levantó porque el Gobierno resolvió bajar el precio del combustible diesel y mantener la tarifa de agua potable.

CASOS DE DENEGACIÓN DEL DERECHO DE MANIFESTACIÓN

En el mes de julio, el Poder Ejecutivo decretó Estado de Excepción en todo el territorio de la República, por el término de cinco días. La situación excepcional se debió a que un sector de partidarios del ex general Lino César Oviedo iniciaron una jornada de protestas y cierres de rutas en cinco departamentos. Los y las manifestantes exigían la renuncia del presidente de la República por su política económica y las graves denuncias de corrupción que enfrenta su administración. El gobierno manifestó que las protestas eran organizadas por Oviedo con el propósito de generar un clima de inestabilidad, forzar la renuncia del presidente y permitir el ascenso del vicepresidente al poder[10]. En algunos lugares, particularmente en Ciudad del Este (capital del departamento de Alto Paraná) los manifestantes saquearon comercios.

A raíz de esta situación, el Fiscal General del Estado y la Comandancia de la Policía Nacional recomendaron la adopción de medidas preventivas, basadas en el argumento de la existencia de "actos preparatorios para la ejecución de hechos punibles contra la existencia del Estado"[11]. En el mismo decreto que estableció el Estado de Excepción, el Poder Ejecutivo prohibió todas las reuniones públicas y las manifestaciones durante la vigencia de la medida. Sin embargo, la Constitución Nacional (art. 288) establece que durante el Estado de Excepción sólo se podrá decretar la prohibición o restricción de reuniones públicas y de manifestaciones, pero en cada caso, y mediante decreto fundado.

Del mismo modo, cualquier restricción de las permitidas en virtud del Estado de Excepción debe fundarse en los principios de proporcionalidad y pertinencia, por lo que una cancelación del derecho de manifestación y reunión con un alcance genérico e indeterminado, incluso para aquellos sectores que no se encontraban directamente involucrados con las manifestaciones

[9] Para mayor información véase el informe sobre Movimiento Campesino, en este informe.

[10] En 1999 Oviedo fue acusado de planear el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña y tiene pendiente una condena por intentar un golpe de estado en 1996.

[11] Decreto Nº 17.870 del 15 de julio de 2002. Publicado en la Gaceta Oficial de la República del Paraguay Nº 134.

oviedistas, constituye un desborde arbitrario de las facultades del Poder Ejecutivo, y una violación a los derechos humanos de la población.

Para relevar otros casos en los que en virtud de la Ley del "Marchódromo" se haya restringido o denegado el derecho a la manifestación, se solicitó la colaboración de la Policía Nacional, en el sentido de facilitar copia de las comunicaciones de realización de manifestaciones que se hayan presentado, además de las que se hayan considerado improcedentes[12]. La Policía Nacional nunca respondió a esta solicitud, motivo por el cual sólo mencionaremos tres casos de denegación a la realización de manifestaciones obtenidas de fuentes alternativas, que son las siguientes:

En agosto, la Coordinadora Nacional de Niños/as y Adolescentes Trabajadores (CONNATs) organizó una manifestación para exigir condiciones dignas de trabajo, acceso gratuito a la educación, medicamentos y educación, además de la no ratificación del Convenio Nº 138 de la OIT, que prohíbe la inserción laboral de menores de 14 años (Última Hora, 30/08/02). El 22 de agosto, la CONNATs comunicó a la Policía Nacional la realización de una manifestación el día 29 de agosto a las 9:30 horas; el Departamento Jurídico comunicó al Ayudante General que declaraba improcedente la realización de la marcha por estar fuera de las disposiciones legales, por no especificar el punto de concentración, porque los responsables de la organización no informaron sobre sus respectivos domicilios y números de documentos de identidad, y porque el horario no estaba dentro del establecido en la Ley del Marchódromo[13].

Como se mencionó ya más arriba, en setiembre, la Policía Nacional dispersó una manifestación de seguidores del ex general Lino César Oviedo, utilizando carros hidrantes, gases lacrimógenos y balines de goma, además de golpearlos ocasionando en algunos casos heridos de gravedad. Los y las manifestantes solicitaban la renuncia del presidente Luis González Macchi (Noticias, 18/09/02; ABC, 18/09/02). Lo que se vio con esta dura y desmedida acción policial es que se ordenó la represión porque el grupo que se manifestaba era parte del sector colorado de oposición al gobierno actual.

La Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (MOBE/FENAES) presentó a la Policía Nacional la comunicación de la manifestación para el 24 de octubre de este año. El Departamento Jurídico de la Policía Nacional respondió a la notificación diciendo que el evento programado no se ajustaba a las disposiciones legales[14].

Analizando la Ley Nº 1.066/97 podemos concluir que la misma viola el derecho a manifestarse porque no es razonable en los límites que establece al derecho, que en virtud de lo establecido por la Constitución y los tratados

[12] Nota de fecha 18/10/02. Expediente Nº 7614.
[13] Dictamen D. J. N° 1745. Policía Nacional. Departamento Jurídico.
[14] Dictamen D. J. Nº 2430. Policía Nacional. Departamento Jurídico.

internacionales debe restringirse a la preservación del orden público y los derechos de terceros.

La Ley Nº 1.066/97 restringe irrazonablemente el tiempo en que las personas pueden manifestarse, estableciendo un horario en que el impacto que se espera que produzca una manifestación (conseguir captar la atención de la ciudadanía y hacerles conocer de esta manera sus reclamos y presentar sus quejas a las autoridades directamente responsables en el horario en que desempeñan sus funciones) resulta irrelevante. Además, a partir del horario permitido para manifestarse, los medios de comunicación masivos se encuentran cerrando sus ediciones con lo que tampoco se logra una adecuada cobertura periodística de las manifestaciones. Por otro lado, la manifestación no puede ser considerada libre si la ley restringe los lugares permitidos para ser realizadas.

Las circunstancias sociales en que se realizaron las manifestaciones sientan precedente para modificar estas disposiciones de la ley, teniendo en cuenta que la mayoría de las manifestaciones se han realizado fuera del horario establecido, sin que éstas produjeran daños a derechos de terceros. Sólo en los casos en que la Policía Nacional consideró pertinente se han reprimido las manifestaciones, creando dudas acerca de la neutralidad de la Policía Nacional para resolver si una manifestación debe o no ser reprimida, y dejando en claro el criterio arbitrario y discrecional con que esta legislación es aplicada.

INSTRUCCIONES Y COMPORTAMIENTOS POLICIALES DURANTE LAS MANIFESTACIONES

La Guía de Procedimiento Policial es una normativa que tiende a unificar la intervención policial en los distintos procedimientos en sus funciones, y de acuerdo a las atribuciones legales. La Guía contiene los procedimientos a ser seguidos en las manifestaciones públicas.

Con respecto a las actitudes violentas que pudieran surgir en las manifestaciones públicas, dispone medidas preventivas como: el diálogo con la dirigencia persuadiéndola a que deponga sus intenciones, establecimiento de un tiempo determinado con la advertencia de que se hará uso de la fuerza en caso de no acatar las directivas policiales. En este caso, se procederá a dispersar a los y las manifestantes, utilizando los medios previstos para el efecto, teniendo en cuenta el empleo racional de la fuerza.

Las instrucciones impartidas en la Guía de Procedimiento Policial deben ser más precisas, en especial con respecto a la utilización de armas de fuego y debería adecuarse a las disposiciones especiales que se mencionan en los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley*[15].

[15] Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en la Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de setiembre de 1990.

Las medidas preventivas que establece la Guía de Procedimiento Policial no son lo suficientemente explícitas para que los policías no se extralimiten en el uso de la violencia en las represiones que realizan en las manifestaciones públicas. Además, no establece diferencia entre los procedimientos frente a las manifestaciones lícitas y las ilícitas.

La selección de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debería contar con procedimientos de selección adecuados, de manera a evaluar sus aptitudes éticas, psicológicas y físicas, además, el Estado debe garantizar que reciban capacitación profesional continua y completa.

Es recomendable que los policías reciban capacitación en el empleo de la fuerza, en ética policial y Derechos Humanos, solución pacífica de los conflictos, estudio del comportamiento de las multitudes y las técnicas de persuasión, negociación y mediación.

El comportamiento de la Policía Nacional no refleja un fiel acatamiento de las instrucciones establecidas en la Guía de Procedimiento Policial, como se ha demostrado en las represiones que recibieron ciudadanos y ciudadanas en manifestaciones realizadas este año.

RECOMENDACIONES

- Modificación de la Ley Nº 1.066/97 que regula el derecho a manifestación y reunión, en los artículos 3 y 4. La ley no debería establecer restricciones para el horario, lugar y duración de la manifestación.
- Modificación del artículo 127 de la Ley General de Educación, recomendación ya realizada en informes anteriores (CODEHUPY, 2001:244-245).
- Derogación del Decreto 11.089/42, ya mencionado con anterioridad (Ibíd.).
- Modificación de la Ley Orgánica Municipal, en los artículos 60, 86 y 88, en la línea de lo que se viene recomendando desde 1997.
- Implementación en el Procedimiento de la Policía Nacional de los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptados por las Naciones Unidas.

BIBLIOGRAFÍA

Benedicto, Jorge y Morán, María Luz (eds.) (1995): Sociedad y Política. Temas de Sociología Política, Madrid, Alianza Universidad Textos.

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, CODEHUPY (edit.) (2001): Derechos Humanos en Paraguay 2001. Asunción, CODEHUPY.

PODER LEGISLATIVO
LEY N° 1.066

QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY

Artículo 1°. - Todos los habitantes de la República tienen derecho de reunirse y manifestarse pública y pacíficamente para considerar cuestiones que atañen a intereses públicos o privados.

Nadie puede obligar a las personas por ningún medio a sumarse o adherir a reuniones o manifestaciones.

Artículo 2°. - La reunión es pública cuando se realiza en lugares públicos, tales como plazas, calles, parques o en lugares abiertos al público tales como iglesias, teatros, campos de deportes.

Artículo 3°.- En la ciudad de Asunción las personas podrán ejercer el derecho de reunirse y de manifestarse pacíficamente a partir de las diecinueve horas hasta las veinticuatro horas en días laborales, y, en los domingos y feriados desde las seis a.m. hasta la misma hora del día siguiente.

Artículo 4°.- En la ciudad de Asunción se establecen como lugares permanentes para reuniones públicas, las plazas situadas dentro de los perímetros formados por las calles Pdte. Eligio Ayala, Méjico, 25 de Mayo y Antequera; la Avda. República y las calles 14 de Mayo, Paraguayo Independiente y Alberdi; y las calles Estrella, Ntra. Sra. de la Asunción, Oliva e Independencia Nacional.

El acto no podrá sobrepasar de doce horas seguidas a contar del inicio de la reunión. Las personas reunidas deberán desconcentrarse al término del acto en forma pacífica y en grupos no mayores de cincuenta personas.

Artículo 5°.- Las fuerzas del orden público garantizarán las reuniones y manifestaciones que se realicen de conformidad con las prescripciones de esta ley, evitando que terceros, a través de

provocaciones, puedan alterar su carácter pacífico; o que dentro de las manifestaciones se produzcan desórdenes o actos reñidos con la moral y las buenas costumbres.

Artículo 6°.- La Policía Nacional tomará las medidas preventivas necesarias a fin de resguardar el orden público, las personas y los bienes de terceros y el cumplimento normal de la reunión. Garantizará, asimismo, el cumplimiento estricto de las normas de orden público por parte de los manifestantes, evitando provocaciones a terceros. Los encargados o autoridades de las reuniones o manifestaciones colaborarán con la Policía Nacional evitando ofensas, desórdenes y actos que puedan deteriorar el carácter pacífico de la reunión o manifestación.

Artículo 7°.- Las reuniones o manifestaciones públicas requieren para su realización la previa comunicación a la Policía Nacional, en el Cuartel Central si se efectúan en Asunción, o en la dependencia que corresponda al lugar del interior del país donde se realice. La comunicación debe hacerse con una anticipación no menor de doce horas.

Artículo 8°.- La comunicación previa a la Policía Nacional deberá contener:

a) nombre y apellido de por lo menos dos de los responsables de la organización que convoca a la reunión o manifestación, domicilio de los mismos, con sus respectivas firmas y números de documentos de identidad;

b) puntos de concentración y recorrido de los manifestantes;

c) día y hora del acto; y,

d) objeto de la manifestación.

Artículo 9°.- La autoridad policial correspondiente podrá oponerse a la realización de la reunión en el plazo máximo de seis horas a contar de la comunicación hecha por los organizadores. La decisión policial sólo será válida si los fundamentos, dados por escrito y recibidos por los organizadores, se refieren al derecho de terceros que hubiesen solicitado con anticipación la realización de un acto público similar, en horario y lugar coincidentes, en cuyo caso aquéllos podrán elegir fecha, lugar e itinerario diferentes.

Artículo 10°.- La falta de contestación por la autoridad policial dentro del término establecido, será considerada como aceptación tácita de la comunicación formulada por los responsables.

Artículo 11°.- La negativa de la autoridad policial podrá ser, a opción de los organizadores, apelada ante el Ministerio del Interior o recurrida en amparo ante Juez competente. Si la negativa fuese infundada recaerá la responsabilidad de daños y perjuicios sobre la autoridad policial correspondiente.

Artículo 12°.- Los participantes del acto que porten armas blancas o de fuego o elementos contundentes deberán ser despojados de los mismos por las autoridades competentes y puestos a disposición de la Justicia Ordinaria si ello fuere procedente.

Artículo 13°.- Los participantes que en las reuniones o manifestaciones incurriesen en hecho o actos previstos y sancionados por la legislación penal podrán ser detenidos y puestos a disposición de la justicia ordinaria, sin perjuicio de la responsabilidad civil por los daños causados.

Artículo 14°.- No se podrán realizar reuniones y manifestaciones públicas frente al Palacio de Gobierno o a los cuarteles militares y policiales. Sin embargo, ante el Palacio de Gobierno, en horario diurno, se podrán reunir pacíficamente delegaciones de entidades de carácter político, gremial, social o cultural, en número no mayor de cincuenta personas, para formular o entregar peticiones al Poder Ejecutivo.

Artículo 15°.- Ninguna reunión o manifestación pública podrá bloquear puentes, vías férreas ni rutas o caminos públicos.

Artículo 16°.- Son absolutamente libres y no están sujetas a las previsiones de la presente ley:

a) las procesiones religiosas;

b) las reuniones que los partidos políticos y otras entidades realicen en sus locales o lugares cerrados para los fines que les son propios;

c) las reuniones que se celebren en domicilios particulares o en los centros sociales, religiosos, deportivos, u otros dedicados a la cultura; y

d) las reuniones o manifestaciones de un número no mayor de cincuenta personas.

Artículo 18°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobada por la Honorable Cámara de Diputados, a doce días del mes de diciembre del año un mil novecientos noventa y seis, y por la Honorable Cámara de Senadores, sancionándose la Ley, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 207, numeral 2 de la Constitución Nacional, a veintidós días del mes de mayo del año un mil novecientos noventa y siete.

Atilio Martínez Casado
Presidente
H. Cámara de Diputados

Miguel Abdón Saguier
Presidente
H. Cámara de Senadores

Francisco Díaz Calderara
Secretario Parlamentario

Nilda Estigarribia
Secretaria Parlamentaria

Asunción, 17 de junio de 1997

Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

El Presidente de la República

Juan Carlos Wasmosy

Atilio R. Fernández
Ministro del Interior

Derechos políticos

Democracia limitada

Lorena Battilana
Decidamos – Campaña por la expresión ciudadana

Urgen determinados ajustes, en la legislación y en las prácticas políticas, que permitan dar un genuino valor democrático a un sistema electoral que deviene insuficiente y limitado para lograr la libre expresión de la voluntad del electorado, y garantice la igualdad de oportunidades políticas en la ciudadanía.

INTRODUCCIÓN

En un sistema político democrático se requiere que la ciudadanía participe en la determinación del destino de la comunidad; la participación política de los ciudadanos y ciudadanas constituye uno de los rasgos fundamentales y distintivos de dicho sistema. La ciudadanía se construye y materializa en el espacio público, a través del ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales. Los derechos políticos son esenciales para la aplicación del doble principio democrático de control popular e igualdad política en el sistema de toma de decisión colectiva. Por otro lado, los partidos políticos son la forma de organización de la acción colectiva más institucionalizada en los sistemas políticos de las democracias desarrolladas.

Teniendo en cuenta este enmarque y las normativas internacionales de derechos humanos, en este artículo se intentará hacer referencia a algunos aspectos para el ejercicio de los derechos políticos. Se hará una revisión breve de los derechos y oportunidades que tienen todos los ciudadanos y ciudadanas para "participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a la función pública" (Comisión de Derechos Humanos. Observación General Nº 25, párr. 1). No obstante, el ejercicio del sufragio no agota toda las modalidades de participación política. "Los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación" (Ibíd., párr. 8)[1].

SISTEMA ELECTORAL Y SU APLICACIÓN PRÁCTICA

El sistema político paraguayo se define como una democracia representativa, participativa y pluralista. Tanto la Constitución Nacional como el Código Electoral (Ley Nº 834/96) establecen condiciones y garantías legales suficientes para la libre elección de autoridades. Entre estas garantías se encuentra el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto –tanto pasivo como activo– para todos los ciudadanos y ciudadanas paraguayos/as mayores de edad residentes en el territorio nacional[2], quienes pueden participar en elecciones periódicas cada 5 años para garantizar el cambio de autoridades nacionales o locales, asegurando la responsabilidad de sus representantes; en la libertad de asociación en partidos y movimientos políticos (art. 124 y 125; art. 8 y ss. del Código Electoral); y en el sufragio extensivo a las elecciones internas de las organizaciones intermedias (art. 119).

[1] Para una mayor comprensión de este capítulo, se recomienda leer además el análisis de coyuntura sociopolítica y los capítulos referidos al derecho a la libertad de expresión e información y al derecho a la asociación, reunión y participación, de este informe.

[2] Las personas que no son ciudadanas paraguayas pueden votar en las elecciones municipales si cumplen el requisito de tener residencia de 5 años como mínimo en su comunidad, y para ser elegidas deben tener radicación definitiva.

El sistema electoral se conforma bajo el principio de control mutuo que ejercen las diversas fuerzas políticas, concretado a través de un sistema de cuotas de participación en todas las instancias de la Justicia Electoral (art. 273-275 de la Constitución y la Ley Nº 635/96 de la Justicia Electoral). La Constitución establece que "el Tribunal Superior de Justicia Electoral estará compuesto de tres miembros, quienes serán elegidos y removidos en la forma establecida para los miembros de la Corte Suprema de Justicia".

Sin desconocer los avances sobre el funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), y su credibilidad y transparencia en cuanto a los procesos de organización y juzgamiento de las elecciones anteriores, no hay que olvidar que los mismos siguen siendo electos según acuerdos políticos entre las fuerzas con más electorado (ANR-PLRA)[3], hecho que en principio arroja razonables dudas respecto de su imparcialidad e independencia de presiones políticas.

Un hecho llamativo al respecto fue la renuncia, después de seis años en el cargo, del Juez Electoral de Asunción Jorge Rolón Luna. La misma se debió a cuestiones de carácter institucional y, según manifestaciones del mismo ex Juez, en "hechos recientes, así como ciertas actuaciones de miembros de la institución que ponen en peligro las conquistas y logros alcanzados por la misma, así como la merecida y honesta reputación de numerosos colegas, magistrados y funcionarios". Se refirió además, a la existencia en el interior de la institución de personas que intentan politizar órganos y decisiones emanadas de la misma, que conspiran contra el ejercicio independiente de la función jurisdiccional. Asimismo, señaló que "si no se pone coto a esta situación, las consecuencias pueden ser muy negativas en el corto plazo", agregando que "ante ciertas situaciones generadas por conflictos que me han tocado resolver, antes que apoyo y solidaridad he encontrado trabas y presiones provenientes del interior de la institución, sin olvidar que en algún momento hasta se ha conspirado para impedir el cumplimiento de decisiones tomadas por el juzgado a mi cargo" (Noticias, 23/08/02).

Modificaciones de las leyes electorales

Gran parte de este año, el Congreso Nacional estuvo abocado al estudio y aprobación de leyes electorales[4]. En el plazo comprendido entre noviembre del 2001 y septiembre del 2002, se han realizado 3 modificaciones parciales del Código Electoral. Las mismas han creado incertidumbre sobre las fechas de los comicios internos y otros aspectos del sistema electoral. Además, después de una revisión de las modificaciones cabría preguntarse con qué criterio los congresistas aprueban leyes, ya que una vez aprobadas manifiestan la inaplicabilidad de las mismas para volverlas a estudiar.

[3] Actualmente está integrado por un miembro de la Asociación Nacional Republicana (ANR - Partido Colorado), y dos del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA).

[4] Veáse el cuadro anexo.

Una de las modificaciones se refiere a la realización de todas las internas partidarias y de los movimientos políticos en dos fechas. Es la primera vez que los movimientos deberán realizar elecciones internas para la elección de sus candidatos/as. Sobre este último punto se evidencian lagunas en las leyes[5], que crean preocupación e incertidumbre.

La implementación del voto electrónico todavía constituye un plan piloto de la Justicia Electoral. Si bien en algún momento se planteó la utilización de las urnas electrónicas en las internas partidarias, sólo se resolvió su utilización en las Elecciones Generales del 2003, entre un 43% y 45% según manifestaciones de miembros del Tribunal Electoral.

Conforme a la Ley 1.890, el TSJE convocó a Elecciones Generales para Presidente y Vicepresidente, Senadores, Diputados, Gobernadores y miembros de Juntas Departamentales a realizarse el 27 de abril del 2003. También estableció para el 12 de enero de 2003 la realización de los comicios internos de partidos y movimientos políticos[6]. Este último punto, fue modificado por la Resolución N° 66/2002 del 10 de septiembre de 2002, quedando el calendario electoral de la siguiente manera: el 15 de diciembre para la PLRA, PEN y PPS[7]; el 22 de diciembre para la ANR y demás partidos legitimados a la fecha[8], y 19 de enero del 2003 para los partidos y movimientos que obtengan su legitimación para elegir sus candidatos después de la presente Resolución. En la Resolución N° 73/2002 se reglamentan las elecciones internas de los movimientos políticos.

LAS MODIFICACIONES AL CÓDIGO ELECTORAL Y SUS PRINCIPALES PUNTOS

Ley Nº 1.830 (del 16 de noviembre de 2001) "*Que modifica el inciso e) del artículo 32 y los artículos 153, 154, 251, 254, 257 y 290 y amplía las disposiciones finales y transitorias de la Ley N° 83 del 17 de abril de 1996 que establece el Código Electoral paraguayo*". La misma fija un margen de duración del mandato de las autoridades partidarias (entre dos y medio y cinco años) y estipula la forma de elección de las autoridades de dirección nacional, departamental o distrital. Según esta ley, la convocatoria a elecciones nacionales y municipales por parte del TSJE debe contener la fecha de realización de las elecciones de los partidos y movimientos políticos para elección de candidatos/as. Se establecen dos periodos electorales para las elec-

[5] Véase el apartado de afiliación partidaria en este artículo.

[6] A través de la Resolución 63/2002 del 26 de agosto de 2002. Los cargos a ser electos son: 1 Presidente y 1 Vicepresidente de la República; 45 senadores titulares y 30 suplentes; 80 diputados titulares y 80 suplentes; 17 gobernadores y 17 juntas departamentales. En total son 271 cargos.

[7] Realizarán en esta fecha sus elecciones internas el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), Partido Encuentro Nacional (PEN), y Partido País Solidario (PPS).

[8] Para la Asociación Nacional Republicana (ANR) y para los demás partidos legitimados a la fecha.

ciones de autoridades nacionales, departamentales, municipales y partidarias. Las internas partidarias o de movimientos políticos deberán ser simultáneas dentro del plazo fijado por la ley. Además, se establece el periodo de convocatoria a elecciones en caso de: vacancia en la Vicepresidencia, destitución de gobernadores e intendentes, y vacancia definitiva de la Gobernación. Los intendentes podrán ser reelectos en el cargo por única vez en el periodo inmediato siguiente. Se redujo el plazo de propaganda electoral a través de los medios masivos de comunicación, y en los comicios internos de los partidos políticos. Las autoridades electas en los comicios municipales de noviembre del 2001 durarán 4 años en sus mandatos.

Ley Nº 1.890 (del 9 de mayo de 2002) *"Que modifica los Artículos 153, 154 y amplía las disposiciones finales y transitorias de la Ley N° 834/96, que establece el Código Electoral Paraguayo, modificado por las leyes N° 1.825 y 1.830/01"*. Sus principales puntos son: la convocatoria a elecciones nacionales y municipales que deben ser convocadas con por lo menos 8 meses de antelación a la fecha de los comicios (antes era 6 meses). Modifica lo referente a la vacancia definitiva de la Gobernación: "en caso de renuncia, impedimento definitivo o muerte del gobernador, cualquiera sea el tiempo transcurrido desde su elección, la Junta Departamental, por mayoría absoluta, elegirá de entre ellos al miembro que cumplirá las funciones de gobernador hasta completar el periodo respectivo". Autoriza al TSJE a reglamentar la composición de las mesas y designar a delegados electorales para las internas de los partidos políticos. Para las internas se reconoce como único domicilio legal el que haya sido declarado por el elector y electora en el Registro Cívico Permanente. Se autoriza la utilización de las urnas electrónicas para las internas, las municipales y las nacionales. Los padrones confeccionados por los partidos políticos deben ser remitidos al TSJE con por lo menos 30 días de anticipación a la fecha de los comicios internos.

Ley Nº 1.975 (del 5 de setiembre de 2002) *Que modifica los artículos 130, 154 y 155 de la Ley N° 834/96 "Que establece el Código Electoral Paraguayo", modificado por las leyes N° 1.830/01 y 1.890/02*. Esta ley amplía los días de inscripciones en el Registro Cívico Nacional. Establece que las elecciones nacionales se realizarán en el mes de abril o mayo respectivo y, que las internas de los partidos y movimientos políticos para las elecciones de sus candidatos/as se realizarán en cualquier domingo ubicado entre los 90 y 135 días antes de la fecha señalada para los comicios generales. Se eliminó el plazo para la presentación de las candidaturas de 4 meses siguientes a la convocatoria a elecciones. Señala que el plazo estará determinado por la Justicia Electoral.

CIUDADANÍA

El ejercicio del derecho al sufragio está garantizado a los ciudadanos y ciudadanas, sin distinciones, mayores de 18 años, radicados/as en el territorio nacional y los extranjeros y extranjeras con radicación definitiva (art. 120 de la Constitución y 2 del Código Electoral)[9]. Igualmente, son elegibles los y las ciudadanos/as paraguayos/as que no se encuentren incursos en las causales de inelegibilidad establecidas por el Código Electoral (art. 95) y la Constitución Nacional (arts. 153, 197 y 198), que limitan la elegibilidad de las personas sobre la base de condenas o incompatibilidades de cargos y funciones.

Composición del electorado nacional

El padrón para las elecciones del año 2001 estuvo compuesto por 2.238.531 personas inscriptas. En el mismo se incluyeron 224.899 personas en comparación con el padrón nacional del año 2000. Teniendo en cuenta el padrón electoral por sexo, el 53,61% son varones y el 46,39% son mujeres.

En cuanto a la composición por edades, para las elecciones municipales del 2001 fueron habilitadas 22 personas menores de 18 años; 279.590 personas entre 18 y 24 años; 312.797 personas entre 25 y 29 años. El total es de 592.409 personas menores de 30 años. Esta cifra representa el 26,46% del total de personas habilitadas para las elecciones del 2001.

Para las elecciones del 2003, a través de una intensiva campaña de inscripción, el TSJE pretende llegar a inscribir en el Registro Cívico Permanente a 300.000 ciudadanos/as, en especial a jóvenes. También varios partidos y movimientos políticos, así como organizaciones ciudadanas emprendieron campañas de inscripción.

Afiliación a partidos políticos

A la fecha de la elaboración de este artículo no se tienen los datos exactos de la composición del padrón nacional por afiliación a partidos o movimientos políticos[10]. Los padrones partidarios están siendo sometidos al cruzamiento y certificación correspondiente para su utilización en los comicios internos.

[9] Muchos sectores políticos consideran que es irrazonable y discriminatorio privar del derecho a sufragar a los y las paraguayos/as residentes en el extranjero. Asimismo, el Código Electoral establece que no pueden ser electores: los interdictos declarados tales en juicio; los sordomudos que no sepan hacerse entender por escrito o por otros medios; los soldados conscriptos y clases de las Fuerzas Armadas y Policiales y los alumnos de institutos de enseñanzas militares y policiales; las personas detenidas o privadas de su libertad por orden de Juez competente, las condenadas a penas privativas de libertad o de inhabilitación electoral, y las declaradas rebeldes en causa penal común o militar (art. 91). La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas considera que no es razonable que se prive del derecho al voto a las personas que se encuentren privadas de libertad pero que no hayan sido condenadas (Observación General Nº 25, párr. 14).

[10] Según datos preliminares del chequeo de padrones en la Justicia Electoral, el 96,5% de las personas en edad de votar está afiliada a alguno de los partidos o movimientos políticos. Este porcentaje muestra síntomas de que los padrones partidarios están con muchas irregularidades, pues se sabe que existe doble y hasta triple afiliación en los distintos partidos políticos.

Este cruzamiento se lleva a cabo para la depuración del padrón nacional. Las personas que figuren en más de un partido o movimiento serán eliminadas y la única afiliación que valdrá será la última que se haya hecho. El padrón de los movimientos políticos consiste en su lista de patrocinantes.

Los partidos y movimientos que presentaron sus padrones al TSJE son: Asociación Nacional Republicana (ANR), Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), Partido Encuentro Nacional (PEN), Partido País Solidario (PPS), Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE), Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido Patria Libre; Partido Frente Amplio Paraguayo, Movimiento Patria Querida, Movimiento Fuerza Ciudadana y Movimiento Paraguay Libre[11].

De los resultados preliminares del cruzamiento han surgido denuncias y preocupación sobre múltiples afiliaciones. Los partidos políticos y movimientos internos de los mismos están "peleando" por las afiliaciones. Otro aspecto preocupante es la situación de las personas que firmaron como proponentes de movimientos políticos estando afiliadas a algún partido político. Estas personas estarían inhabilitadas para votar en sus internas partidarias. Evidentemente existe un vacío en la ley sobre este punto, pero la legislación no inhabilita explícitamente a estas personas a participar. De mantenerse este criterio, el mismo constituiría una traba para que surjan nuevos movimientos y actores políticos.

Igualdad de género

Conforme a lo que establece la Constitución y el Código Electoral, la mayoría de los partidos políticos establecen una participación obligatoria en las listas de un porcentaje mínimo de representación femenina. Las mismas han servido para promocionar la integración de mujeres en la Cámara de Senadores, pero no han sido efectivas en la Cámara de Diputados, debido a que el diseño de los distritos electorales y la asignación de bancas a cada uno en función a la cantidad de sus electores o habitantes, tiene una incidencia importante en la efectividad de las cuotas de las mujeres en esos cargos públicos. Sólo el 15,8% de las mujeres acceden a cargos en el Estado paraguayo. La presencia femenina en el Parlamento representa sólo el 8% de sus integrantes, y del total de los cargos directivos dentro de los partidos políticos y de las organizaciones sociales, las mujeres ocupan sólo el 12% y el 9,7%, respectivamente (Social Watch, 2002).

[11] La Dirección de Partidos y Movimientos Políticos de la Justicia Electoral tiene registrados, además de los mencionados al Partido Revolucionario Febrerista (PRF) y al Partido Humanista Paraguayo. En formación se encuentran (al 23 de octubre de 2002), Independiente en Acción, Unidad Popular y Partido Federalista Paraguayo Renacer.

LOS ACTORES POLÍTICOS

La ANR o Partido Colorado sigue siendo el partido que mayor cantidad de cargos electivos ocupa en el Estado, aun cuando desde la caída de la dictadura ha dejado de ser el único partido en el gobierno, pues se han sumado a él el PLRA y el PEN, ambos con representación parlamentaria. Los tres partidos ejercen una completa hegemonía. El fenómeno más llamativo es que la oposición la cumplen los movimientos internos de los partidos tradicionales, con lo cual se han convertido en partidos dentro del mismo partido.

Actualmente, los partidos tradicionales se encuentran abocados a las tareas propias de un año electoral. Sólo por citar un ejemplo, de los 271 cargos nacionales a ser elegidos, en la ANR se presentan 5.572 candidatos/as para las internas, de los cuales 8 son para la dupla presidente y vicepresidente. En el PLRA se presentan 10.000 candidatos/as aproximadamente, de los cuales 4 son para presidente de la República. Entre estas personas se encuentran actuales legisladores que buscan su reelección.

En cuanto a la libertad de asociación en partidos o movimientos políticos, en lo que va del año hasta el momento, no se conocen restricciones ni violaciones. Varias son las agrupaciones políticas que han solicitado reconocimiento al Tribunal Electoral, ya sea como movimientos o partidos políticos. En algunos casos fueron los propios partidos políticos los que intentaron impugnar el reconocimiento de otros[13].

Financiamiento[14] y control de las campañas electorales

Sobre este punto se puede hacer una diferenciación entre las fuentes privadas[15] y fuentes públicas previstas en la legislación. Sobre la primera se puede señalar que las leyes permiten la financiación privada pero señalando los límites sobre quiénes pueden hacerlo y sobre el monto. “En general las limitaciones obedecen a una lógica de igualdad de oportunidades y de evitar corrupción, malversación de fondos públicos y tráfico de influencias” (Bareiro, 1998: 429). La financiación pública se puede clasificar en directa e indirecta. El Código Electoral establece un aporte estatal anual para el mantenimiento de los partidos políticos y una serie de excepciones impositivas, además del subsidio estatal a partidos, movimientos políticos y alianzas para reponer gastos de campañas electorales (art: 70 al 75, 276 y 277).

[13] El año pasado el PEN intentó trabar el surgimiento del Partido País Solidario. Este año, la ANR hizo lo mismo con UNACE.

[14] La transferencia a partidos políticos en el año 2002 alcanza la siguiente suma: En concepto de aportes: once mil millones de guaraníes (aproximadamente un millón setecientos mil dólares). En concepto de subsidios: veintiocho mil trescientos ocho millones doscientos sesenta y dos mil seiscientos (para el 2003 el proyecto de presupuesto contempla nueve mil millones de guaraníes).

[15] Véanse los siguientes artículos en el Código Electoral: 32, 67, 68, 282, 288, 299, 302, 321, 325, 336, 337. Y en la Constitución, el art. 126, inc. 1).

La protesta ciudadana hacia estas transferencias se acentúa ante la falta de aportes tangibles de los partidos políticos en el poder a la solución de los problemas del país y la sensación de que no cumplen con su rol constitucional. Sin embargo, la Justicia Electoral pidió una ampliación presupuestaria, mientras se postergan ampliaciones para sectores como salud y educación.

Con relación a la publicidad de ingresos y gastos de los partidos políticos, no existen reglamentaciones con respecto a cómo los mismos deben hacer pública su contabilidad, pero el Código Electoral exige que internamente se asegure la misma.

La legislación electoral, además, establece procedimientos de control del dinero que se gasta en las campañas electorales y órganos facultados para el efecto, al igual que mecanismos de financiación estatal de las distintas fuerzas políticas[16]. Sin embargo, el artículo 281 del Código Electoral no prevé un control estricto. Los partidos remiten a la Justicia Electoral los recibos de los gastos, pero no se someten a auditorías. Los controles son limitados, ya que se reduce a la rendición de cuentas de los aportes estatales y de la asignación de subsidios electorales, pero no a los provenientes de personas particulares pues no existe el impuesto a la renta personal.

Un aspecto importante para destacar en este apartado es que las personas que se candidatan a algún cargo electivo deben presentar, como requisito fundamental, la declaración jurada del registro de sus ingresos, egresos y donaciones[17]. "El TSJE es el que fiscaliza estos documentos y el que está autorizado a anular la inscripción de la candidatura si encuentra alguna irregularidad en su registro" (Bareiro, 1998:436). Se puede constatar que esta reglamentación no es aplicada. Queda a criterio de la persona electa o que ejerce algún cargo público la presentación de su declaración jurada. Para revertir esta situación existe un proyecto de ley en la Cámara de Diputados que obliga y establece sanciones para quienes no presentan su declaración jurada, estando en ejercicio de un cargo público. También existe un proyecto de ley para reducir el subsidio a los partidos políticos[18] en la Cámara de Senadores.

Propaganda Electoral

En lo que se ha avanzado en las últimas elecciones es en el control de los plazos y limitaciones referentes a la propaganda electoral en medios masivos de comunicación[19]. Este año han surgido denuncias sobre propagandas callejeras extemporáneas. Se inició, por parte de la justicia electoral, el control de la propaganda política según lo establece el artículo 290 del Código Electo-

[16] Véanse la Ley 635/95 "Que reglamenta la Justicia Electoral" (art. 4° inciso d; art. 6° incisos o y p). Ley 834/96 "Que establece el Código Electoral Paraguayo"(art. 62, inciso f).

[17] Véanse artículos del Código Electoral: 32, 63, 64, 69, 86, 87, 278, 279, 280 al 284.

[18] Los montos actuales del subsidio electoral son: por presidente y vicepresidente, 1.460.100.000 guaraníes. Por cada senador/a y diputado/a electo/a: 58.404.000 guaraníes. Por cada Concejal/a de Asunción, 17.521.200 guaraníes. Por gobernador/a electo/a, 146.010.000 guaraníes. Y por cada voto obtenido: 4.380 guaraníes.

[19] Código Electoral, artículos 290 al 306.

ral. A pesar de la evidencia del delito, no se conoce la aplicación de sanciones.

La falta de sanciones en el ámbito electoral, tanto en lo referente a la propaganda electoral como a los demás delitos electorales, refuerza la impunidad imperante en el ámbito político y destruye la legitimidad del sistema electoral.

Otro aspecto que queda pendiente es el control de la utilización de los bienes y recursos del Estado para fines partidarios y la sanción de esta práctica. Por lo general, las denuncias quedan en los medios masivos de comunicación pero no llegan a las instancias judiciales.

EN BUSCA DE UNA MAYOR PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La confianza y la credibilidad en las personas electas se han ido deteriorando en este último periodo[20]. Este año, uno de los debates centrales ha sido el sistema de listas para elegir parlamentarios/as. La legislación establece el sistema de representación proporcional y de listas cerradas para la elección de convencionales constituyentes, senadores/as, diputados/as, integrantes de juntas municipales y departamentales. La aplicación de este principio ha permitido una integración plural de las Cámaras del Congreso y de los legislativos municipales y departamentales, que hizo posible que los partidos de oposición (a inicios del periodo democrático) alcancen una mayor influencia en el proceso de toma de decisiones. No obstante, las listas cerradas limitan la expresión de la voluntad del elector/a, ya que, en la práctica, son elaboradas por las cúpulas partidarias y existe una falta de competitividad democrática en el momento de la confección de las listas, pues en los partidos tradicionales el criterio que impera es el poder económico con que cuenta la persona que se candidata y no la idoneidad de la misma para el cargo. El sistema de listas cerradas (o "listas sábanas") favorece a candidatas y candidatos con respaldo económico, no permiten el voto castigo a las personas que buscan la reelección y que se desempeñaron ineficazmente, así como tampoco permite la elección de personas que son representativas para el electorado.

[20] El informe 2002 del proyecto Latinobarómetro (Opinión Pública Latinoamericana), señala datos al respecto. Por ejemplo, en Paraguay el 7% de las personas encuestadas tiene entre mucha y algo de confianza hacia los partidos políticos. Sólo el 43% manifestó que sin partidos políticos no puede haber democracia. Otros datos sobre la aprobación del gobierno actual muestran que el 10% está muy de acuerdo y de acuerdo en que se puede confiar en que la gente que conduce el país hará las cosas correctamente. Solamente el 5% manifiesta aprobar la gestión del gobierno que encabeza el presidente Luis Ángel González Macchi. Parte del informe también señala que "el profundo descontento ante el funcionamiento de las democracias latinoamericanas se refleja sobre todo en aquellos países más vapuleados por la crisis económica. Paraguay y Argentina encabezan la lista de nacionales insatisfechos y críticos con sus gobiernos. En Paraguay se refleja un preocupante apoyo a los gobiernos autoritarios con un 38%. Sólo un 41% manifestó estar más de acuerdo en que "la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno". Para ampliar más datos sobre este informe de Latinobarómetro se puede recurrir a la página www.latinobarometro.org.

En lo referente a la modificación del sistema de listas se han presentado dos proyectos. El primero fue introducido en diciembre del 2001 por el senador colorado Luis Talavera Alegre. Dicho proyecto fue rechazado en la Cámara de Senadores en el mes de julio de este año[21]. El segundo fue presentado como iniciativa popular por el Movimiento Patria Querida el 24 de abril. Esta fue la primera presentación que se realizó bajo dicha figura constitucional. Se incluyeron más de 75.000 firmas de las 44.000[22] establecidas por la ley.

Sin entrar a juzgar la viabilidad de esta última propuesta, resulta interesante la presentación de un proyecto de ley bajo la figura de iniciativa popular, y la constatación del apoyo recibido, pero lo que resulta preocupante fue la actitud de la Cámara Alta —salvo excepciones de algunos legisladores— ante la iniciativa. Hasta la fecha, aunque hubo varios intentos, el Senado aún no ha tratado la propuesta. Independientemente del proyecto, se evidencia que los legisladores no tienen en cuenta el deseo ciudadano de tener una elección directa y más auténtica de sus representantes en el Poder Legislativo, principalmente.

DERECHO A LA REMOCIÓN DE LAS AUTORIDADES

Juicio Político

La Constitución prevé el juicio político (art. 225[23]) como garantía de fueros de los representantes, pero también como mecanismo de control y de responsabilidad de las principales autoridades del Estado, con la posibilidad de removerlos de sus funciones antes del término del periodo ordinario para el que fueron electos o designados. Sin embargo, a pesar de la excesiva cantidad de pedidos de juicios políticos presentados, sobre todo contra el presidente de la República, y de la gravedad de las denuncias, ninguno se ha llevado adelante en este año.

Sin contar los pedidos de juicios políticos presentados en el año 2001[24], este

[21] Por Resolución N° 1.089 "Por la que se rechaza el proyecto de modificación de la Ley N° 834 Código Electoral Paraguayo" del 18 de julio de 2002. Las argumentaciones a favor y en contra de la aprobación se encuentran en el Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de esa fecha.

[22] El Código Electoral establece en su art. 266, inc. b) como uno de los requisitos "la firma de por lo menos el 2% de los electores inscriptos en el Registro Cívico Permanente [...]".

[23] Este artículo señala el procedimiento para el juicio político: "El Presidente de la República, el Vicepresidente, los miembros del Poder Ejecutivo, los miembros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio político a los acusados por la Cámara de Diputados y, en su caso, declararlos culpables, al solo efecto de separarlos de sus cargos. En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria".

[24] Siete pedidos de juicio político contra el presidente de la República Luis Ángel González Macchi, y dos contra el Vicepresidente, Julio César Franco.

año se han presentado seis pedidos de juicio político[25] contra el presidente de la República, Luis Ángel González Macchi. Haciendo un resumen, los cargos son: mal desempeño de sus funciones, eventual comisión de delitos en el ejercicio del cargo y de delitos comunes, responsabilidad constitucional y participación en graves violaciones a los derechos humanos. También se presentaron 4 pedidos –dos de ellos rechazados– contra el Fiscal General del Estado, Oscar Germán Latorre. Por último, un pedido de juicio político contra los miembros de la Corte Suprema de Justicia, Carlos Fernández Gadea y Wildo Rienzi. Las notas y/o proyectos de resolución fueron presentados desde febrero a octubre de 2002 por varios diputados (en seis oportunidades), una organización de derechos humanos (en tres oportunidades), un ciudadano a título personal, y una Junta Municipal[26].

LOS LÍMITES DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DEMOCRÁTICA

En estos últimos años hubo avances en materia electoral en nuestro país, sin embargo, los mismos no fueron suficientes para consolidar la democracia, nos queda aún caminos por recorrer en cuanto a los derechos y oportunidades. Todavía persisten algunas herencias de la dictadura de Stroessner: la falta de transparencia en el financiamiento de las campañas electorales, prácticas prebendarias, etc., factores que conspiran contra la igualdad de oportunidades entre las distintas opciones políticas y distorsionan seriamente las posibilidades de elecciones completamente representativas. La ciudadanía sufraga pero no elige.

En cuanto a los partidos políticos, una de las grandes tareas es la recuperación de la credibilidad y representatividad de los mismos ante la ciudadanía. Los partidos deben cambiar su práctica prebendaria, tener una mayor comprensión de la realidad, realizar diagnósticos y propuestas de solución a los problemas sociales y económicos y permitir la renovación y la participación ciudadana, dejando de lado la excesiva y hasta obsesiva preocupación por el poder. Esto se evidencia en la carrera electoralista de las actuales autoridades, que se preocupan más por mantener sus cargos en la estructura del gobierno y no tanto en la eficiencia de sus gestiones o en el ejercicio de una oposición responsable y comprometida.

En la situación socioeconómica en la que se encuentra el país, es difícil fortalecer una ciudadanía crítica y activa. Mientras no se mejoren estas condiciones, será difícil que hablemos de una igualdad para el ejercicio de los derechos.

[25] Uno de estos pedidos también se hizo conjuntamente para el presidente de la República y para el Fiscal General del Estado, por mal desempeño de sus funciones con relación a los hechos que se relacionan con el secuestro y tortura de Juan Arrom y Anuncio Martí. Veáse a este respecto el artículo "Torturas y otros tratos crueles y degradantes" de este Informe.

[26] Datos obtenidos en la Cámara de Diputados.

En la práctica, la ciudadanía tiene pocas posibilidades de participar en la toma de decisiones, así como para elegir y controlar a las personas electas en los cargos públicos. En cuanto acceso al poder se dan marcadas situaciones de discriminación.

Se han visto avances en el intento de reducir el tiempo de propaganda electoral y en reducir el excesivo electoralismo, al plantear realizar en forma simultánea las elecciones internas de los partidos y movimientos políticos. Esto sólo quedará en intento si no se aplican las sanciones que correspondan. También se ha iniciado un plan de capacitación cívica impulsado por la Justicia Electoral. La meta es capacitar a 90 mil jóvenes de 15 a 30 años, en todo el país, a través de cursos.

RECOMENDACIONES

Haciendo una revisión de las recomendaciones realizadas el año pasado y la situación en cuanto a este derecho este año, se pueden volver a incluir varias de ellas por considerarlas necesarias para el fortalecimiento de la democracia en nuestro país:

- Establecer un sistema de elección de funcionarios y funcionarias electorales en base a méritos y capacidades en el ámbito de su competencia, prohibiendo a los mismos la militancia política en todos los niveles.
- Aplicar y hacer cumplir las sanciones en el ámbito electoral y realizar un seguimiento a los delitos electorales.
- Establecer una contraloría electoral o contratar auditorías externas para el control y seguimiento de los ingresos y egresos de los partidos políticos. Al respecto, resulta pertinente la implementación del impuesto a la renta personal.
- Exigir la presentación de la declaración jurada de bienes de todas las personas que accedan a cargos públicos.
- Cambiar el sistema de listas cerradas y bloqueadas por el de listas cerradas no bloqueadas, o algún otro sistema que amplíe las posibilidades reales de elección de la ciudadanía.
- Establecer un sistema de control efectivo de la gestión de las autoridades administrativas electas, y la posibilidad de revocar el mandato en los casos necesarios.
- Facilitar la participación e iniciativas ciudadanas en cuanto a consultas populares, referéndum, plebiscitos e iniciativas populares.
- Reducir los montos de los subsidios y aportes del Estado a los partidos políticos.
- Reformar los partidos políticos.

BIBLIOGRAFÍA

Aldana, Susana; Ortiz, Luis. "Entre el estancamiento y la inequidad". En El Impacto Social de la Globalización en el Mundo, Reporte 2002 N° 6 [CD-Reproducción de Decidamos. Campaña por la Expresión Ciudadana], Social Watch. Control ciudadano, Asunción, Paraguay.

Bareiro, Line (1998): "El financiamiento de los partidos políticos paraguayos" en Pilar del Castillo y Daniel Zovatto (edis.) La Financiación de la Política en Iberoamérica. San José, IIDH-CAPEL. Costa Rica, pág. 423-457.

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, CODEHUPY (edit.) (1999): Derechos Humanos en Paraguay 1999. Asunción, CODEHUPY.

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, CODEHUPY (edit.) (2000): Derechos Humanos en Paraguay 2000. Asunción, CODEHUPY.

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, CODEHUPY (edit.) (2001): Derechos Humanos en Paraguay 2001. Asunción, CODEHUPY.

Filizzola Serra, Rafael (2001): "Sistemas electorales y la crisis de representatividad en el Paraguay". En: Revista Jurídica 2001. Derecho Constitucional. Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción". Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas, CEDUC, Asunción, Paraguay, pág. 35-63.

Justicia Electoral (2002): Estadísticas de las Elecciones Municipales 18 de noviembre de 2001. Asunción, Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Derecho al desarrollo sostenible

Tendencias actuales de la pobreza en Paraguay

Luis Galeano
Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES)

Este artículo ofrece una caracterización de las tendencias más recientes y actuales de la pobreza en cuanto privación, contextualizando dichas tendencias y relacionándolas con los factores vinculados a la vulnerabilidad y a la exclusión social. Asume que los pobres deben ser concebidos y tratados como sujetos sociales, y como actores ciudadanos, en el entendido de que sin la participación protagónica de los mismos en la concepción y en ejecución de la política y de las acciones de lucha contra este grave flagelo social, o la reducción de sus efectos más nocivos, no podrán ser exitosas.

INTRODUCCIÓN

Es cada vez más amplio el consenso en lo relativo a la complejidad y la heterogeneidad de la pobreza. En ese sentido, cabe puntualizar que la pobreza, por un lado, implica *privación*, es decir, la no disponibilidad de ingresos o de otros activos económicos suficientes, así como el no acceso apropiado a los servicios sociales o públicos para la satisfacción de las necesidades elementales de las personas y de los grupos sociales. Por otro lado, también significa *vulnerabilidad* ante los impactos disruptivos provocados por las crisis socioeconómicas y políticas o los desastres de la naturaleza sobre las condiciones de vida. Y, por último, al mismo tiempo resulta imprescindible incluir la noción de la *exclusión social*, que alude a la desorganización de los sectores y de los grupos sociales sumidos en condiciones de carencia o vulnerabilidad y, por tanto, a la marcada debilidad que éstos demuestran en el proceso de la participación ciudadana y en la influencia en las estructuras de poder existentes en el Estado y en la Sociedad.

En el Paraguay, como acontece en otros países latinoamericanos, los datos y los análisis existentes acerca de la pobreza como privación son relativamente amplios y actualizados. Sin embargo, las fuentes y los estudios accesibles acerca de las otras dos dimensiones, la vulnerabilidad y la exclusión social, son escasos. En parte, este desbalance no es casual. En efecto, hasta ahora la caracterización y la medición de la pobreza a partir de los enfoques de la "línea pobreza" y de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) son los más profusamente promovidos por los organismos internacionales y nacionales, encargados del diseño y la ejecución de los proyectos y programas de lucha contra la pobreza. A su vez, dado que concibe a los pobres como "beneficiarios", es decir, como destinatarios o simplemente "objetos" de la política social, esa perspectiva de análisis y de intervención social coincide con la lógica impuesta por los actores políticos dominantes, que ven a los pobres como partes de su clientela o integrantes de su masa electoral.

En el presente análisis, por cierto, se apelará más profusamente –teniendo en cuenta la mayor disponibilidad de fuentes de información existente– a la caracterización de las tendencias más recientes y actuales de la pobreza en cuanto privación. No obstante, el objetivo radicará, por una parte, en contextualizar dichas tendencias y en relacionarlas con los factores vinculados a la vulnerabilidad y a la exclusión social, por otra parte. Por lo tanto, se asume que las personas pobres deben ser concebidas y tratadas como sujetos sociales, y como actores ciudadanos, en el entendido de que sin la participación protagónica de los mismos en la concepción y en ejecución de la política y de las acciones de lucha contra este grave flagelo social, o la reducción de sus efectos más nocivos, no podrán ser exitosas.

CARACTERIZACIÓN Y TENDENCIAS ACTUALES

Sin bien los niveles más críticos de la pobreza no han sido tan altos como los observados en otros países del tercer mundo, está plenamente confirmado que los márgenes de la pobreza en el Paraguay se han incrementado en el transcurso de los últimos años. Dicho proceso no sólo se está verificando en el sector rural, como se ha constatado de forma reiterada, sino también en el ámbito urbano empiezan a detectarse señales evidentes del mismo.

Una de las causas principales de dicho empeoramiento constituye el persistente estancamiento de la economía nacional. En efecto, durante la década del noventa y en lo que transcurre de estos primeros años de la centuria que se inicia, el Producto Interno Bruto (PIB) –salvo unas pocas excepciones– tuvo tasas muy bajas de crecimiento e inclusive algunas de ellas fueron de signo negativo. Por su parte, el crecimiento poblacional se ha mantenido en uno de los rangos más altos de todo el continente (2,6%). En un escenario como el señalado era de esperar que el acceso al empleo tendiera a restringirse y que, en general, las condiciones de trabajo se tornaran cada vez más precarias, sea en lo relativo a la obtención de los ingresos o bien en lo vinculado a la informalidad e inestabilidad laboral.

Además del agravamiento de la pobreza desde la perspectiva de las privaciones materiales y de las necesidades humanas elementales, los aspectos referidos a la vulnerabilidad y a la exclusión social igualmente se están tornando crecientemente críticos. El fuerte deterioro de los capitales sociales familiares y comunitarios, producto no sólo de los efectos más directos de empobrecimiento material, sino también de la penetración de la cultura consumista (exacerbada por la globalización actual) o del despojo de los patrimonios culturales, está desembocando en el agravamiento de la vulnerabilidad de los desheredados de siempre. Una cruda muestra de esto último representa la presencia cada día más numerosa de indígenas (hombres y mujeres de todas las edades) en las calles de Asunción y de las principales ciudades del país, pidiendo limosna. A su vez, una democracia electoralista, que oxigena a los caudillismos de antiguo o nuevo cuño, promueve más bien una ciudadanía dependiente, que a la de índole autónoma e independiente, y continúa alimentando la exclusión social de las clases populares.

La pobreza en los escenarios sociales

Tal cual se adelantó previamente, la pobreza básica y la pobreza extrema[1] continúan predominando en las zonas rurales. Cerca de la mitad de la población rural es pobre, mientras que en las áreas urbanas la proporción es una de cada cuatro personas.

[1] Pobres extremos son quienes poseen ingresos inferiores al costo de una Canasta Básica de Consumo de Alimentos. Pobres no extremos son aquellos que tienen ingresos mayores al valor de una Canasta Básica de Alimentos, pero inferiores al de una Canasta Básica de Consumo Total (alimentos y no alimentos).

En efecto, de acuerdo a los datos consignados en el Cuadro Nº 1, puede verificarse que el total de pobres, según la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 2000/01, es del 33,9%, lo que representa en términos absolutos un total de 1.976.567 personas. De los cuales, los pobres extremos comprenden el 15,6% del total (909.571 personas) y los no extremos el 18,3% (1.066.996 personas). En el área rural, la pobreza alcanza al 41,2% de la población (1.105.599 personas), siendo el 25,6% pobres extremos y el 15,7% no extremos. En el área urbana, por su parte, se observa un total de 868.596 personas sumidas en situación de pobreza, lo que significa el 27,6% de la población del sector, de las cuales, el 7,1% se encuentra en condiciones de extrema pobreza y el restante 20,5% en pobreza no extrema.

A pesar del mayor peso de la pobreza rural, los datos de las últimas encuestas de hogares (1999 y 2000/01) ponen de manifiesto que el mayor incremento de la pobreza se está verificando en las ciudades, en comparación a la tendencia observada en el campo. Está creciendo la pobreza absoluta y la pobreza extrema. Precisamente, los aumentos de los porcentajes de estos tipos de pobres serían el resultado no sólo de la incidencia del empeoramiento de las privaciones materiales (ingreso y acceso a necesidades básicas), sino también del agravamiento de la vulnerabilidad social.

En las zonas rurales, si bien persisten altos volúmenes de pobreza material debido a la profunda crisis por la que atraviesa la economía campesina, la existencia de importantes mecanismos de capital social (conformados por redes sociales de cooperación y solidaridad) en no pocas comunidades (particularmente en aquellas menos golpeadas por el éxodo migratorio), habría sido uno de los factores clave para que el nivel de dicho tipo de pobreza se haya mantenido en el transcurso de los años más recientes (Cuadro Nº 1).

Al analizar la distribución de los niveles de pobreza a nivel regional, surgen determinadas especificidades que deben ser puestas de resalto. En efecto, existen cinco departamentos que se caracterizan por sus índices de pobreza. Entre ellos, se destacan Caazapá y San Pedro, en los que las proporciones de las poblaciones que se hallan en situación de pobreza superan a la mitad: 56,6% y 55,8%, respectivamente. Posteriormente, se ubican los departamentos de Canindeyú con el 47,8%, Guairá con el 45,5% y Caaguazú con el 44,8%.

En Caazapá y San Pedro tanto la *pobreza extrema* como la *no extrema* superan los promedios nacionales (Cuadro Nº 2), sobre todo en la primera de las categorías mencionadas: 37,3% y 35%. Ambos departamentos se caracterizan por ser asiento de las comunidades campesinas más numerosas del país. La nombrada crisis de la pequeña agricultura tradicional, agudizada por la notaria retracción experimentada por la producción del algodón acaecida desde mediados de los noventa, es uno de los factores principales del agravamiento de las privaciones en las condiciones materiales de vida. Por su parte, la

Cuadro Nº 1
Porcentaje de la población según tipos de pobreza
Años 1994-2001

Área / Tipos de Pobreza	Años					
	1994	1995	1996	1997/98	1999	2000/01
TOTAL PAÍS						
Pobres Extremos	-	13,9		17,3	15,5	15,6
Pobres no Extremos	-	16,4		14,8	18,2	18,3
Total de pobres	-	30,3		32,1	33,7	33,9
URBANA						
Pobres Extremos	7,8	6,8	4,9	7,3	6,1	7,1
Pobres no Extremos	19,1	16,9	16,3	15,9	20,6	20,5
Total de pobres	26,9	23,7	21,2	23,1	26,7	27,6
RURAL						
Pobres Extremos	-	21,4		28,9	26,5	25,6
Pobres no Extremos	-	15,8	13,7	15,4	15,7	
Total de pobres	-	37,2		42,5	42,0	41,2

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), Evolución de las Encuestas de Hogares (1994-2000/01)

Cuadro Nº 2
Porcentaje de la población pobre por departamento, según estatus de pobreza (Año 2000)

Departamento	Pobres			
	Extremos	No extremos	Total	No Pobres
Asunción	3,7	15,1	18,9	81,1
Concepción	23,9	17,1	41,0	59,0
San Pedro	35,0	20,8	55,8	44,2
Cordillera	13,0	16,6	29,6	70,4
Guairá	28,8	16,7	45,5	54,5
Caaguazú	26,7	18,1	44,8	55,2
Caazapá	37,3	19,3	56,6	43,4
Itaipú	21,9	13,7	35,6	64,4
Misiones	14,1	19,6	33,7	66,3
Paraguari	17,5	17,6	35,1	64,9
Alto Paraná	14,3	12,5	26,8	73,2
Central	4,9	23,3	28,2	71,8
Ñeembucú	15,7	16,8	32,5	67,5
Amambay	22,5	18,6	41,1	58,9
Canindeyú	28,6	19,2	47,8	52,2
Presidente Hayes	7,2	19,0	26,1	73,9
Total	**15,6**	**18,3**	**33,9**	**66,1**

Fuente: DGEEC, Encuestas Integrada de Hogares 2000/1

correlación de estos altos niveles de pobreza extrema con unos rangos de pobreza no extrema que no superan notoriamente al promedio nacional, debe vincularse con la pervivencia o la reconstrucción de activos propios del capital social comunitario. En efecto, Caazapá es una de las regiones que se distingue por la presencia de comunidades rurales conformadas por antiguos asentamientos. En ellas, las relaciones de reciprocidad o de cooperación tienen vieja data. En San Pedro, son más numerosas las nuevas comunidades y el capital social comunitario, en gran medida, es el producto de la solidaridad creada por las organizaciones y asociaciones campesinas constituidas desde la década de los ochenta, varias de ellas pertenecientes a los segmentos más activos y fuertes del movimiento campesino actual.

La pobreza extrema también es alta e igualmente, en una gran proporción, es rural en Guairá (28,8%), Canindeyú (28,6%) y Caaguazú (26,7%). Aunque algunos condicionamientos son comunes, existen otros que son específicos para cada región o departamento. En Guairá, más que a los efectos de la mencionada crisis de la economía campesina, la pobreza extrema rural respondería a la retracción del mercado de trabajo rural, sobre todo del que opera en el ámbito de la producción de la caña de azúcar. En Canindeyú el fenómeno se debería al proceso de exclusión campesina provocada por la modernización capitalista de la estructura agraria regional, dedicada a la producción de la soja y últimamente a la ganadería intensiva, orientada a la exportación de la carne en los mercados externos. Y en Caaguazú, por su parte, tiene lugar un proceso semejante al existente en el ya señalado caso de San Pedro. El hecho de que el nivel de la pobreza extrema –según la EIH 2000/01– haya disminuido, en comparación a los registrados en años anteriores, podría deberse al aumento del éxodo rural dirigido a la ciudad al interior del propio departamento de Caaguazú.

En Central cerca del 80% de la población es urbana y es el departamento que tiene el más alto índice de pobres no extremos. Teniendo que la expansión del sector urbano es un proceso reciente, generado por la intensificación de la migración interna y provocando la conformación de áreas urbanas y periurbanas marginales crecientemente densas, las estrategias de supervivencia están posibilitando atender a las necesidades más elementales. Sin embargo, de agudizarse la crisis de la economía nacional y de saturarse el empleo informal urbano, no será extraño que la pobreza extrema empiece a crecer, como están indicando los datos de la última encuesta de hogares analizados en el presente trabajo. La plausibilidad de esta hipótesis surge del hecho de que la mayoría de estos pobres urbanos no extremos de hoy ya está experimentando procesos de vulnerabilidad y de exclusión social que los tornan muy expuestos a una tendencia como la indicada.

El ingreso y la inequidad

Los datos de la EIH 97/98 constatan que el costo mensual per-cápita de una canasta básica de consumo (línea de pobreza total) en Asunción es 2,7 veces más que en el área rural (205.475 / 77.157 guaraníes, para cada área respectiva).

También dicha fuente informativa comprueba que en Asunción se destina el 47% de los gastos totales a realizar gastos en consumo alimentario (402.945/ 860.724 G.), mientras que, por el contrario, en el área rural dicho rubro alcanza el 64% del total de gastos de la canasta familiar básica.

Cuadro Nº 3
Valor mensual de la canasta básica de consumo
(guaraníes de febrero de 1998)

Dominio geográfico	Valor de la Canasta Básica de Consumo Per-cápita		Valor de la Canasta Básica de Consumo Familiar	
	Alimentaria (L.Pza. Extrema)	Total (Línea de Pobreza Total)	Alimentaria (Lza. Extrema)	Total (Línea de Pza.
Asunción	96.1192	205.475	402.945	860.724
Central Urbano	95.116	203.391	431.826	923.390
Rsto Urbano	72.192	127.831	328.645	581.933
Rural	49.682	77.157	252.454	392.061
PAÍS	68.563	126.593	324.622	599.375

Fuente: Pobreza y Distribución del Ingreso en Paraguay, DGEEC. EIH 97/98.

Los datos consignados previamente evidencian que el mencionado patrón de consumo se correlaciona, en gran medida, con las pautas típicas de la cultura campesina, que sigue siendo practicada por los estratos sociales más numerosos del actual mundo rural paraguayo. De acuerdo con tales pautas, tradicionalmente una parte importante del consumo alimentario de los hogares campesinos suele ser cubierta por la producción propia. Es esta seguridad alimentaria la que se ha deteriorado fuertemente en el transcurso de las décadas más recientes, debido a la creciente monetización de la economía campesina. Sin embargo, la fuerte retracción de los ingresos monetarios está obligando a aquellos estratos que aún cuentan con los activos mínimos disponibles (tierra, mano de obra e instrumentos básicos de labranza), a recurrir a la auto alimentación. En parte, el no incremento de la pobreza extrema rural de los años más recientes, mencionado previamente, cabría atribuir a la recurrencia a esta antigua pauta socioeconómica y cultural.

La mencionada es una estrategia defensiva, destinada a paliar parcialmente la gravedad de la pobreza. Es sabido que la reducción de la pobreza, tanto la

rural como la urbana, depende de la eliminación o de la reducción de los efectos de sus factores causales más importantes. Entre éstos un lugar destacado ocupa la distribución del ingreso.

Las informaciones suministradas por el siguiente cuadro posibilitan inferir los principales perfiles del ingreso mensual personal y de la distribución de los ingresos en el área rural y en el urbano. Así pues, considerando los deciles más bajos de ingreso, se observa que en las zonas rurales las personas tienen un nivel de ingreso mensual inferior al ingreso percibido en las zonas urbanas (87.034 G), y que representa un 34% de la misma (29.632 G). Considerando los deciles más altos de ingreso, esta brecha disminuye un poco, ya que el ingreso percibido en las zonas rurales representa el 52% del percibido en las zonas urbanas.

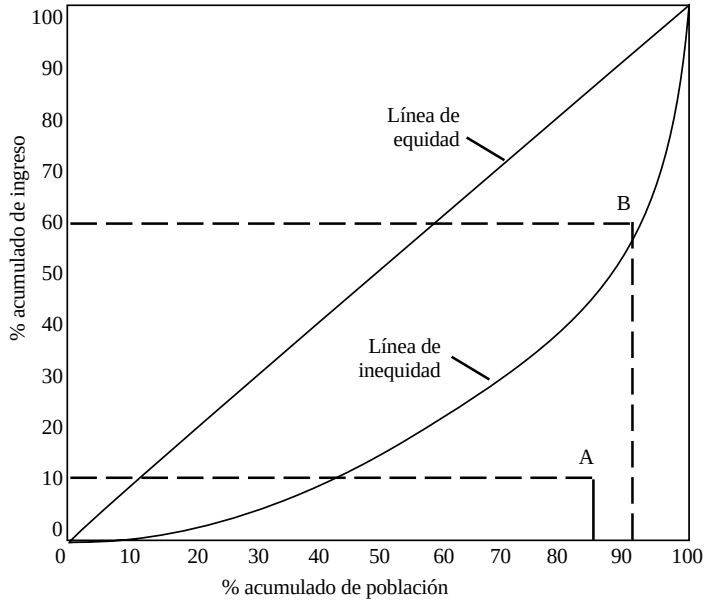
Cuadro Nº 4
Paraguay: Ingreso mensual por persona y distribución de los ingresos según deciles y áreas (2000 - 2001)

Deciles de ingreso familiar por persona	Ingreso mensual por persona (en Gs. De marzo 2001)			Distribución % de los ingresos		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Más bajo	87.034	29.632	41.993	1,4	1,0	0,9
II	164.631	59.667	94.047	2,7	2,0	2,0
III	228.903	88.222	142.440	3,8	3,0	3,1
IV	285.640	121.334	191.851	4,7	4,1	4,2
V	341.723	158.776	249.954	5,7	5,4	5,4
VI	413.925	196.986	310.850	6,9	6,7	6,8
VII	516.323	254.653	390.894	8,6	8,5	8,5
VIII	666.870	331.455	504.549	11,1	11,6	11,0
IX	948.789	455.604	724.659	15,8	15,4	15,8
Más alto	2.362.018	1.226.482	1.944.573	39,3	42,1	42,3
Total	**601.543**	**292.758**	**459.426**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: DGEEC, Encuestas Integrada de Hogares 2000/01

En lo que se refiere a la distribución del ingreso de Paraguay, según la curva de Lorenz del año 2000/01, el 40% más pobre de la población recibe el 10% del total de ingresos del país y al contrario, el 10% más rico de la población paraguaya concentra el 42% del total de ingresos del país. Por lo tanto, en el mismo periodo, el coeficiente de Gini de la línea de inequidad es de 0,5333 (ver gráfico siguiente).

Gráfico N° 1
Paraguay 2000-2001
Distribución del ingreso (curva de lorenz)



A: 40% más pobre recibe el 10,2% del total de ingresos
B: 10% más rico concentra el 42,3% del total de ingresos

Fuente: DGEEC, Encuestas Integrada de Hogares 2000/01

Es en el área rural donde la distribución del ingreso es más inequitativa. En efecto, en dicha área el 40% más pobre de la población capta el 10% del total de los ingresos, mientras que en el sector urbano esa misma categoría de pobres obtiene el 13% de los ingresos. Por el contrario, mientras que en las zonas rurales el 10% más rico accede al 42% del total de los ingresos, en las urbanas la proporción es del 39%. La mencionada persistencia de la pobreza extrema en el mundo rural se debe, por una parte, a esta inequitativa distribución del ingreso y, por otra, a la muy inequitativa distribución de activos fundamentales para la sostenibilidad de la agricultura familiar campesina: la tierra. En ese sentido, cabe mencionar el hecho de que la distribución de la tierra en Paraguay es la peor de América Latina, con un Gini de 0,93 en 1991, y la situación agravante de que el 60% de las fincas campesinas no tiene título legal.

CONCLUSIONES

Del análisis planteado en los puntos precedentes, cabe formular las siguientes conclusiones:

- La persistencia de la pobreza crítica en las zonas rurales se debe, fundamentalmente, a la muy inequitativa distribución de los principales activos tangibles: el ingreso (Gini de 0,49 urbano y 0,66 rural)[2] y la tierra (Gini de 0,93 en tenencia de la tierra).
- En las zonas rurales, si bien los niveles de la pobreza material son más bajos que los existentes en las zonas urbanas, últimamente ellos comienzan a incrementarse. El fuerte estancamiento de la economía nacional y la cada vez más notoria saturación del empleo informal, en un contexto de expansivo crecimiento de la población urbana, son los factores más importantes en la generación de dicho proceso.
- La no profundización de la pobreza extrema en el ámbito rural en general, y en el campesino más específicamente, habría que atribuirlo a la pervivencia o la reconstrucción de los capitales sociales comunitarios en los distintos asentamientos del sector. Por el contrario, el avance de tal tipo de pobreza en el ámbito urbano debería vincularse con el agravamiento de la vulnerabilidad de los sectores marginales.
- La gran barrera que debe superarse para encarar un eficaz combate a la pobreza es la exclusión social que padecen los pobres del campo y de la ciudad. No sólo tendría que revertirse la exclusión de las estructuras productivas y del empleo, y del acceso a los servicios públicos básicos (educación y salud fundamentalmente), sino también resulta imprescindible que los pobres logren ejercer efectivamente sus derechos ciudadanos. Las actuales organizaciones campesinas están asumiendo un protagonismo ciudadano que debe ser igualmente practicado por el todavía muy numeroso sector campesino no organizado (alrededor del 60%). Dicho protagonismo de hecho es casi inexistente entre los pobres urbanos. Estos, en su gran mayoría, continúan apelando a una ciudadanía dependiente, alimentada por la democracia electoralista.

[2] Gini elaborado en base a datos de la EPH '99 de la DGEEC.

Un Estado cada vez más ausente para el sector rural

Elizabeth Duré
Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (CECTEC)

En el Paraguay, en el año 2002 la tónica de las intervenciones de las diferentes autoridades ha girado en torno a la preocupación por la ausencia de recursos suficientes para la implementación de programas o políticas para el país, enmarcado por escándalos de corrupción desde el Ejecutivo y su entorno.

INTRODUCCIÓN

La Declaración de Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo[1], en su Artículo 8, inciso 1 plantea que: "Los estados deben adoptar en el plano nacional todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo rural y garantizarán, entre otras cosas, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos. Deben adoptarse medidas eficaces para lograr que la mujer participe activamente en el proceso de desarrollo. Deben hacerse reformas económicas y sociales adecuadas con el objeto de erradicar todas las injusticias sociales".

Si bien el marco legal, la Constitución Nacional y los diferentes tratados Internacionales ratificados por nuestro país, garantizan el cumplimiento y mejoramiento de los Derechos Humanos, en la práctica la realidad es otra.

Una mirada desde los Informes de Derechos Humanos sobre desarrollo rural de los dos últimos años, nos permite visibilizar un creciente retroceso en esta área. Los índices de analfabetismo, de acceso a servicios de salud, mejoramiento de infraestructura educativa, acceso a tierra, disminución de la pobreza extrema no han variado. Es más, siguen creciendo.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) como entidad de ejecución de políticas agrarias, se orienta más a sectores productivos cercanos al poder, el ganadero, de exportación, que a poblaciones vulnerables de pobreza y extrema pobreza que viven en condiciones infrahumanas. No cuenta con recursos para gastos operativos y al igual que en el año 2001, la ejecución presupuestaria a septiembre del 2002 no llega ni al 50%.

POBREZA Y DESARROLLO RURAL

Analizar el acceso al derecho al desarrollo rural está intrínsecamente relacionado con el aumento de la pobreza. En el Reporte 2002 del Social Watch[2] sobre el Impacto Social de la Globalización en el mundo, se plantea que la pobreza se distribuye diferencialmente en zonas urbanas y rurales: 6 de cada 10 pobres del país viven en el campo.

El Documento Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad presenta datos alarmantes: entre 1995 y 2001 se tuvo un aumento del 11% de los pobres, con un 20% de pobres extremos en el área rural (ABC, Supl. Económico, 20/10/02). En este material se señala que "pobreza extrema implica carecer del ingreso suficiente para cubrir el costo de una alimentación mínima diaria, en números reales, tres de cada diez pobres del área rural son pobres extremos".

[1] Resolución 41/128 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El aumento de la pobreza en el área rural no es más que la muestra de la desidia del Gobierno de turno, cuyas autoridades siguen interesados en enriquecerse antes que en definir e implementar políticas públicas para este sector. El rostro de la pobreza rural está poblado de señales:

- El promedio de escolaridad en el área rural es de 4 años.
- Cuatro de cada diez pobres en el área rural no asisten a la escuela.
- Siete de cada diez pobres rurales no asisten al médico/a.
- Ocho de cada diez pobres y nueve de cada diez pobres extremos se dedican a actividades agrícolas (ABC, Supl. Económico, 20/10/02).

Al igual que en otros países latinoamericanos, en Paraguay los sectores más vulnerables siguen siendo los de las mujeres y la infancia. La jefatura femenina en el área rural alcanza el 20%.

Medidas eficaces que impliquen la inserción real de la mujer en el desarrollo rural no se han tomado desde la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, instancia responsable de la definición de políticas públicas con enfoque de género.

Las presiones ejercidas por mujeres campesinas e indígenas que integran la Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI), generaron la firma de convenios para proyectos productivos; de los 250.000 US$ previstos se ha desembolsado aproximadamente el 40%[2].

PROYECCIÓN DE LA PRODUCCIÓN ALGODONERA[3]

La reactivación económica es sin duda uno de los aspectos importantes del desarrollo rural. El MAG sigue apostando al rubro algodonero como principal rubro de renta, aun cuando las familias productoras ya no ven con buenos ojos dedicarse a este cultivo por el bajo ingreso que genera.

Los tres últimos periodos de la producción algodonera nos muestran un descenso de casi el 50% en superficie cultivada y en producción, tal como ilustra el cuadro más abajo. Las razones de este marcado descenso obedecen a las posturas asumidas por diferentes organizaciones campesinas, que plantean opciones productivas tendientes a diversificar la producción familiar y obtener seguridad alimentaria.

Periodo	Sup. Cultivada	Producción (tn)	Rendimiento (Kg/Ha.)
2000/2001	307.700	385.000	1.250
2001/2002	169.671	123.665	729

Fuente: ABC, Supl. Económico, 25/08/2002.

[2] Información proveida por CONAMURI.
[3] Basado en ABC, Supl. Económico, 25/ 08/2002.

Para el año 2002/2003, el MAG junto con la Cámara Algodonera del Paraguay (CADELPA), se proponen impulsar la siembra de 300.000 hectáreas de algodón. Como todos los años, CADELPA sostiene y exige que el Estado subsidie la campaña con un costo cercano a los 15 millones de US$, y son ellos quienes al final de la zafra se quedan con las mayores ganancias en detrimento de las y los pequeños productores, que ganan deudas y no ingresos.

La producción del algodón contó con posiciones encontradas desde las principales organizaciones campesinas. La Federación Nacional Campesina (FNC) sigue considerando el algodón como principal rubro de renta para el sector. Esta postura difiere de organizaciones campesinas como la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), CONAMURI, Organización Nacional Campesina (ONAC) y la Coordinadora Agrícola del Paraguay (CAP), que en una nota presentada al ministro de Agricultura propusieran el establecimiento de un precio base de 1.800 y 2.200 guaraníes el kilo (Informativo Campesino: 2002).

Integrantes de dichas organizaciones declararon que "no alentarán la siembra del algodón entre sus asociados", y más aún, solicitaron al MAG que los fondos previstos para la compra de semillas e insumos para el algodón sean destinados para promocionar otros rubros como el sésamo, ka'a he´e y otros, en caso de no conseguirse las condiciones mínimas exigidas por las organizaciones (Ibíd.). Si se tiene en cuenta que el año pasado el precio pagado en finca fue de 800 guaraníes, el panorama no es alentador.

LOS CONVENIOS DEL GOBIERNO CON LAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS

De los proyectos de reactivación económica –varios de ellos en fase final de su implementación– no se tienen resultados de su impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida de mujeres y hombres. Se destaca que en el año 2002 no se ha diseñado ni implementado ningún programa en el ámbito del desarrollo rural.

Las presiones ejercidas en el año 2000 por la MCNOC llevaron a la firma de un acuerdo para el desembolso de 6 millones de dólares. A la fecha (octubre del 2002), fue desembolsado apenas el 20% del total, según datos proporcionados por esta articulación de organizaciones.

ACCESO A LA TIERRA

El acceso a la tierra continúa siendo una deuda pendiente y cada vez más acuciante para el sector rural. Seguimos sosteniendo como en el Informe del 2001 que "si la cuestión de la distribución de la tierra no se destraba, no se puede abordar el derecho al desarrollo rural desde el momento en que se les

niega a mujeres y hombres campesinos el primer recurso para la subsistencia y resistencia de la economía agrícola" (CODEHUPY, 2001: 434).

El problema es que el Instituto de Bienestar Rural (IBR) –organismo responsable, al igual que otras instituciones estatales– no cuenta con el presupuesto necesario para dar solución al problema de la tierra.

Durante el año 2001, la MCNOC había presionado al Gobierno para una ampliación presupuestaria que permitiera paliar el déficit de la tierra para el sector campesino. El Parlamento otorgó al IBR 16 mil millones de guaraníes (aproximadamente 2.400.000 US$) destinados a la compra de 10.000 hectáreas de tierra en varios departamentos. En mayo de este año, el titular del IBR, Antonio Ibáñez, anunció que el Ministerio de Hacienda no tenía los recursos disponibles, por lo cual sería poco probable que pudieran cumplir con lo acordado.

El círculo sigue siendo el mismo, el movimiento campesino presiona, se obtienen promesas o se firman convenios que a la hora de la verdad no se pueden efectivizar por falta de recursos.

EDUCACIÓN

Un indicador importante del acceso al desarrollo rural es el acceso a la educación. Asociado a la pobreza, se tienen informaciones alarmantes: en el área rural, el 57% de la población pobre tiene jefatura de hogar sin ninguna instrucción y el 36% cuenta con primaria incompleta (FNUAP: 2002).

Las escuelas rurales donde acuden niñas y niños de comunidades alejadas carecen de condiciones mínimas para su funcionamiento, no tienen agua, materiales pedagógicos, baños etc. En varios departamentos son las organizaciones campesinas, padres y madres de familia –que a costa de sus recursos– asumen los gastos de maestras y maestros y del mantenimiento de las mínimas condiciones de infraestructura.

La Federación de Escuelas Agrícolas, integrada por 18 Escuelas Agrícolas y centros de capacitación agropecuarios, realizó el 17 de octubre una manifestación para exigir parte de los recursos asignados en el presupuesto General de Gastos de la Nación. De los 3.572.148.757 de guaraníes asignados inicialmente, fueron recortados en agosto de este año un 72%. Según el MAG dicho recurso fue destinado a la campaña algodonera. Hasta la fecha, sólo fue desembolsado menos del 30%, correspondiente a los meses de enero, febrero y marzo.

Si no se cumple el acuerdo de que el Ministerio de Hacienda desembolse los recursos previstos hasta julio, 1.500 jóvenes campesinos de familias de escasos recursos estarán una vez más fuera de las posibilidades de seguir sus estudios.

POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO RURAL

Fue promulgado por el Poder Ejecutivo en mayo del 2002, el Decreto Nº 17.303/02, por el cual se aprueba el Plan Agropecuario y Forestal para el desarrollo del campo, como marco orientador de la política de desarrollo sostenible del ámbito agrario del Paraguay. El Plan, en su artículo 2 plantea la organización de las políticas agrarias en cuatro áreas temáticas de acción integradas y complementarias entre sí.

Entorno macroeconómico

a. Políticas sociales y lucha contra la pobreza
b. Políticas de reactivación económica y Social
c. Políticas de Desarrollo Institucional.

El artículo 4 indica la aplicación de las Políticas Agrarias a corto plazo en el marco de un Plan Estratégico, ordenando las acciones y programas institucionales en tres ejes estratégicos: desarrollo rural, reactivación productiva y fortalecimiento de la institucionalidad agraria.

Fogel plantea que "más allá de las imperfecciones que puedan identificarse en el Plan Agropecuario y Forestal para el Desarrollo del Campo, es importante notar que el mismo permite, con base legal cierta, la intervención efectiva de expresiones de la sociedad civil"(2002). Pero cabe preguntarse una vez más, si decretos o programas como éste, bien intencionados o no en cuanto a objetivos, serán viables teniendo en cuenta la situación socioeconómica que atravesamos, en la que el Estado no cuenta con recursos suficientes para gastos operativos de la institución responsable de su implementación como es el MAG.

EL INDERT EN EL ESTATUTO AGRARIO

Un avance importante en términos de políticas para el sector rural fue la aprobación en el 2002 de la Ley Nº 1.863 del Estatuto Agrario, considerado como una herramienta legislativa necesaria para el desarrollo rural[4]. Sin embargo, permaneció en *stand by* el estudio del proyecto de ley de creación del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de Tierras (INDERT), que sería el organismo de aplicación del Estatuto Agrario en reemplazo del Instituto de Bienestar Rural.

Con respecto a dicho proyecto, dos puntos generaron polémica y cuestionamiento desde diferentes sectores de la sociedad civil: el sistema de

[4] La Red Rural y Pastoral Social Nacional realizarán conjuntamente una publicación del nuevo Estatuto Agrario con el objetivo de que Organizaciones Campesinas y ONGs puedan conocerlo y divulgarlo.

conformación del Consejo Directivo, y la prohibición al presidente del INDERT de ocupar cargos políticos partidarios.

Actualmente, este proyecto se encuentra con dictamen favorable de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados, y con posibilidades de que pueda ser estudiado en plenario antes de la finalización del año 2002.

BANCA PÚBLICA

La reforma de la Banca Pública fue uno de los temas de interés de las organizaciones campesinas. Generó por parte de las mismas varias manifestaciones, sobre todo para presionar a las autoridades a que retiren el anteproyecto.

Para iniciar un proceso de negociación, el Poder Ejecutivo constituyó por decreto una mesa de diálogo el 19 de abril del 2002, para la revisión del proyecto de ley de Reforma de la Banca Pública. Desde la sociedad civil integran la Mesa de Diálogo, la Red Rural, Pastoral Social, CAP, ONAC, MCNOC, así como la Asociación Rural del Paraguay (ARP) en representación del sector ganadero. En el mismo mes, la FNC había tomado la decisión de retirarse de la mesa de negociaciones por considerar que el gobierno presentaba maniobras dilatorias.

La última reunión convocada por el Ministerio de Hacienda fue en el mes de agosto. Frente a la inacción del gobierno, las diferentes organizaciones e instituciones de desarrollo, sin la participación de la ARP decidieron contratar como asesor a Hugo Halley Merlo para la preparación de una propuesta alternativa. El documento fue elaborado sobre la base criterios acordados previamente con los integrantes no gubernamentales y fue discutido el primer borrador el 17 de octubre del 2002.

En el mes de noviembre se realizó una reunión con representantes de diferentes sectores involucrados e interesados en general, para aportar sugerencias al documento que será presentado a la Presidencia de la República y al Congreso Nacional para su estudio y aprobación[5].

La Reforma de la Banca Pública debe insertarse en una propuesta más amplia de desarrollo rural, mirada en la que coinciden las organizaciones e instituciones involucradas en esta temática, ya que plantean que "[…]se expone un enfoque alternativo para el desarrollo agrorural del país y propone un sistema de financiamiento adecuado para ese modelo".

[5] Tal como se señala en el Informativo electrónico de la Red Rural, "el documento contiene un enfoque integral y sistémico de la problemática rural, de la política de desarrollo que necesita impulsar el país y un análisis mucho más objetivo y profundo de la problemática financiera que la contenida en la propuesta oficial. Además, resuelve satisfactoriamente la mayoría de las falencias encontradas en esta última. El corazón de la propuesta consiste en la creación de un sistema financiero orientado al desarrollo productivo agro rural, e incluye la revisión y ajuste de la Ley de Bancos y la aplicación de roles del BCP en la ejecución de la política crediticia que este organismo no cumple en la actualidad".

RECOMENDACIONES

- Aprobación de proyectos de ley estancados en el Parlamento, tales como el que crea el INDERT y la Reforma de la Banca Pública con los aportes de los sectores involucrados.
- Que el Plan Agropecuario y Forestal para el desarrollo del campo se tenga en cuenta para orientar y sobre todo implementar programas y acciones en el ámbito agrario del Paraguay. Necesariamente pasa por acceso a recursos para el Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Que la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, en el Segundo Plan de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres (2003 – 2008), dé especial atención a la definición e implementación de políticas públicas para las mujeres del área rural.

BIBLIOGRAFIA

Bareiro, Line; Escobar, Manuelita; Oddone, Hugo (2002): Memorias del Foro Pobreza, Población y Desarrollo, Asunción, Fondo de Población de Naciones Unidas.

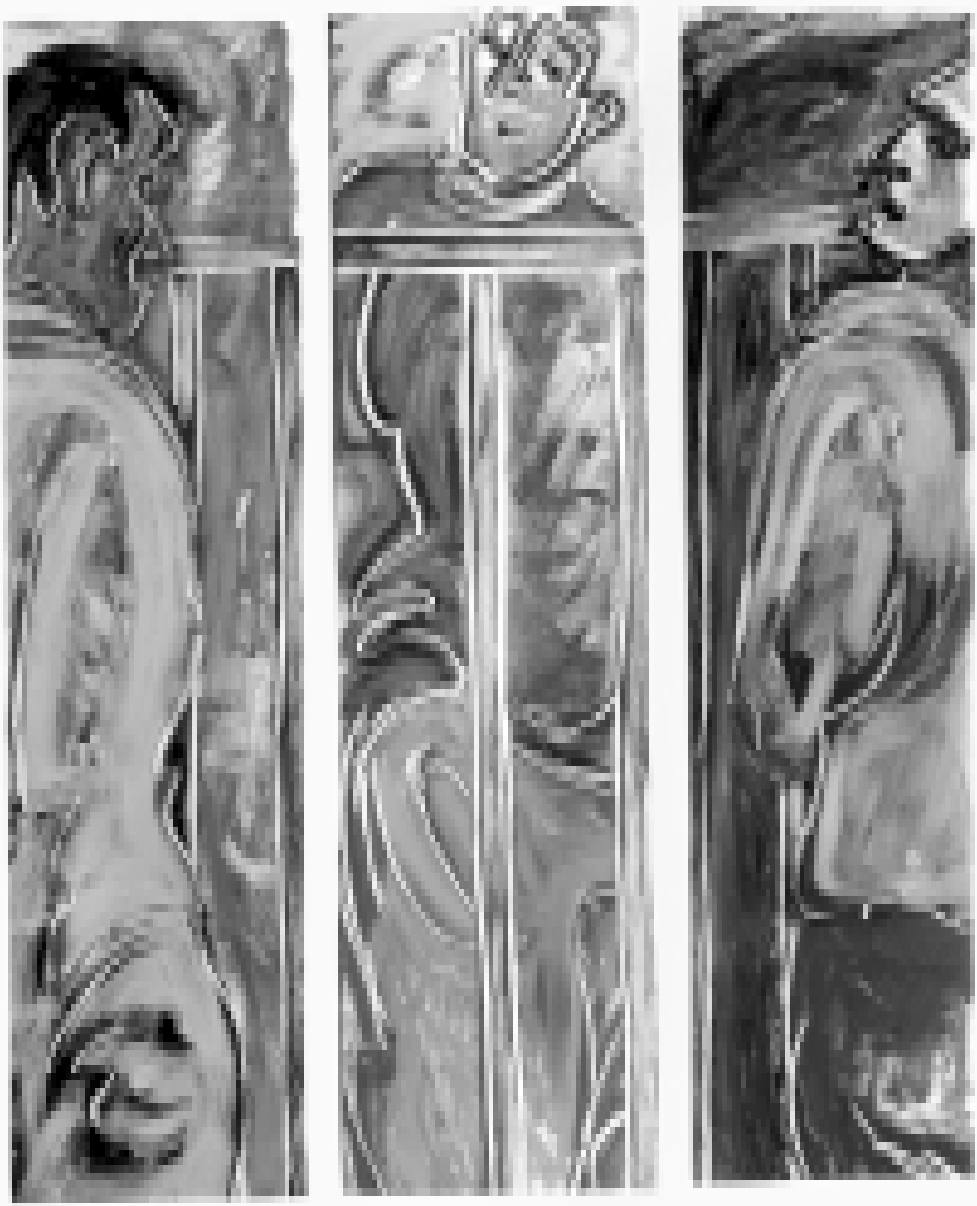
Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, CODEHUPY (edit.) (2001): Derechos Humanos en Paraguay 2001. Asunción, CODEHUPY.

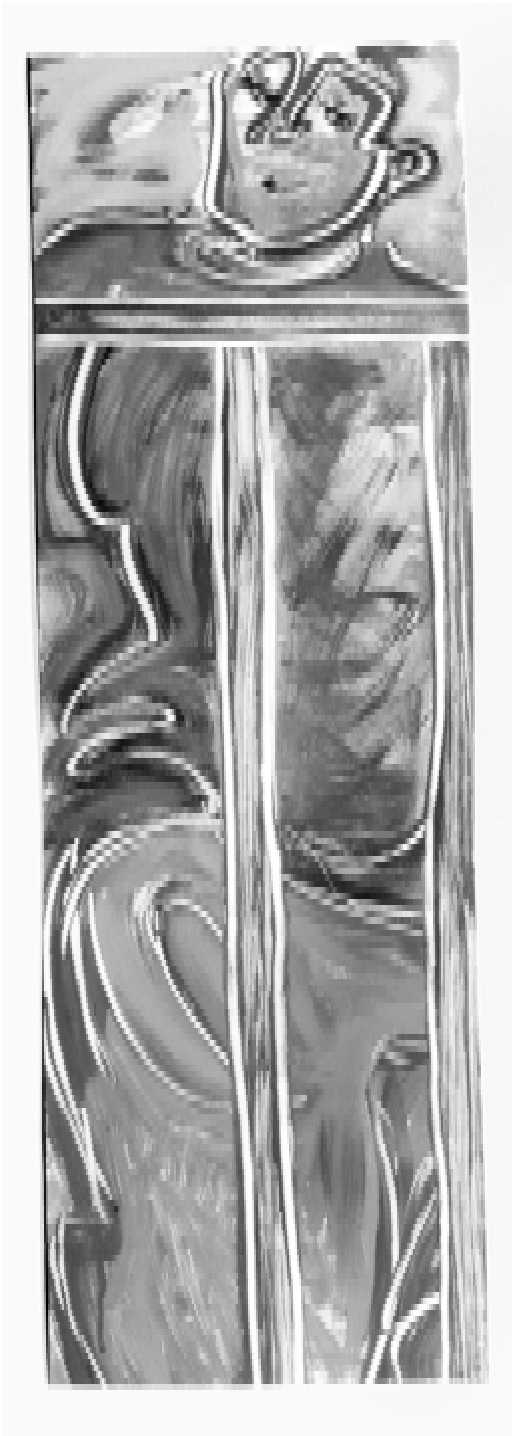
Fogel, Ramón (2002): Pobreza y rol del estado en el Paraguay. Asunción, CERI.

Informativo Campesino, N° 167, Centro de Documentación y Estudios, agosto 2002, Asunción, Paraguay.

Social Watch. Control Ciudadano (2002): El Impacto Social de la Globalización en el Mundo. Reporte 2002 Nº 6 [CD - Reproducción de Decidamos. Campaña por la Expresión Ciudadana], Social Watch. Control Ciudadano, Asunción, Paraguay.

Derecho al empleo





Leyes sin cumplir y sin soluciones desde el Estado

Dania Pilz
Centro de Documentación y Estudios (CDE)

Se siguen violando los preceptos constitucionales, las leyes laborales y los convenios y tratados internacionales sobre el derecho al empleo, constituyéndose en el principal motivo de las acciones emprendidas por el sector trabajador. La falta de políticas de reactivación económica y la debilidad de las medidas adoptadas por el Estado, no permiten avizorar mejorías a corto plazo.

INTRODUCCIÓN

El derecho al empleo se encuentra garantizado tanto en las principales leyes nacionales –Constitución Nacional, Código Laboral– como en los Tratados, Convenios, Pactos y Acuerdos Internacionales aprobados y ratificados por el Paraguay.

La Constitución Nacional sancionada en 1992 es la máxima ley de la República del Paraguay. En su capítulo VIII, Sección I, de los Derechos Laborales, establece y garantiza el derecho al trabajo, al pleno empleo, a la no discriminación, el trabajo de las mujeres, el trabajo de los menores, la duración de las jornadas de trabajo y descanso, la retribución del trabajo, los beneficios adicionales al trabajador, la estabilidad y la indemnización, la seguridad social, la libertad sindical, la concertación de convenios colectivos, el derecho a la huelga y paro, y el cumplimiento de las normas laborales.

El Código del Trabajo, sancionado en el año 1993 (con modificaciones en 1995), es el documento jurídico que establece las normas que regulan las relaciones entre trabajadores/as y empleadores/as, concernientes a la prestación subordinada y retribuida de la actividad laboral (art.1º), reconoce el trabajo como un derecho y un deber social que goza de la protección del Estado (art. 9º), y dispone que todo trabajador debe tener las posibilidades de una existencia digna y el derecho a condiciones justas en el ejercicio de su trabajo; recibir educación profesional y técnica para perfeccionar sus aptitudes, obtener mayores ingresos y contribuir de modo eficiente al progreso de la Nación (art. 15). En ese sentido, el Estado se compromete a brindar educación profesional y técnica a trabajadores/as de modo a perfeccionar sus aptitudes para obtener mejores ingresos y una mayor eficiencia en la producción (art.16).

Otras leyes que afectan las condiciones de empleo y la regulación del relacionamiento laboral son: el Código Procesal Laboral, sancionado en 1961, que regula el ejercicio de la aplicación de la justicia del trabajo, y establece la organización, competencia y procedimientos de los órganos jurisdiccionales del trabajo. La Ley Nº 508/94 De la negociación colectiva en el sector público. La Ley Nº 1416/99 Que modifica el artículo 385 de la Ley Nº 469/94, que modifica, amplía y deroga artículos del Código del Trabajo (Ley Nº 213/93), y los artículos 5º, 6º y 10 de la Ley Nº 884/81, que regula las condiciones de trabajo en el transporte automotor terrestre; la Ley Nº 1542/00 Que establece el procedimiento para la calificación de huelga y la Ley Nº 1626/00 De la Función Pública. Esta última regula la situación jurídica del funcionariado estatal, los cargos de confianza, las contrataciones y el personal auxiliar, que presten servicios en la Administración Central, en los entes descentralizados, los gobiernos departamentales y las municipalidades, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la banca pública y los demás organismos y entidades del Estado (art.1º).

También el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley Nº 1680), promulgado en 2001, en el Título Segundo garantiza la protección a los Adolescentes Trabajadores, estableciendo el ámbito de aplicación (art. 52), las garantías en el trabajo (art. 53), los trabajos prohibidos (art. 54), el registro del trabajador (art. 55, 56), la comunicación del trabajo de adolescentes (art. 57); el horario y lugar de trabajo (art. 58, 59); la no discriminación de adolescentes con necesidades especiales (art. 62) y las condiciones del trabajo doméstico (art. 63, 64, 65, 66 y 67).

A nivel internacional, el Paraguay ratificó como Ley Nº 4/92 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), a partir del cual el Estado reconoce el derecho a trabajar que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado (art. 6); asimismo, el Estado reconoce el derecho a trabajar en condiciones equitativas y satisfactorias (art. 7), y se compromete a garantizar la organización de los trabajadores y trabajadoras y las condiciones de funcionamiento de estas organizaciones (art. 8).

Igualmente, el Paraguay, como miembro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificó varios Convenios que garantizan una política de empleo, condiciones laborales y protección para trabajadores/as. El Convenio 122, relativo a la Política de Empleo, fue ratificado por Ley Nº 67 en 1968. En el art. 1 manifiesta que "con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Esta política deberá tender a garantizar: a) que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo; b) que dicho trabajo será tan productivo como sea posible; c) que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga, y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social; y deberá tener en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico, así como las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales, y será aplicada por métodos apropiados a las condiciones y prácticas nacionales".

Entre los Convenios pendientes de ratificar está el Convenio 138, *sobre la edad mínima de admisión al empleo*. En el transcurso del año se abrió un debate entre un sector que reclama la urgente ratificación del mencionado Convenio y la eliminación del trabajo infantil, y otro que aboga por la no ratificación; dentro de este último grupo se encuentra la Coordinadora Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores del Paraguay

(CONNATs), que defiende el trabajo infantil como un *derecho humano*, y no cree que el Estado tenga capacidad de implementar políticas que favorezcan a los niños, niñas y adolescentes trabajadores/as. El problema pasa por la falta de programas gubernamentales que protejan a la niñez, que se ve obligada a ingresar al mercado laboral para sobrevivir en condiciones mínimas.

En el ámbito regional, en 1998 el Paraguay firmó el acuerdo de Declaración Sociolaboral del Mercosur mediante el cual se adoptan principios y derechos en el área del trabajo, entre ellos el compromiso de los Estados Partes a promover el crecimiento, la ampliación de los mercados internos y regional y la puesta en práctica de políticas activas referentes al fomento y creación del empleo, a fin de elevar el nivel de vida y corregir los desequilibrios sociales y regionales (art. 14º).

LA LEY OBLIGA PERO NO GARANTIZA

En la práctica se observa el incumplimiento de la mayoría de las leyes y normas. Son frecuentes las denuncias sobre la falta de garantías del trabajo, las violaciones de los contratos colectivos, la inestabilidad laboral, las condiciones desfavorables en las que se desarrollan las actividades laborales, la explotación de la mano de obra infantil y la falta de oportunidades laborales para adolescentes y mujeres.

Conquistas laborales como la jornada de trabajo de 8 horas, los descansos legales, el pago de un salario mínimo, el seguro social y libertades sindicales, continúan violándose sistemáticamente en todos los sectores laborales; de hecho, las medidas de fuerza que implementan trabajadores/as, obreros/as y funcionarios/as se realizan teniendo estos reclamos como base. El sector de los trabajadores del transporte público es uno de los que en forma continua y sostenida luchan por sus reclamos laborales desde 1989. En general, los choferes trabajan entre 14 y 16 horas, en muchos casos siguen percibiendo el pago por redondo[1]; no cuentan con el seguro social obligatorio, y tampoco gozan de las vacaciones y descansos legales establecidos; y a pesar de las huelgas y manifestaciones en reclamo de mejores condiciones laborales, los acuerdos tripartitos firmados sólo sirvieron para levantar las medidas de fuerza. En la práctica, los empresarios siguen desconociendo los derechos laborales, y la organización de los choferes en un sindicato y la participación en las huelgas para exigir sus derechos se convierten en causales de despidos. Las autoridades no han logrado una efectiva intervención ni siquiera para hacer cumplir la ley.

En el caso del sector textil, en los últimos años éste se ha visto afectado por la recesión económica y la falta de políticas que protejan a las industrias nacionales, que en definitiva conducen a que no se garantice el trabajo ni las

[1] Forma de pago por cada viaje de ida y vuelta del trayecto establecido por las empresas de transporte.

mínimas condiciones laborales establecidas en la ley. En setiembre de este año, como consecuencia de la grave crisis por la que atraviesa, la empresa Manufactura de Pilar –una de las principales del ramo– se vio forzada a suspender gran parte de sus tareas y a despedir a 140 obreros y obreras. Ante esta situación, el Sindicato de Obreros y Empleados de Manufactura Pilar S.A. propuso una alternativa a los directivos de la empresa. En el plantel trabajador se decidió trabajar sólo 6 horas y ofrecer 2 horas para que los despedidos vuelvan a ser reincorporados, con lo cual pasan a ser trabajadores subocupados[2]. Sin embargo, a pesar de la reducción de horas de trabajo no todos los cesados fueron reincorporados, 37 obreros/as quedaron suspendidos por 90 días (Noticias, 12/09/02).

Asimismo, en el mes de abril, 35 trabajadores de la Hilandería Genovese (Asunción) perdieron sus empleos tras el cierre definitivo de la empresa (ABC, 27/04/02). Según datos del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) el sector de la confección perdió en forma directa e indirecta alrededor de 7.000 empleos a causa de la devaluación del peso argentino, y el masivo ingreso de prendas de vestir desde Bolivia y otros países (La Nación, 04/06/02).

Otra empresa del sector industrial que cerró sus puertas en el mes de octubre, dejando a 550 obreros/as sin sus puestos de trabajo, fue la tabacalera La Vencedora, una de las más antiguas industrias del país. El presidente de la firma, Nicolás Bó, manifestó que la determinación se tomó ante la imposibilidad de competir contra el contrabando, la falsificación, el lavado de dinero, y la aplicación discrecional de la Ley 60/90, de fomento a las inversiones (Última Hora, 30/10/02).

DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN GENERAL SOBRE EL EMPLEO

La Encuesta Integrada de Hogares 2000/01 (DGEEC: 2002) estima una población total para el país de 5.830.583 personas. De este total, la población en edad de trabajar asciende a 4.316.832 personas y comprende a todas las personas de 10 años y más de edad que suministran mano de obra disponible para la realización de una actividad económica. En este grupo, la Población Económicamente Activa (PEA) está compuesta por 2.612.370 personas, y la Población Económicamente Inactiva asciende a 1.704.462 personas. En cuanto a la población ocupada, aparecen bajo esta categoría 2.413.644 personas, mientras que el desempleo afecta a 436.051 personas (198.726 integran la categoría de desempleo abierto, en tanto que el desempleo oculto afecta a 237.325 personas).

[2] Población subocupada visible: se refiere a las personas ocupadas que trabajan menos de un total de 30 horas por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tiene), y desean trabajar más horas por semana y estando disponibles para hacerlo (EIH 2000/1, DGEEC, 2002).

La tasa de desempleo total fue creciendo en el quinquenio 1995-2000, observándose sólo en el año 2001 una leve disminución con respecto al periodo 1999. En contrapartida, el subempleo tuvo un incremento de 4,5%, pasando de 17,6% en 1999 a 22,1% en 2001. Si se consideran las tasas de desempleo y sub-empleo, el 37,4% de la población en edad de trabajar tiene problemas de empleo (aproximadamente 1.614.495 personas). Sin embargo, según estadísticas de la Central Nacional de Trabajadores (CNT) cerca de 900.000 personas están sin trabajo, lo que representa el 19% de la población en edad de trabajar (ABC, 27/04/02).

Cuadro Nº 1

Tasa de Desempleo Total[3]

Año	% Tasa de desempleo total
1995	7,8%
1996	10,9%
1997	14,1%
1998	14,9%
1999	16,6%
2000/01	15,3%

Si se observa la distribución de la población ocupada por sector, tenemos que el sector terciario o de servicios sigue ocupando al mayor porcentaje de la población ocupada (51,7%), seguido por el sector primario (31,9%) y por último el sector secundario (16,5%) (EIH 2000/1, DGEEC: 2002). En este punto, debemos señalar que en los últimos 6 años el sector primario se ha venido recuperando, ya que en el año 1994 tenía una tasa de participación del 4%, mientras que el industrial y el de servicios, de 26,8 y 69,2%, respectivamente (Monte Domecq: 1996).

El salario: ni vital, ni móvil

En el mes de agosto de este año, el gobierno decretó un nuevo reajuste salarial, tras recibir el informe del Banco Central del Paraguay (BCP) en el que se reconocía que el costo de vida superó el 10%, mínimo exigido para un ajuste salarial básico. El incremento del 12%, por un lado, no satisfizo las expectativas de los y las sindicalistas, dado que el actual salario mínimo no alcanza para cubrir las necesidades mínimas de una familia; por otro lado,

[3] El seguimiento se realizó a partir de los Informes sobre Derecho al Empleo presentados entre los años 1996-2001 y los datos de la EIH 2000/01.

para el sector empresarial el aumento del salario lesiona sus intereses y amenazó con el despido de empleados/as y el cierre, temporal o definitivo de las empresas, bajo el argumento de verse imposibilitado para continuar sosteniendo las empresas en las actuales circunstancias.

Si bien el salario mínimo fue aumentando (cuadro Nº 2), el costo de vida aumentó de manera progresiva. De este modo, mientras el salario se incrementó un 375% desde junio de 1989, el Índice de Precios al Consumo (IPC) se elevó un 496% (Última Hora, 04/07/02).

Cuadro N° 2

Evolución del salario mínimo legal

Año	Mes	Monto en Guaraníes
1989	Junio	164.640
1990	Enero	185.220
1990	Julio	213.003
1990	Octubre	244.950
1992	Julio	269.445
1993	Mayo	300.000
1994	Enero	345.000
1994	Julio	379.500
1995	Mayo	436.425
1996	Abril	480.068
1997	Enero	528.075
1998	Marzo	591.444
2000	Febrero	680.162
2001	Mayo	782.186
2002	Agosto	876.048

Despidos y reducción de la jornada laboral

Ni condiciones equitativas ni satisfactorias. El trabajo como un derecho de todas las personas se ve obstaculizado ante la falta de políticas de reactivación económica. Si se observan las principales causales de los conflictos laborales registrados durante el año, se puede concluir que trabajadores y trabajadoras no gozan de la garantía de un empleo digno.

Con el cambio de intendentes (diciembre de 2001) se volvió a presentar el fenómeno de despidos que tiene como principal causa la afiliación política

del funcionario/a. Entre enero y agosto unos 300 funcionarios/as municipales de las Comunas de Itauguá y Fernando de la Mora (Central), San Juan Bautista (Misiones), Asunción, Ciudad del Este (Alto Paraná), Encarnación (Itapúa) y Carapeguá (Paraguarí), indicaron que los despidos tenían que ver con una abierta persecución política[4]. Uno de los municipios más afectados es el de Ciudad del Este en el que hasta setiembre ya sumaban 624 empleados y empleadas destituidos/as por la administración del intendente Javier Zacarías Irún, alegando principalmente superpoblación (La Nación, 06/08/02 - Noticias, 26/09/02).

Otra constante registrada desde el primer mes del año fueron las movilizaciones y huelgas del funcionariado público, en reclamo, en primer lugar, del cobro de sus haberes y en paralelo de otros beneficios. La crisis económica también perjudicó a las arcas del Estado debido a la merma de los ingresos por el cobro de impuestos y el desvío permanente de fondos en el marco de una corrupción estatal cada vez más generalizada. El Estado se vio en dificultades para pagar los salarios del funcionariado de los entes que dependen de la liberación de los fondos de Hacienda. Dos de los sectores más afectados fueron el de los docentes y el de la salud. Entre enero y setiembre de 2002 se registraron un total de 38 acciones, entre huelgas y manifestaciones, todas en reclamo de mejores condiciones laborales y el cobro de los haberes atrasados[5].

Asimismo, los pedidos de cancelaciones, cierres definitivos o temporales presentados por las empresas en el Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), son un indicador de la recesión económica por la que atraviesa el país desde hace aproximadamente 7 años. De acuerdo con los registros del MJT desde enero hasta julio fueron afectados/as 1.285 trabajadores/as como consecuencia de esta situación. Las cancelaciones de número de patronales fueron solicitadas por 70 empresas, afectando directamente a 313 obreros y obreras.

La inactividad, suspensión de las actividades por tiempo indeterminado, fue gestionada por 40 empresas, dejando fuera a 125 trabajadores/as. El cierre definitivo afectó a 3 empresas perjudicando a 25 trabajadores/as, mientras que la suspensión temporal fue solicitada por 31 empresas, vulnerando el derecho al trabajo de 822 obreros/as (Fuente: Departamento de Estadística, MJT). No contamos con otros registros, aunque se sabe que estos datos no reflejan la realidad y que más empresas dejaron de funcionar sin realizar la comunicación a las autoridades. Dos de las principales zonas productivas y comerciales del país, Ciudad del Este (Alto Paraná) y Encarnación (Itapúa), están atravesando por una situación crítica a raíz del cierre de muchas empresas. En esta última ciudad, los vendedores y vendedoras informales son quienes se han visto más afectados por la crisis; de los 850 puestos de venta

[4] Datos registrados en el Informativo Laboral (Nº 181-189). Centro de Documentación y Estudios (CDE), Asunción, 2002.
[5] Ibíd.

ubicados en la Zona Baja de Encarnación, en el mes de julio ya quedaban menos de 150 (ABC, 25/07/02).

La dificultad para contar con información oficial más fidedigna, según las autoridades del MJT, radica en gran medida en la falta de infraestructura y de funcionarios encargados de recibir y registrar las denuncias del sector trabajador.

En el actual contexto, las principales demandas laborales continúan siendo un salario que satisfaga las necesidades básicas de el/la trabajador/a y su familia, que efectivamente sea un salario vital y móvil; además, empleos en los que se cumplan las condiciones legalmente establecidas: jornada laboral de 8 horas, salario mínimo, descansos obligatorios, acceso al seguro social. En síntesis, trabajadores y trabajadoras continúan sin poder acceder al pleno empleo a pesar de las garantías legales. Esta situación cada vez afecta a más personas, a tal punto que niños y niñas reclaman su "derecho al trabajo". Precisamente, la precarización del empleo se visualiza en el aumento del trabajo informal y la presencia de niños y niñas trabajadores/as en las calles. En la práctica se siguen violando los preceptos constitucionales, las leyes laborales y los convenios y tratados internacionales en materia de derecho al empleo. Las leyes que están para amparar al sector trabajador, simplemente no se cumplen.

MEDIDAS ADOPTADAS POR EL ESTADO

En el transcurso del año 2002 el Estado, desde el MJT, en un intento por dar respuestas a las demandas sindicales y de dar cumplimiento a los preceptos legales, ha buscado implementar algunas políticas de empleo que apunten al mejoramiento de las condiciones y relaciones laborales en el marco del Plan Estratégico Económico y Social. Una de las actividades es el Diálogo Social "como espacio de concertación para la búsqueda de consensos hacia la creación de empleos"[6].

En marzo del año 2001, la Presidencia de la República por Decreto Nº 125/9, dispuso la ejecución y el cumplimiento del Plan Estratégico Económico y Social (PEES). El PEES se propone como objetivo "sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo apoyado en la iniciativa privada, eliminando los obstáculos e ineficiencias estructurales del sistema productivo e institucional para lograr el incremento sostenido y sostenible del PIB real per cápita, el aumento de puestos de trabajo y la reducción de la pobreza". El Plan incorpora 4 ejes de acción integrados y complementarios entre sí: a) Desarrollo Productivo, Competitividad e Inversiones, b) Desarrollo Humano y Reducción de la Pobreza, c) Modernización del Estado y Fortalecimiento Institucional, y d) Equilibrio Macroeconómico.

[6] Santacruz, Gladys. Informe sobre Política de Empleo, setiembre 2002.

En el año 2000 fue sancionada la Ley Nº 1652, que crea el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral. Esta ley regula la formación y capacitación laboral de sus beneficiarios, establece sus principios, objetivos y fines, determina las pautas de participación y las responsabilidades de su órgano rector y de las instituciones de formación y capacitación, las formas de financiación y las demás funciones del sistema (art.1º). Sin embargo, recién este año se ha instalado el Órgano Rector del Sistema y aún no fueron delineadas las políticas de acción.

En el mes de agosto de 2002 fue sancionada la Ley Nº 1980[7] del Primer Empleo, que tiene por objeto establecer normas para regular, incentivar y fomentar el empleo juvenil, concerniente a la prestación subordinada y retribuida de la actividad laboral (art.1º), y afecta a los y las jóvenes de 15 a 28 años de edad, a profesionales recién recibidos/as que nunca hayan prestado servicios en relación de dependencia, que no sean mayores de 28 años y a empleadores y empleadoras inscriptos/as ante la Autoridad Administrativa del Trabajo, incluida las pequeñas y medianas empresas (art.2º). En la práctica significa flexibilizar la relación laboral.

Asimismo, el MJT creó el Servicio de Empleo a través de una Bolsa de Trabajo electrónica. Este servicio se inició en el mes de junio de 2001; en una primera etapa se registraron 6.000 trabajadores/as y unas 1.800 vacancias, que sólo permitirán cubrir el 30% de la demanda.

El MJT también dio a conocer el Programa *Ñamba'apóta* (Vamos a trabajar), que aún está en su etapa de diseño. Este programa buscará generar ocupación, ingresos y capacitación a jefes y jefas de hogar, en base a la propuesta de utilizar los fondos de la seguridad social para reactivar la economía. El programa pretende generar ocupación, ingresos y capacitación para diez mil jefes y jefas de hogar pertenecientes a los sectores más pobres del área urbana. A través de este programa se financiarán proyectos de inversión social intensivos en mano de obra ejecutados por Pymes y microempresas, a iniciativa de instituciones patrocinantes como la municipalidad, la iglesia y organizaciones de la sociedad civil. El Programa facilitará a las personas beneficiarias una ayuda económica o ingresos correspondientes al 60% del salario mínimo durante 3 meses.

Evidentemente, las actuales circunstancias presentan un panorama poco alentador para la población en materia de acceso al empleo. Los intentos del gobierno por cumplir con los mandatos legales y los compromisos acordados en cuanto a generar, fomentar e implementar políticas de empleo no han significado un avance real. Empresarios y representantes del sector sindical han manifestado en diferentes ocasiones que no creen en el gobierno, por lo tanto, se parte de la premisa de que no existe voluntad política para llevar adelante estrategias que apunten a un cambio más estructural y no meramente coyuntural.

[7] La Ley del primer empleo tuvo sanción ficta. La misma fue sancionada por la Cámara Alta, pero no fue analizada en la Cámara de Diputados.

La problemática rural tampoco está claramente incorporada en las políticas de empleo. La migración del campo a la ciudad, sobre todo de jóvenes, como consecuencia de la falta de acceso a la tierra, a créditos accesibles, a los bajos precios de los productos y a la falta de programas dirigidos al sector, sólo contribuyen a acrecentar el problema.

Podemos señalar en relación al empleo que el actor principal en esta materia, el Estado, está prácticamente ausente, pues las instituciones estatales están totalmente desprestigiadas y sin reserva moral para plantear cualquier atisbo de solución, y por lo tanto, todos los esfuerzos que se realicen apenas servirán para salvar la coyuntura. El Estado no ha demostrado tener una política real en relación al empleo porque se apunta sólo a generar algunas fuentes de trabajo, que ni siquiera permiten cubrir la demanda anual de jóvenes que ingresan al mercado laboral, que son aproximadamente unos 60.000. Mientras no se promocione e incentive la producción, difícilmente el derecho al empleo estará garantizado, y si a esto agregamos los problemas de acceso a la educación y a la salud, las dificultades para quienes pertenecen a la población trabajadora son todavía mayores.

RECOMENDACIONES

En cuanto al derecho al empleo, podemos señalar que no se verificaron avances, la recesión económica continúa sin visos de mejoramiento; la frágil estabilidad política y la inseguridad no atraen a los inversionistas. Existe un descreimiento en las autoridades, salpicadas por hechos de corrupción. La Reforma del Estado fue un fracaso que dejó a su paso multimillonarios robos, tanto en la Secretaría de la Reforma como en los entes que entraron en el proceso de privatización, contribuyendo aún más a la inestabilidad económica y social.

Por lo tanto, volvemos a apuntar algunas recomendaciones ya formalizadas en informes anteriores de esta publicación[8]:

- Plantear estrategias para el desarrollo nacional, en un marco de estabilidad política.
- La construcción del consenso entre trabajadores/as, empresarios/as y gobierno, tendiente a crear las condiciones para mejorar el respeto a los derechos laborales y aumentar los niveles de productividad en las empresas, como condición para proyectar la reactivación de la economía, junto a otras medidas que el gobierno debe tomar en el plano macroeconómico.
- Reformar el Estado y el mercado en función a la eficacia de las instituciones.

[8] Véase Derecho al Empleo en: CODEHUPY, ediciones 1998, 2000 y 2001.

- Reformar la capacitación profesional con una orientación hacia una mayor flexibilidad para satisfacer la demanda cambiante. Lograr una cooperación más intensiva entre las instituciones de formación profesional y las empresas privadas.
- Implementar medidas para mejorar la transparencia del mercado.

A las recomendaciones expuestas precedentemente, agregamos:

- Generar políticas que apunten al crecimiento de los sectores productivos, posibilitando el crecimiento económico del país, y a través de éste la generación natural de fuentes de empleo.
- Combatir la corrupción y la impunidad en la estructura estatal implementando acciones que persigan la transparencia de la gestión pública, y mediante esto, crear condiciones que favorezcan la inversión y la gestión privadas.
- Proteger a la industria nacional a través de gestiones que combatan el contrabando.
- Mantener en permanente funcionamiento espacios tripartitos en los que se realizan recomendaciones, como el Consejo Nacional del Salario Mínimo (CONASAM), y no sólo convocarlos cuando la situación llega a límites extremos.

BIBLIOGRAFÍA

Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2002): Encuesta de Hogares 2000 - 2001, Principales Resultados. Asunción, DGEEC.

Informativo Laboral Nºs 181-189, Centro de Documentación y Estudios (CDE), Asunción, 2002.

Monte Domecq, Raúl (1996): "Ocupación, Salarios y Empleo" en Alter Vida et al, Informe de Derechos Humanos en Paraguay, Asunción, Servicio Paz y Justicia Paraguay (SERPAJ-PY).

Derecho a la seguridad social

El estado del Derecho a la Seguridad Social en Paraguay

José María Amarilla

Lejos de diseñar políticas de superación de los índices de pobreza, de inequidad, de exclusión y de autodeterminación, las políticas estatales paraguayas referidas a la seguridad social tienden a crear condiciones exclusivamente favorables a especuladores financieros y sectores vinculados con el poder.

INTRODUCCIÓN

La seguridad social es un derecho humano consagrado en dos artículos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, extractados en el Cuadro Nº 1 que indican, por un lado, el derecho a la seguridad social como un asunto inherente a la condición humana, cuyo acceso debería provenir de un esfuerzo y recursos del Estado nacional.

Seguridad social es una expresión de amplio alcance que abarca como mínimo un programa de salud de cobertura general, un sistema jubilatorio para la población trabajadora urbana y rural, un sistema de cobertura de accidentes de trabajo, un sistema de protección en situaciones de desempleo, y un programa de promoción de viviendas. Programas más ambiciosos de países desarrollados incluyen una diversidad mayor de factores protegidos y promovidos. Es decir, Paraguay debe diseñar, sostener y promover un sistema de seguridad social que provea cuando menos los elementos mínimos de este concepto, según lo establecido en los artículos específicos de la Declaración.

A lo largo de este informe describiremos la situación de este derecho humano durante el año, detallando en la medida en que la extensión de la publicación lo permita, los avances y retrocesos, aciertos y errores en la política ejecutada desde el poder en relación con el asunto.

Cuadro Nº 1

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Artículo 22 *Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.*
Artículo 23 *1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.* *3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.*

Además, el Estado paraguayo ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Este pacto obliga al Estado a reconocer para todos sus ciudadanos y ciudadanas sin excepción, el derecho a una seguridad social integral (Cuadro Nº2). Por otro lado, el PIDESC compromete a los Estados parte a garantizar todos los derechos consagrados por él, entre los cuales resalta el de la seguridad social. Por tanto, en este informe nos ocuparemos de ver si, efectivamente, los poderes estatales que tienen a su cargo el cumplimiento de este compromiso tomaron medidas para garantizar en el presente y a futuro el acceso de la población a la seguridad social.

A los fines de un análisis en este informe, hemos elegido algunos aspectos resaltantes respecto a la gestión estatal y a la política futura promovida especialmente desde el Poder Ejecutivo, esperando sean suficientes para ilustrar la concepción efectiva de los administradores del poder en cuanto a la protección de hombres, mujeres y familia, en el orden establecido por el PIDESC. Para ello alternaremos el concepto general de Seguridad Social, para detallar el estado y las perspectivas inmediatas de los Seguros Sociales (concepto restringido a los programas de protección en funcionamiento) existentes en el país, abundando en detalles en la medida adecuada a las características de este trabajo.

SEGURIDAD SOCIAL Y SEGUROS SOCIALES EN PARAGUAY

Perfil general de la población

A los fines del diseño de cualquier sistema de seguridad social, el punto de partida es el perfil de la población a la cual se pretende proteger, por lo cual parece prudente comenzar con un breve repaso de las principales características demográficas del Paraguay.

La población paraguaya es técnicamente una Pirámide Poblacional de Base Expansiva. Es decir, una estructura demográfica mayoritariamente integrada por jóvenes, en el marco de un incremento del número de habitantes, que en el caso específico del país monta a una tasa de 2,7 % al año en promedio, si bien este indicador es notoriamente superior en el medio rural. Según la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), dos tercios de la población paraguaya era menor de 35 años de edad hacia 1999 (Encuesta Integrada de Hogares). Proyecciones para el año 2020 pronosticaban que esta porción seguiría siendo cercana al 60% por ciento. En contrapartida, la población con edad superior a los 65 años no llegaba al 6% en 1999, y no alcanzaría el 10% en el 2020.

Se trata, entonces, de una población que puede ser definida como Demográficamente Solvente, por el hecho de que el número de personas

consideradas en edad de retiro es insignificante respecto a la población que efectivamente se halla en condiciones de llevar una vida económicamente activa, así que debiera resultar relativamente fácil administrar programas destinados a dignificar la vejez.

Cuadro Nº 2

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

Artículo 2

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.

Artículo 5

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Artículo 9

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

Artículo 10

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.

2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un periodo de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho periodo, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.

Perfil laboral de la población

La DGEEC estimaba que en 1999 (éste es el dato poblacional más reciente, debido a la falta de disponibilidad de resultados del Censo Nacional 2002), la población total del Paraguay era de 5,6 millones de habitantes. La población menor de 10 años, y por tanto considerada fuera del mercado laboral, era de 1,5 millones de habitantes. La población en edad de trabajo (con más de 10 años de edad) ascendía a 4,1 millones, entre las cuales 1,7 millones se encontraba en inactividad económica, por razones de edad o en situación de desempleo oculto (254.000 personas). Por desempleo oculto se entiende conceptualmente que se trata de personas en condiciones y con predisposición al trabajo, que sin embargo llevan tiempo desocupadas y han dejado de buscar trabajo porque desconocen dónde o cómo hacerlo. La Población Económicamente Activa (PEA) era de 2,3 millones de personas, entre las cuales un poco más de 160.000 estaba en situación de desempleo abierto**,** buscando activamente reincorporarse a la fuerza de trabajo en situación de actividad.

La población ocupada, en consecuencia, era de casi 2,2 millones de personas, entre las cuales más de 1,4 millones (65%) estaba en situación de subocupación, ocupación precaria o temporal, o era cuentapropista y minoritariamente profesional liberal. La PEA asalariada llegaba a 768.000 personas, aproximadamente, entre las cuales 323.000 estaban afiliadas a alguno de los seguros sociales existentes en el país, mientras 445.000 no cotizaba a ninguno de ellos.

Los seguros sociales en Paraguay están específicamente y sin excepción, diseñados para cubrir y servir a la población asalariada formal y a los familiares de estos trabajadores. En términos genéricos, para el resto de la población, la única manifestación de seguridad social general es la cobertura de salud pública a cargo del ministerio del ramo. Ocurre entonces que la modalidad de seguro social en Paraguay está financiada por una porción casi infinitesimal de su PEA, con una cobertura extremamente limitada. En la práctica, un 60% de la población asalariada inclusive, carece de cualquier forma de prestación de seguridad social y no existe perspectiva ni política de cambio propuesta desde el Gobierno.

Base legal de la Seguridad Social

La Constitución Nacional de 1992 establece (art. 95) un carácter "obligatorio e integral" del sistema de seguridad social para todo trabajador en relación de dependencia, y deja al arbitrio de la ley el establecimiento de normas que constituyan tal figura como un sistema que "podrá ser" de carácter estatal, privado o mixto.

En el país existen dos tipos de entidades previsionales: aquellas establecidas para trabajadores del sector público, y la establecida para trabajadores del sector privado, que no obstante es manejada por el Poder Ejecutivo. Todo

trabajador o trabajadora del sector privado formal –con la única excepción del sector bancario, que tiene su propio sistema de seguro jubilatorio–, está afiliado al Instituto de Previsión Social (IPS). El IPS es el único seguro social que además del servicio jubilatorio presta el de atención a la salud con una base de atención y una infraestructura sanitaria administrada de forma paralela. Los servidores públicos, en cambio, poseen una diversidad de cajas y regímenes jubilatorios, nucleados en las siguientes instituciones:

- Dirección de Jubilaciones (Caja Fiscal)
- Caja Bancaria (sector bancario público)
- Caja Municipal
- Caja Ferroviaria
- Caja de Jubilaciones de Empleados y Obreros de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE)
- Caja de Jubilaciones de Itaipú Binacional
- Caja Parlamentaria

Las condiciones de acceso a la jubilación varían enormemente entre las diversas cajas. Así, es posible acceder a beneficios jubilatorios desde los 40 años (en el caso del sector docente) dentro del régimen de funcionariado, o como mínimo 60 en IPS, Caja Bancaria, Caja Municipal y ANDE. El tiempo mínimo de aporte va desde los 10 años (Caja Parlamentaria e Itaipú) hasta un piso de 30 años como en el IPS, la Caja Bancaria y la Caja Fiscal. Los trabajadores activos aportan entre 5% (caso Itaipú), pasando por 9% (IPS) hasta 14% sobre el salario en la Caja fiscal, correspondiendo 10% de aportes a los demás casos. El Estado tiene la obligación de contribuir sobre todos los salarios de los trabajadores asegurados, pero nunca lo hizo hasta el año 2002, y no tiene previsto hacerlo en el año 2003.

Situación de la Caja Fiscal:

No solamente en el campo previsional, sino en el estado general del presupuesto público paraguayo, la Caja Fiscal es el problema número uno. Con más de 150.000 aportantes, la Caja Fiscal es el principal seguro social del sector público del país, pero también el principal problema.

Datos oficiales indican que la Caja Fiscal arrojó un déficit de 575.000 millones de guaraníes en el año 2001, representando 83% de todo el déficit público del país. Dentro de los costos de la caja, un total de 549.611 millones (85% del déficit del seguro) fue gastado en solventar los haberes de militares y policías retirados, además de beneficios cobrados por sus herederos, por veteranos de la Guerra del Chaco, y por herederos de éstos.

En contrapartida, los haberes de retiro del personal público civil fueron inferiores a lo recaudado para el sector. Es decir, este sector en particular fue superavitario, si bien en el año 2002 registrará por primera vez un saldo rojo

estimado en 1.000 millones de guaraníes, o 500 veces menos que los sectores castrenses y policiales.

Todo este cuadro de situación se mantuvo y se empeoró en el año 2002. El Poder Ejecutivo no ha tomado iniciativas de corrección del sector receptor de prebendas, pero ha tratado de recortar beneficios del sector civil, el menor de los males, eliminando el aguinaldo para todos los jubilados de la caja, a través del inconcluso proyecto de Ley de Transición Económica.

Lo descrito ilustra a las claras que los poderes del Estado paraguayo carecen de la intención de corregir los problemas fiscales generados por el sistema de privilegios establecidos en la Caja Fiscal, mantienen un seguro previsional fuertemente afectado por prebendas y privilegios, y por tanto vulneran de varias maneras lo consagrado por el PIDESC.

Situación de la Caja Bancaria:

Con la crisis bancaria y financiera iniciada en 1995 con el cierre de diversas entidades bancarias del país, además de las blandas condiciones de jubilación, la Caja Bancaria sufre un proceso de deterioro que hizo eclosión en el año 2001.

Estudios de auditoría de la Contraloría General de la República muestran que, por un lado, creció enormemente el número de afiliados/as jubilados/as anticipadamente desde 1995, debido al cierre de entidades bancarias. En consecuencia, se duplicaron los egresos corrientes del seguro. En contrapartida, debido a los despidos y la masiva desocupación en el sector bancario, disminuyó en un porcentaje inestimable la recaudación mensual sobre los salarios de trabajadores. A esta situación debe sumarse que la cartera de préstamos tiene una morosidad superior al 70%. La Contraloría encontró que tal morosidad obedece primariamente a que muchos afiliados-deudores de la caja dejaron de amortizar sus créditos al quedar desocupados, aunque también tienen importancia otros motivos. Un buen número de políticos de partidos relacionados directa e indirectamente con el poder adeuda grandes sumas de dinero a la Caja Bancaria, y engrosa el porcentaje de mora. Informes de la Contraloría General cuestionan la validez de gran número de las garantías solicitadas por la caja a sus prestatarios.

El Poder Ejecutivo dispuso la intervención de la Caja Bancaria en julio de este año, encargando el trabajo a la Superintendencia de Bancos. Como consecuencia de los estudios, los interventores promovieron una querella criminal contra ex directivos de la caja, pero su labor es notoriamente limitada en cuanto a la recuperación del sistema. Puede concluirse que la intervención del Poder Ejecutivo es insuficiente para mantener con vida a la Caja Bancaria.

Situación del IPS:

Por el monto de sus reservas matemáticas y su peso específico como la mayor fortuna efectiva del país, el Instituto de Previsión Social (IPS) sigue siendo

el principal seguro social paraguayo. La institución mantuvo un nivel aproximado de 168.000 afiliados y afiliadas durante el año 2002, pero siguió sufriendo los efectos de graves irregularidades administrativas del pasado.

Así, dentro del Cuadro Nº 3 apreciamos que poco menos de 45% de sus fondos están retenidos en bancos y entidades financieras intervenidas, mientras 11% es incobrable de préstamos directos efectuados entre 1994 y 1998 en situación fraudulenta.

El Poder Ejecutivo ha nombrado este año una nueva administración para el ente previsional, y algunos planes de mejoramiento han sido presentados. Sin embargo, no existe una política clara de recuperación de fondos en riesgo de la institución, por lo que difícilmente pueda interpretarse que el gobierno tenga una intención real de mejoramiento de esta caja (Cuadro Nº 4).

Cuadro Nº 3

Situación de los fondos del Instituto de Previsión Social

Concepto	**Monto** (en millones de G.)	**%**
Caja de ahorro y cuenta corriente	282.724,4	17,25
Certificados de Depósito de Ahorro	317.386,9	19,37
Caja de Préstamos al Personal	56.854,1	3,47
Préstamos directos	182.771,3	11,15
Fideicomisos	23.061,2	1,41
Cesión de Créditos	34.692,0	2,12
Otros	4.860,9	0,30
Fondos retenidos	736.219,0	44,93
TOTAL	**1.638.569**	**100,0**

No más de 8% del total retenido al momento de intervención de los bancos privados ha sido recuperado hasta el momento. A esto debe sumarse los intereses perdidos, la devaluación de la moneda y otros índices de deterioro.

Los créditos directos fueron concedidos en general a personas y empresas con alguna vinculación al poder, y según la Contraloría General, sin tomar en consideración la viabilidad de las inversiones ni asegurar la exigibilidad o fiabilidad de las garantías ofrecidas.

Cuadro Nº 4

Situación de fondos del IPS retenidos en bancos intervenidos, en quiebra y disolución

(en millones de guaraníes)

Banco	Monto retenido (G. corrientes)	Recuperado (G. corrientes)	A recuperar (Cesión de créd.)	Recuperado en inmueble	Saldo pendiente
Mercantil	3.500,0	531,3	-	-	2.968,7
Unión	50.739,1	-	-	-	50.739,0
Bipsa	14.681,4	-	-	-	14.681,4
Ita Bank	17.521,4	300,0	-	-	17.221,4
Finamérica	23.016,9	3.423,0	-	-	19.593,9
Corporación	13.724,7	-	5.499,9	8.824,8	0
BNT/ Corfán	227.867,1	-	-	34.255,2	193.611,9
Oriental	116.278,8	-	-	-	116.278,8
Desarrollo	279.306,7	-	-	-	279.306,7
SSB Banco	42.920,9	9.930,8	-	-	32.990,1
Bancoplus	11.105,9	-	-	-	11.105,9
TOTAL	**800.662,9**	**14.185,1**	**5.499,9**	**42.480,0**	**738.497,8**

La nueva directiva del Instituto de Previsión Social ha dispuesto medidas tales como la contención de gastos corrientes, la racionalización de estipendios en el área médica y políticas de ajuste, cuyo resultado no ha sido suficientemente evaluado. Probablemente, uno de los principales méritos en los últimos tiempos es el intento de poner en vigencia un reglamento de inversiones para las reservas del IPS, cuya aplicación y viabilidad resulta todavía imposible de evaluar a causa de la falta de datos. Se trata de utilizar el Decreto Nº 9.789, del 27 de julio de 2000, "Por el cual se aprueba el reglamento de inversiones del IPS".

Algunos fundamentos y objetivos que se persiguen con este Reglamento son:

- Establecer mecanismos administrativos y normas complementarias en el marco de las disposiciones legales vigentes, para regular las inversiones del IPS provenientes del Fondo de Jubilaciones y Pensiones, a fin de obtener los mejores resultados en cuento a rendimiento, seguridad y liquidez.

- La política de inversión buscaría principalmente, a través de su correcta administración, contribuir al financiamiento de los beneficios sociales de largo plazo acordados con los asegurados y, paralelamente, invertir en proyectos de inversión convenientes para el país.
- Se identifican de manera específica las diferentes modalidades de operaciones, señalando límites máximos de las inversiones por entidades emisoras y por cada instrumento, así como los límites de la inversión con respecto al Fondo o Reservas Técnicas.
- Los instrumentos financieros deben ser objetos de calificación mediante un proceso de análisis y evaluación de solvencia de las entidades emisoras y la posibilidad de recuperación de las inversiones, a través de la Comisión de Inversiones o las entidades calificadoras a ser creadas.

Algunos aspectos favorables de este Reglamento:

- Llena el vacío en la materia, dotando a la Administración de una herramienta con reglas y parámetros claros, necesarios para un manejo técnico ordenado de las inversiones del Instituto.
- Amplía la diversificación y dosificación de las colocaciones, atomizando riesgos y colocando fondos en entidades de mayor garantía.
- Evita a futuro serios daños que soportó el IPS por la falta de parámetros técnicos claros a través de los cuales salvaguardar sus intereses, diversificando los instrumentos financieros para las inversiones del IPS.

Se trata, no obstante, de una iniciativa aislada de un grupo de administradores del ente, que no obedece precisamente a una política de Estado de preservación y mejoramiento de sus condiciones financieras. Tanto la iniciación del plan como su sostenimiento futuro dependen de factores relacionados con intereses de poderosos grupos económicos que se han beneficiado directa e indirectamente del mal empleo de los fondos previsionales a lo largo de los años.

Situación de otros aspectos de Seguridad Social

En general, Paraguay es un Estado que se revela, en todas sus instancias de gobierno, inmune a cualquier forma de planificación de la seguridad social, y viola casi cada aspecto del PIDESC. Así, al tratar el presupuesto público para el año 2003, el Congreso ha establecido recortes selectivos presupuestarios para el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, una secretaría de Estado que ya pasaba angustias y carencias con el nivel presupuestario anterior.

Pudiera pensarse que dicho recorte en realidad obedece a la dependencia económica del país respecto a su deuda externa (una de las más bajas per cápita en el mundo) o a la situación de recesión económica galopante que lo afecta desde la crisis financiera de 1995, y esto sería parcialmente cierto. Sin

embargo, el mismo Congreso que decidió los recortes en Salud Pública, votó el establecimiento de beneficios directos e indirectos para sectores de poder fáctico como las Fuerzas Armadas, incrementos salariales para legisladores, y preservación de gastos cuyo destino es manifiestamente corrupto, como el de los gastos reservados de la Presidencia y los ministerios.

Los Programas de Vivienda Popular están virtualmente desaparecidos desde el fracaso del Consejo Nacional de la Vivienda, cuya creación a su vez había seguido a otras tres experiencias fallidas en este campo.

El Seguro de Desempleo es una figura inexistente en la legislación general paraguaya y no existe iniciativa para revertir esta situación. El Instituto de Previsión Social mantiene una cobertura médica limitada para el trabajador o trabajadora desempleados, y las otras cajas tienen vacíos legales respecto al tema, o directamente lo ignoran. La única y limitada forma de cobertura de los Riesgos del Trabajo está dada por aspectos especiales de la ley del Instituto de Previsión Social, y por tanto beneficia a un número ínfimo de trabajadores/as y a un índice todavía menor de la población general.

EL GOBIERNO Y SU PLAN DE SEGURIDAD SOCIAL

La única iniciativa trascendente en materia de seguridad social por parte del gobierno paraguayo en el año 2002 fue presentar y sostener ante el Congreso un plan de privatización de la administración del seguro social, a la usanza argentina. Se trata de un "negocio" sumamente costoso para el Estado, en el cual el antiguo régimen es liquidado a partir de un plazo de tres años (a este periodo de transición se lo llama eufemísticamente "Sistema Mixto") y a partir de allí trabajadores y trabajadoras pasan a ingresar obligatoria y compulsivamente a un sistema administrado por corporaciones cuyo único fin es el lucro.

Según el proyecto de ley, quien trabaja paga en forma directa una comisión por entregar parte de su salario para constituir un fondo previsional, que ronda en promedio el 30% del aporte en los países que han implementado el nuevo sistema (Chile, Argentina, Uruguay, Bolivia, México, Colombia, Perú, El Salvador). Está obligado además a contratar un seguro de vida y de accidentes. El proyecto de ley no contempla forma alguna de protección de aportes por maternidad para las mujeres grávidas.

Además de las discriminaciones consecuentes, todo esto significa para el trabajador y trabajadora una quita de alrededor del 27% de su salario en forma mensual para tener una cobertura mínima de jubilación y salud que hoy obtiene con alrededor del 10%, mientras se exime al sector patronal de todo aporte, salvo un simbólico 0,5% sobre los salarios pagados, lo cual representa disminuir 27 veces su aportación actual.

La constitución del fondo previsional representa además:

- Beneficios directos bajo la forma de dinero a costo cero para los bancos privados
- Posibilidad de financiar a sus empresas relacionadas con dinero barato proveniente de la población asalariada
- Comisiones por tareas de recaudación
- Comisiones para sociedades de mandatos
- Comisiones para casas de bolsa
- Comisiones para operadores de la Bolsa de Valores
- Posibilidad de comprar empresas públicas con dinero aportado por la población asalariada
- Posibilidad de que las empresas administradoras y bancos se conviertan en acreedores del Estado empleando dinero de la población asalariada
- Un fondo especulativo disponible a largo plazo
- Posibilidad de imputar toda pérdida de las operaciones especulativas a la población asalariada que aportó los fondos, y no a los bancos ni administradores que efectuaron las operaciones.

Al decidir un cambio de sistema, el Gobierno decide vaciar de aportantes las cajas de jubilaciones, o al menos dejarlas con menos del 10% de sus afiliados/as existentes. Esto es, por ejemplo, dejar al IPS con 16.000 cotizantes para una caja que actualmente tiene 27.000 jubilados. Y lo mismo para la Caja Bancaria, la Municipal, etc.

Por supuesto, el Estado (que es decir toda la ciudadanía) debe asumir la carga de seguir pagando a los jubilados y jubiladas de esas cajas y a aquellos que por estar ya muy cerca de la edad jubilatoria, no pasarán al sistema privado. En segundo lugar, el Estado debe reconocer (asumiendo una deuda que antes contablemente no tenía) los aportes de los trabajadores y trabajadoras más jóvenes que pasan del sistema público al privado, emitiendo lo que se conoce como Bonos de Reconocimiento. El Estado es también la garantía final para quienes pasan al sistema nuevo, y que probablemente en 15 o 20 años de aportes no conseguirán acumular dinero suficiente para alcanzar los niveles mínimos de pensiones establecidos por las leyes. El Estado debe aportar la diferencia para que estos nuevos jubilados efectivamente alcancen la pensión mínima.

En todos los casos hablamos de cientos, e incluso de miles de millones de dólares de compromisos para el país, y más abajo ofrecemos una estimación, sin considerar que debe incrementar sensiblemente sus programas de salud pública para cubrir el déficit creado con la eliminación del sistema IPS, por ejemplo. Es evidente que para asumir semejantes deudas, el gobierno que

sea deberá incrementar impuestos por un lado, y endeudarse al límite por el otro.

Endeudarse significa emitir papeles que son generalmente colocados en los circuitos especulativos de la bolsa de valores. Papeles que son comprados por las nuevas administradoras de fondos previsionales, con fondos aportados por trabajadores activos de los cuales el Estado se deshizo como fuente de solvencia del sistema previsional público. Es decir, asistimos a la creación de un circuito especulativo de doble partida. Una forma de plusvalía absoluta de doble entrada.

Este circuito le costó a Chile 2.667 millones de dólares anuales hasta 1997, y le costará poco más de 3.000 millones anuales hasta el 2009. De acuerdo con la Superintendencia de las AFP (organismo de supervisión de la seguridad social privada en Chile), la transición costó entre 1981 y 1995 el 5,5% del Producto Interno Bruto acumulado en 16 años. Es decir, la transición de sistemas le costó a Chile 47.000 millones de dólares en 17 años. Para Argentina significó un déficit anual de 12.000 millones de dólares. Uruguay invertirá 5.000 millones en 12 años de reforma parcial.

Si el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo fuese aprobado y se privatizara el seguro en Paraguay, el Estado debería hacerse cargo de pagar los siguientes costos en forma directa:

- 964.000 millones de guaraníes anuales en jubilaciones de la Caja Fiscal
- 240.000 millones de guaraníes anuales en jubilaciones vigentes del IPS
- 60.000 millones anuales para la Caja Bancaria
- 10.500 millones anuales a la caja de Itaipú
- 8.500 millones anuales a la Caja Municipal
- 5.100 millones anuales a la Caja de ANDE
- 3.300 millones anuales a la Caja Ferroviaria
- 2.000 millones anuales a la Caja Parlamentaria (estimación)

Total aproximado: 1,293 billones de guaraníes al año (valores al 2001)

O, lo mismo: 300 millones de dólares al año, sólo para pagar las jubilaciones ya existentes.

A lo anterior se debe agregar:

- Bonos de reconocimiento para los aportes de 300.000 cotizantes de las diversas cajas
- Alrededor de 1,4 billones de guaraníes de fondos del IPS
- El costo financiero de la emisión de bonos para cubrir estas obligaciones
- El incremento presupuestario para el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social

- Las compensaciones para jubilados y jubiladas de las próximas décadas que no acumularán dinero suficiente para una pensión mínima.

Hablamos en definitiva, de al menos 500 millones de dólares anuales de costo durante los próximos 30 años, es decir, duplicar nuestra deuda pública en cinco años, invertir el equivalente al presupuesto actual de todo un año, cada tres años, etc. Y todo el propósito final es simplemente sembrar el campo para el provecho de toda una cadena de especuladores bancarios, bursátiles y burócratas asociados íntimamente con el modelo de capitalización privada del seguro social.

Esa es la consecuencia final de la propuesta que denodadamente se impulsa desde los gremios empresariales, que tienen su representación directa en el Poder Ejecutivo. Parece obvio decir que esto, por discriminatorio y confiscatorio, se contrapone en todo sentido al PIDESC suscripto por Paraguay.

CONCLUSIONES

Algunas conclusiones que se desprenden de este panorama son que el Paraguay tiene una población demográficamente solvente, por el hecho de que el número de personas consideradas en edad de retiro es insignificante respecto a la población que efectivamente se halla en condiciones de llevar una vida económicamente activa. Sin embargo, los seguros sociales vigentes están financiados por una porción casi infinitesimal de la Población Económicamente Activa, con una cobertura extremamente limitada. En la práctica, un 60% de la población asalariada inclusive, carece de cualquier forma de prestación de seguridad social y no existe perspectiva ni política de cambio propuesta desde el Gobierno, debido a la alta informalidad de la economía. Desde este punto de vista, el Estado paraguayo vulnera el PIDESC al no promover un sistema de seguridad social para su población general.

El Estado tiene la obligación de contribuir sobre todos los salarios de los trabajadores y trabajadoras asegurados/as, pero nunca lo hizo hasta el año 2002, y no tiene previsto hacerlo en el futuro. Es decir, daña deliberadamente la solvencia de los seguros sociales existentes, violando el PIDESC. Los poderes del Estado paraguayo carecen de la intención de corregir los problemas fiscales generados por el sistema de privilegios establecidos en la Caja Fiscal, mantienen un seguro previsional fuertemente afectado por prebendas y privilegios, y por tanto vulneran el principio de igualdad consagrado por el PIDESC.

El Poder Ejecutivo dispuso la intervención de la Caja Bancaria en julio, pero como en la raíz de los problemas de la caja se hallan casos de corrupción de personas vinculada al poder, es altamente probable que la intervención apañe y no castigue a los principales actores. Puede concluirse que la interven-

ción del Poder Ejecutivo es insuficiente para mantener con vida a la Caja Bancaria.

En el IPS existen iniciativas loables pero aisladas de un grupo de administradores del ente, que no obedece precisamente a una política de Estado de preservación y mejoramiento de sus condiciones financieras. Tanto la iniciación de planes de mejoramiento administrativo como su sostenimiento futuro, dependen de factores relacionados con intereses de poderosos grupos económicos que se han beneficiado directa e indirectamente del mal empleo de los fondos previsionales a lo largo de los años.

El Congreso ha establecido recortes selectivos en la disponibilidad presupuestaria para el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, una secretaría de Estado que ya cubría mal la demanda social en esta materia con el nivel presupuestario anterior.

Los Programas de Vivienda Popular están virtualmente desaparecidos.

El Seguro de Desempleo es una figura inexistente en la legislación general paraguaya.

La única y limitada forma de cobertura de los Riesgos del Trabajo está dada por aspectos especiales de la ley del Instituto de Previsión Social, y por tanto beneficia a un número ínfimo de trabajadores y a un índice todavía menor de la población general.

La principal iniciativa estatal en materia previsional es un proyecto de ley cuyas consecuencias son confiscatorias para el sector asalariado, y tienen un efecto casi suicida sobre el nivel de endeudamiento estatal.

En apretada síntesis, puede sostenerse que lejos de diseñar políticas de superación de los índices de pobreza, de inequidad, de exclusión y de autodeterminación, las políticas estatales paraguayas tienden a crear condiciones exclusivamente favorables a especuladores financieros y sectores vinculados con el poder.

Se asiste entonces a una acelerada desnacionalización de la economía por la transferencia de los patrimonios nacionales al sector privado y un consecuente debilitamiento del Estado en su capacidad de inversión social.

RECOMENDACIONES

Es imprescindible que Paraguay, como Estado interesado en sostener una política solvente de seguridad social y como suscriptor del PIDESC, adopte las siguientes medidas:

- Formalización del trabajo y ampliación del número de contribuyentes a los seguros sociales: En lo que concierne al IPS, donde deberían estar aseguradas todas las personas que trabajan bajo el régimen de asalaria-

das pues, hasta ahora, el número de asegurados/as no pasa de un tercio de este sector. Para un Estado suscripto al PIDESC, es inaceptable que 60% de la población asalariada carezca de cualquier forma de prestación de seguridad social.

- Plan de actualización de la contribución estatal obligatoria a la seguridad social: Es necesario que el Estado *asuma presupuestariamente* su obligación de contribuir sobre todos los salarios de los trabajadores/as asegurados/as, tal como mandan las leyes vigentes. El Estado paraguayo se encuentra además en mora en el pago de los servicios de salud para el sector docente al IPS. Esta deuda llegaba a 78.000 millones de guaraníes al mes de octubre de 2002. No es aceptable que un Estado suscripto al PIDESC sostenga una política oficial dañina para sus sistemas de seguridad social.
- Corrección del sistema de privilegios en la Caja Fiscal: Es imprescindible que el Estado paraguayo adopte medidas correctivas para paliar la sangría que representan las jubilaciones de privilegio y discriminatorias de la Caja Fiscal.
- Modificación de la ley de la Caja Bancaria para su inserción en un sistema general modificado de seguridad social: A mediano plazo, los grupos relativamente pequeños y con condiciones privilegiadas de acceso a la jubilación resultan insostenibles. Con vistas a la Caja Bancaria, donde ambos defectos son observables, es necesario que además de un plan de restitución de fondos defraudados, sea concebido un plan de modificación de prestaciones y beneficios y su eventual integración a una caja mayor, como por ejemplo el IPS.
- Profesionalización de la administración del IPS: Además de la ampliación de la base de aportantes, es necesario que exista una política estatal que profesionalice la administración del IPS, para disminuir su vulnerabilidad debido a nombramientos políticos que significan un modo de administración que responde a intereses de grupos de presión.
- Preservación y ampliación del presupuesto de Salud Pública: Dada la gran carencia de cobertura de salud en el país, es necesario que el Estado preserve o incluso incremente el valor real de los fondos destinados al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.
- Reestablecimiento de un Programa de Viviendas Populares: Es necesario que el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) sea sucedido por una nueva institución regida por leyes económicamente sustentables, y es inaceptable que un Estado suscriptor del PIDESC carezca de una figura similar.
- Creación de un sistema de Seguro de Desempleo: Resulta imprescindible la creación de un mecanismo legal de protección contra el desempleo.

- Creación de una forma legal de protección contra Riesgos del Trabajo: Los aspectos especiales de la ley del Instituto de Previsión Social que cubren estos riesgos deben ser extendidos a una porción mucho mayor de trabajadores/as, lo cual conlleva la necesidad de formalizar el trabajo.
- Eliminación del Proyecto de Ley de privatización de la seguridad social: Por discriminatorio, confiscatorio y económicamente inviable, además de ser inaceptable como iniciativa de un Estado suscripto al PIDESC, el proyecto presentado al Congreso debe ser retirado y eliminado.

ANEXO

Por la conquista del seguro social para trabajadores y trabajadoras

Víctor J. Imas R.[*]

El objetivo de este artículo es explicar la posición política asumida por la Coordinadora Obrera Campesina y Popular (COC-P) con relación al Seguro Social, describiendo brevemente los principales ejes de discusión que sobre el tema se viene realizando al interior de las organizaciones de trabajadores, y planteando la propuesta de la COC-P, así como las acciones llevadas adelante para la conquista del seguro social para todos los trabajadores y garantizado por el Estado. En ese sentido, su valor radica en que hasta ahora es la única propuesta de reforma del sistema de seguridad elaborada por una organización social determinada.

INTRODUCCIÓN

La seguridad social es un derecho humano reconocido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Partiendo de este principio se deduce su universalidad. La declaración dice: "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

Asimismo, el Convenio Nº 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) dice que "La Seguridad Social tiene como objetivo proteger a todos los miembros de la sociedad frente a todas las contingencias a que se exponen a lo largo de la vida. Por ejemplo, la salud, vejez, cargas familiares, accidentes de trabajo, invalidez, muerte o desempleo, tienen que ser garantizadas obligatoriamente por el Estado, siendo éste responsable de su cumplimiento, asegurando el carácter redistributivo de la riqueza con justicia social".

Este principio de derecho humano universal de la seguridad social es contemplado igualmente en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en las Constituciones Nacionales de la mayoría de los países, tal como también sucede en nuestra Constitución Nacional. El artículo 95º dice: El sistema obligatorio e integral de Seguridad Social para el

[*] Asesor Técnico de la Central Nacional de Trabajadores (CNT).

trabajador dependiente y su familia será establecido por la ley. Se promoverá su extensión a todos los sectores de la población. Los servicios del sistema de Seguridad Social podrán ser públicos, privados o mixtos, y en todos los casos estará supervisado por el Estado. Los recursos financieros de los seguros sociales no serán desviados de sus fines específicos; estarán disponibles para este objetivo, sin perjuicio de las inversiones lucrativas que puedan acrecentar su patrimonio.

A partir de estas definiciones, la Seguridad Social debe entenderse como un sistema funcional para el logro de la satisfacción plena de las necesidades humanas de alimentación adecuada, salud, educación, vivienda digna, recreación, jubilación y otros, donde se establezcan los mecanismos indispensables para garantizar que no existan discriminaciones entre las personas asalariadas y desocupadas, entre trabajadores rurales y urbanos, entre hombres y mujeres, entre jóvenes y ancianas/os, más allá de las contingencias que el mismo sistema pueda establecer.

Debido a la amplitud del concepto y tomando en cuenta que algunos componentes de la seguridad social como la educación y la vivienda son atendidos con políticas propias, la Coordinadora Obrera campesina Popular (COC-P)[1] ha resuelto reivindicar el seguro social del trabajador y trabajadora como aquel que prevé, por un lado, la atención a la salud, los accidentes de trabajo, maternidad, desempleo, y por el otro, las prestaciones de jubilación por vejez y pensiones por imposibilidad física.

POSICIONAMIENTO DE LA COC-P

Recogemos en este apartado los principales ejes de discusión que se vienen trabajando con las organizaciones de trabajadores, especialmente los aglutinados en la Central Nacional de Trabajadores (CNT) y la Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay, Sindicato Nacional (OTEP-SN).

El modelo económico imperante

Desde la década de los ochenta, como consecuencia de la crisis del sistema y del modelo económico del intervencionismo estatal, se fue imponiendo en los países latinoamericanos un nuevo modelo de acumulación basado en los principios del liberalismo económico que coloca a la libre acción de los agentes privados y al mercado en el centro de las políticas públicas. La imposición

[1] La COC-P fue creada en 1997 como una instancia de unidad social de los trabajadores y trabajadoras bajo los principios de una "organización de masa, democrática y clasista". Las principales organizaciones que la componen son: la Central Nacional de Trabajadores (CNT), la Federación Nacional Campesina (FNC), la Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay Sindicato Nacional (OTEP-SN), el Movimiento Sin Techo (CONOP-MST), entre las más importantes.

de este modelo se fue realizando a través de reformas estructurales, cuyos ejes fundamentales son la desregulación de la economía y las privatizaciones.

En los más de 20 años de ejecución de este sistema, las consecuencias para la población, en términos de las condiciones de vida y el bienestar social, han sido funestas. La concentración de la riqueza en pocas manos y las desigualdades sociales han llegado a límites intolerables. La pobreza se ha extendido a grandes sectores de la población y a porcentajes antes impensables. La indigencia y el hambre se están volviendo masivos. La inestabilidad y precariedad laboral se han vuelto tan comunes como el desempleo. Estos son sólo algunos de los aspectos más desgarradores que este modelo nos ha traído.

Por esta razón, es evidente que la discusión sobre la seguridad social en la región debe necesariamente llevar a una discusión y cuestionamiento del modelo económico vigente, que justamente ha pervertido el carácter histórico de la seguridad social, transformando sus mecanismos e instituciones en meras herramientas financieras y comerciales, y colocando a quienes trabajan y a la población con menores recursos en la más absoluta inseguridad y desprotección.

Es responsabilidad del movimiento de trabajadores/as, sectores populares y sociales comprometidos, debatir sobre esta realidad y luchar para cambiarla, ya que de lo contrario seguiremos deteriorando nuestras condiciones de vida, y cualquier modificación en su interior será cada vez más difícil. En principio, la salida descansa en la reactivación de la producción, la regulación y reorientación del sistema financiero, la creación masiva de empleos formales, el mejoramiento de los ingresos, la equidad y la búsqueda del bienestar social.

El rol del Estado

Está claro que el Estado cumple el rol fundamental de la ejecución de las políticas que llevan adelante la imposición del modelo económico vigente. El mismo ha venido respondiendo de forma crecientemente subordinada, y a veces disciplinada, a las recetas de los organismos financieros internacionales que promueven los intereses transnacionales de la llamada "globalización". Son los Estados imperiales, las grandes empresas transnacionales que monopolizan el mercado mundial, el sistema financiero internacional y el pequeño grupo de oligarcas, especuladores y mafiosos del ámbito local los que se benefician con las políticas neoliberales.

En este sentido, es conveniente la desmitificación del papel del Estado que, contrariamente al pregón neoliberal de su retiro, lo que ha hecho simplemente fue cambiar de orientación para favorecer agresivamente a los intereses privados y transnacionales. El Estado no se retiró, por el contrario, promovió y ejecutó las distintas reformas del mercado para facilitar la libre acción de las grandes empresas transnacionales, desreguló el mercado de capitales para

facilitar la especulación financiera, llevó adelante las privatizaciones para aumentar los beneficios privados, asumió y socializó los enormes costos de las reformas sociales, en especial las que atañen a la seguridad social, y lo sigue haciendo hoy a pesar del fracaso de las mismas. El Estado estuvo siempre y seguirá estando en su función de garante del sistema.

Esta conclusión nos ubica necesariamente en la discusión del modelo de Estado que queremos. Un Estado que debe rectificar sus políticas en función de los intereses de las mayorías, pero que además debe modificarse a sí mismo para superar sus ineficiencias, limpiarse de la corrupción que impera en su seno, y dotarse de mayor democracia y mejores mecanismos de participación.

Esta rectificación del Estado es fundamental en la responsabilidad que necesariamente debe asumir con la seguridad social, no para garantizar beneficios a las administradoras privadas sino para atender y garantizar la Seguridad de los trabajadores y trabajadoras y la población en general.

El fracaso de los Sistemas de Capitalización Individual

Los debates realizados por los trabajadores en distintos talleres, seminarios y encuentros en el ámbito nacional y regional del Cono Sur, a partir de las experiencias en Chile, Argentina, Uruguay y Bolivia, donde fue impuesto el Sistema de Capitalización Individual promovido por el Banco Mundial, nos muestran resultados tan negativos para el sector trabajador, que nos hacen concluir que este sistema va rumbo al fracaso, cuyos enormes costos y consecuencias serán pagadas, una vez más, por toda la población[2].

Lamentablemente, el sistema de capitalización individual, en algunos casos fue impuesto de forma autoritaria como en Chile, y en los otros hubo poco debate y participación de la sociedad, o al menos, los trabajadores no asumieron una postura coherente frente a la puesta en ejecución del mismo. A veces hasta las mismas organizaciones y dirigentes sindicales fueron partícipes de dicha ejecución bajo intereses corporativos o personales.

Paradójicamente, los principales aspectos que los propulsores del Sistema de Capitalización Individual decían que iban a mejorar o solucionar, son los mismos que hoy tienen resultados negativos, y que los podemos señalar a partir de las evaluaciones y proyecciones realizadas:

- Bajo nivel de cobertura por el aumento de trabajadores y trabajadoras informales y del desempleo, y por el decrecimiento de la masa de asalariados/as formales. En los ocho países latinoamericanos donde funciona dicho sistema, el promedio de afiliados/as ronda actualmente el 42% de la PEA, con una franca tendencia al estancamiento.

[2] Resultados recientes (2002) sobre la evolución de la situación de la Seguridad Social en los países de América latina pueden ser revisados en la página de Internet www.redsegsoc.org.uy

- Evasión al sistema por parte de los patrones aunque realicen el descuento o en acuerdo con sus empleados y empleadas. Datos de la relación afiliados/as y cotizantes muestran que la cantidad de cotizantes reales ha venido decreciendo progresivamente, ubicándose en un promedio del 50% de los/as afiliados/as en los ocho países latinoamericanos.
- Inseguridad en las prestaciones o prestación indefinida**.** El trabajador no sabe cuánto va a cobrar, ni si va a cobrar cuando llegue el retiro. Esto depende de la rentabilidad que hayan obtenido los fondos en el mercado de capitales y de las comisiones que cobren las administradoras privadas. La experiencia ha demostrado bajos niveles históricos de rentabilidad del ahorro y una crítica caída en los últimos años, lo que confirma el vaticinio de los analistas que las altas tasas de rentabilidad obtenidas al principio son insostenibles en el largo plazo. En Chile la frustración es patente cuando ya se sabe que la mayoría de quienes cotizan podrían acceder apenas al 30% de su salario en concepto de jubilación, lo que está lejos de equipararse siquiera con el salario básico.
- Altas comisiones cobradas por las administradoras que oscilan en promedio el 33,5% sobre los aportes netos, las que sumadas a la baja rentabilidad empeora la incertidumbre del sector trabajador.
- Concentración del ahorro en pocas empresas que monopolizan gran parte del negocio, lo que limita la promocionada posibilidad de elegibilidad del Sistema. A esto hay que agregarle un problema de soberanía nacional ya que la dimensión que los fondos adquieren como porcentaje del PIB son considerables, por ejemplo el fondo previsional en Chile ha llegado al 60% del PIB, lo que sugiere un enorme poder en el ámbito económico de quienes toman las decisiones de inversión en un país[3].
- Enormes costos de transición para el Estado con el cambio del Sistema que doblan o triplican el PIB de los respectivos países. Esta ha sido una razón por la cual el Brasil, por ejemplo, se ha negado a transformar su sistema ya que el costo estimado de transición sobrepasaría el 202% del PIB.
- "Inversión" financiera del dinero de los trabajadores y trabajadoras, siendo ínfima la proporción que habría llegado al sector productivo de los respectivos países. La mayor parte de los fondos se ha "invertido" en títulos o deuda pública, instituciones financieras, y en forma creciente en el mercado internacional de capitales.

Está más que claro que el Sistema de Capitalización Individual no tiene nada que ver con la Seguridad Social, ni el Seguro Social, ni la Previsión Social. Para referirnos a éstos hay que ubicarlos como Seguros Comerciales o herra-

[3] Por ejemplo, el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, es el primero en América Latina en administración de fondos de pensión con el 31% del mercado. En: Macedo, Marcos y Elza Moreira, "Internacionalización del sector financiero y dolarización de los países latinoamericanos", en Nueva Sociedad**,** Nº 172.

mientas financieras inventadas por el Banco Mundial para la estafa más grande de la historia realizada a los trabajadores/as y a los Estados nacionales.

La defensa del Sistema de Reparto Solidario garantizado por el Estado y la crítica al Seguro Social en nuestro país

Con las experiencias negativas demostradas en los países de la región con el Sistema de Capitalización Individual, más que nunca se vuelve fundamental la defensa del Seguro Social bajo el Sistema de Reparto Solidario, inspirado en los principios de universalidad, integridad, suficiencia, obligatoriedad, unidad, solidaridad y participación.

Es necesario recuperar el principio de derecho humano universal con el cual fue reconocido histórica e internacionalmente y que fue pervertido por el Banco Mundial y los Estados que impusieron el Sistema de Capitalización Individual. De este modo, la seguridad social se ha vuelto un tema fundamentalmente político en cuyo ámbito se deben tomar las decisiones, según los intereses de la clase trabajadora y de la población, sin dejar de lado la importancia de los aspectos técnicos.

En nuestro país, donde el seguro social aún funciona bajo el Sistema de Reparto Solidario, éste debe ser reestructurado y mejorado para superar los múltiples problemas que hoy le aquejan. La organización de los trabajadores juega un papel fundamental en el liderazgo para promover su reestructuración y así evitar la propaganda y la utilización que con el deterioro de las prestaciones y los aspectos negativos, el gobierno y otros sectores interesados realizan para promover el Sistema de Capitalización Individual.

Muchas son las falencias que caracterizan al seguro social en nuestro país, entre las que podemos resaltar:

- El patrimonialismo, la corrupción y el prebendarismo con que el poder político ligado particularmente al Partido Colorado administra el Seguro Social, especialmente el Instituto de Previsión Social. También es importante destacar la corrupción, legitimada y aprovechada por los representantes de los trabajadores que ocupan cargo en la administración de las instituciones.
- El funcionamiento de una diversidad de instituciones, ocho en total, cada uno con sus propios regímenes de prestaciones y sin coordinación alguna entre ellas. No obstante, el Instituto de Previsión Social (IPS) y la Caja Fiscal abarcan al 94% de población asegurada, pero aunque las seis cajas restantes sólo cubran al 6% de la población asegurada, administran el 30% de la totalidad de los recursos que ingresan al sistema, produciendo una importante distorsión de la misma.
- El bajo nivel de cobertura que asegura apenas al 14% de la PEA, aunque la población total amparada es bastante mayor.
- Los servicios prestados son insuficientes, deficientes y de mala calidad.

- Los millonarios desvíos de los fondos institucionales para "préstamos" al sistema financiero y a empresas particulares con pocas posibilidades de recuperación por la quiebra de los mismos.

Desde un principio, la COC-P dejó clara su crítica y desacuerdo con la forma en que funciona y se administra el seguro social en el Paraguay; de ahí la lucha que viene desarrollando encaminado a su reestructuración, lo que de ninguna manera implica su privatización. En numerosos pronunciamientos públicos ha rechazado categóricamente el Sistema de Capitalización Individual. Cualquier discusión, cambio o reestructuración sólo es posible bajo el Sistema de Reparto Solidario, más aún cuando hoy ya se conocen los resultados nefastos para los trabajadores y trabajadoras y el gran negocio para los especuladores en aquellos países donde se impuso el cambio de sistema.

LA PROPUESTA DE LA COC-P

El modelo que se defiende es el que funciona bajo el Sistema de Reparto Solidario, cuyos principios fundamentales son:

- La universalidad, es decir, un seguro social para todos los trabajadores y trabajadoras de nuestro país, lo que implica introducir los mecanismos para ampliar considerablemente la cobertura de los asalariados/as y trabajadores/as independientes.
- La solidaridad, tanto generacional como salarial, es decir, que los trabajadores y trabajadoras jóvenes activos aportan para que quienes pasan a retiro puedan disfrutar de su jubilación, y para que las personas que más ganan y aportan más, sean solidarias con las que menos ganan y aportan menos.
- La obligatoriedad del aporte obrero, patronal y estatal de todos los trabajadores y trabajadoras asalariados/as. Asimismo, del aporte de trabajadores independientes urbanos y rurales, también con apoyo estatal.
- La equidad, porque aunque los aportes sean diferenciados por los distintos niveles salariales, todos los trabajadores tienen la misma oportunidad de acceder a los mismos servicios, aunque con jubilaciones diferenciadas.
- La garantía del Estado, cuyo papel es atender las necesidades esenciales de la clase trabajadora, más aun considerando que la seguridad social es un derecho universal conquistado por ella, que no puede estar limitado o condicionado por el lucro y la acumulación privada.

Los ejes de la propuesta

Para el mejoramiento del sistema actual de modo que responda de forma integral, efectiva y creciente a trabajadores y trabajadoras, planteamos tres ejes principales a ser debatidos para reformar el sistema actual:

1. Sistema Único. Proponemos la unificación de todas las cajas de jubilaciones y pensiones, la caja fiscal y el IPS en un sistema único, obligatorio, bajo los principios del Sistema de Reparto Solidario. Una sola estructura normativa, administrativa, de control y fiscalización, y de definición de políticas de modo que todos los trabajadores y trabajadoras paraguayos/as tengan la misma oportunidad y condiciones de atención a la salud, los riesgos laborales y jubilaciones. Este sistema evitará de esta forma las distorsiones y/o privilegios, buscará aumentar la cobertura y mejorar íntegramente todos los servicios. El aporte será de los/as trabajadores/as, de los patrones y el Estado.

2. Administración Bipartita del Estado y los Trabajadores/as. El seguro social es exclusivamente de y para los trabajadores, por lo cual, los empleadores no tienen razón de participar por no ser beneficiarios del sistema, y porque sus aportes corresponden al salario indirecto de los trabajadores, además de que éstos de igual manera ya están representados en sus intereses por el Estado. La participación del Estado sí es fundamental porque es el garante del sistema.

La unificación del sistema debe realizarse sobre la base del IPS y la Caja Fiscal que juntos abarcan el 94% de los asegurados/as. La máxima autoridad del sistema será un Consejo de Administración con representantes del Estado y los trabajadores y tendrá la función de coordinar todas las acciones, controlar y fiscalizar el funcionamiento de la misma y definir las políticas institucionales y de inversión de los recursos.

El Consejo de Administración estará conformado por los representantes del Estado: del Ministerio de Salud y el Director General designados por el Ejecutivo, y los representantes de los trabajadores que serán designados por los sectores obreros (3), jubilados (1) e independientes (1).

Los tres representantes obreros deben ser asegurados y estar en dependencia laboral. Estos serán elegidos por un Consejo de Delegados donde participarán dos representantes sectoriales designados por las centrales de trabajadores existentes. Los sectores son: alimentación, textil, construcción, metalúrgico, transporte, docente, comercio, y público.

Los representantes obreros durarán en su función dos años y pueden ser revocados en cualquier momento por el Consejo de Delegados. Estos representantes deberán mantenerse en las planillas de sus respectivos trabajos mientras dure su función de modo a regresar a sus labores una vez terminado el mandato.

3. Inversión productiva de los recursos del Seguro Social. Se rechaza categóricamente cualquier forma de desvío o canalización de los recursos de los trabajadores y trabajadoras al sistema financiero. Estos recursos deben ser invertidos directamente al sector productivo, de manera a impulsar el desarrollo productivo nacional, y con ello la creación de nuevas fuentes de trabajo que en consecuencia ayudará a ampliar la cobertura del seguro. La canalización de los recursos para el ámbito productivo debe hacerse a través de la

banca pública bajo condiciones preferenciales, sin que esto signifique la pérdida del valor real de los mismos.

Este planteamiento podrá impulsar en una primera etapa la necesaria Reactivación Productiva Nacional en sus ejes agrícola e industrial, donde aquellas empresas que se incorporen al programa tendrán la fiscalización de los trabajadores en su aspecto administrativo y de reinversión productiva de una parte de los beneficios.

Un aspecto a considerar es que, dada la precarización del empleo y las condiciones de crisis económica en nuestro país, es importante que la reestructuración del Seguro Social esté acompañada de otras reformas, tales como: la tributaria, la regulación y reorientación del sistema financiero, el impuesto selectivo a la riqueza, etc.

Principios y fundamentaciones

A continuación se explican los diferentes aspectos que fundamentan esta propuesta:

1. Aprovechamiento del sistema y la infraestructura existente. Ha habido algunos planteamientos que colocan el seguro social de nuestro país al borde del colapso. Estos planteamientos son claramente tendenciosos, porque faltan a la verdad y forman parte de la propaganda de los grupos interesados en la privatización del sistema. Como nuestra propuesta defiende el modelo de Reparto Solidario bajo el cual funciona el sistema actual, será conveniente aprovechar lo existente; en algunos casos, la estructura institucional y en especial la infraestructura existente. Es un absurdo crear un nuevo sistema desconociendo el existente y buscando su liquidación; es sobre éste que se debe buscar su mejoramiento integral y su ampliación.

2. Nuestro sistema es superavitario, y debería seguir siéndolo por mucho tiempo, de no ser por la mala administración. Hemos afirmado anteriormente que la población paraguaya es mayoritariamente joven: el 70% es menor a 35 años, con lo cual la potencialidad de aportantes es varias veces superior a las posibles cargas de la vejez. En efecto, esta relación es muy clara actualmente en el IPS, donde más de 8 asegurados/as aportan por cada jubilado/a. No obstante, deben realizarse cálculos técnicos adecuados y de largo plazo para mantener la sostenibilidad del sistema.

Asimismo y para el caso del IPS es fundamental la recuperación de los recursos:

- el cobro de lo adeudado por la mayoría de las empresas morosas;
- el cobro al Estado de los más de 500 mil millones de guaraníes, más los intereses que adeuda al IPS en concepto de aporte desde su fundación hasta hoy;
- la recuperación de más de 800 mil millones de guaraníes desviados a empresas privadas y al sector financiero en los bancos liquidados.

Existen además otros mecanismos que ayudan a mantener el equilibrio financiero del sistema:

a) El aumento de la cobertura, tendiendo a cubrir a todos los trabajadores y trabajadoras componentes de la Población Económicamente Activa (PEA), pero por sobre todo instituyendo un efectivo mecanismo de recaudación.

b) La disminución de los gastos administrativos mediante una mayor eficiencia administrativa, racionalidad del funcionamiento institucional, y la disminución de la burocracia administrativa.

c) El aumento del aporte del Gobierno, que normalmente desvía multimillonarios recursos públicos a sectores improductivos como el financiero, y recorta el gasto social. El Gobierno como garante del sistema debe ayudar al mantenimiento del equilibrio financiero con el aumento del aporte cuando esto sea necesario.

3. La solidaridad ampliada. La reforma debe buscar la equidad a través de la solidaridad entendida bajo los principios de una solidaridad nacional entre:

a) La ciudad con el campo: la historia de la urbanización se basa sobre la explotación productiva del campo, desarrollando en la ciudad los beneficios de la modernización sobre el olvido y la pobreza del campo. La mayoría de los asegurados actuales son urbanos y están concentrados en la capital y su área metropolitana, por lo cual es necesario extender la cobertura a los trabajadores rurales dando preferencia a la prestación de la salud.

b) Los activos con los desempleados/as. El desempleo es una situación involuntaria de los trabajadores/as causada por las características estructurales del sistema capitalista, por lo cual no puede constituir un doble castigo suspenderles las prestaciones. La falta de aportes a la seguridad social, por la evasión de los empleadores, por desempleo u otras causas externas no pueden suspender la atención a la salud y maternidad.

c) Los otros dos aspectos de la solidaridad entre jóvenes y viejos y entre los que más ganan con los que menos ganan, ya son tenidos en cuenta por el Sistema de Reparto Solidario.

4. El sistema debe ser público. Por ser un derecho conquistado por los trabajadores debe estar garantizado por el Estado y no puede ser un instrumento para el lucro privado ya que éste no es su fin. Cualquier tipo de interés o beneficio del sector privado debe ser desechado y quedar invariablemente fuera del sistema. El Estado debe precautelar el equilibrio financiero del sistema a través de su intervención y de los mecanismos fiscales de redistribución de la riqueza.

5. La promoción del desarrollo económico y social de nuestro país. Los recursos de la seguridad social, en especial los destinados a las jubilaciones y pensiones son cuantiosos y no son utilizados inmediatamente; éstos consti-

tuyen un importante monto del ahorro nacional que deben ser invertidos en el sector productivo para impulsar su crecimiento, de manera a reactivar la economía y crear nuevas fuentes de trabajo, buscando con ellos mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y trabajadoras.

Es importante puntualizar que en crisis permanente, con estancamiento o retrocesos en la producción, es decir, con desempleo generalizado, falta de ingresos o bajos salarios, el seguro social que se defiende no será posible ya que los factores señalados de la crisis repercuten negativamente en el sistema y los vacía de toda sustentación posible. En este sentido, la garantía del Estado para con el sistema debe ser también para las inversiones productivas y el impulso del desarrollo productivo nacional con pleno empleo.

6. La cotización no puede ser inferior al salario mínimo. En primer lugar, debe eliminarse el mecanismo de determinación del monto jubilatorio por los últimos años de aporte, éste debe ser resultado del promedio de aportes de toda la etapa activa. Asimismo, la cotización básica debe hacerse con el salario mínimo establecido, correspondiendo al empleador la responsabilidad de cubrir la diferencia cuando éstos no pagan dicho salario a sus empleados/as. Igualmente, la jubilación debe garantizarse tomando el salario mínimo como base.

7. Las prestaciones de salud deben ser de carácter preferencial. Tomando en cuenta las condiciones de pobreza de nuestro país, y considerando que la atención a la salud es un servicio de vital importancia para la sobrevivencia de los trabajadores, el sistema debe priorizar la prestación del mismo en cuanto a infraestructura, integralidad y calidad de la atención, así como en medicamentos.

LAS ACCIONES LLEVADAS ADELANTE EN EL MARCO DE LA COC-P

Son la Central Nacional de Trabajadores (CNT) con sus sindicatos nacionales componentes de los sectores de la alimentación (SINTRAG), textil (SOIVA), metalúrgico (SINOMA), construcción (SINTRAICMA), transporte (FETRAT), comercio (SINTECOSS), público (UNTE), y educadores (UNE-SN), conjuntamente con la Organización de Trabajadores de la Educación, Sindicato Nacional (OTEP-SN), los que llevan adelante la campaña "Por la conquista del Seguro Social para todos los trabajadores garantizado por el Estado", en el marco de la COC-P.

Esta campaña comenzó hace casi dos años con una serie de talleres de discusión para analizar la situación del seguro social en nuestro país, para defenderlo de su posible privatización en virtud de los proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo, parlamentarios y sectores empresariales, y que se enmarcan en el Sistema de Capitalización Individual. Con estas discusiones

se fue madurando el posicionamiento político a asumir y la propuesta que sintetizadamente se ha expuesto más arriba.

Posteriormente se ha trabajado en las siguientes actividades:

1. Presentación de la propuesta al Congreso Nacional.

2. Jornadas de discusión en las diferentes bases de trabajadores de los sindicatos arriba citados.

3. Debates públicos con los trabajadores y trabajadoras en la explanada del IPS.

4. Varios seminarios nacionales e internacionales para la profundización del tema y evaluar la situación del seguro social en otros países de la región.

5. Mitines frente a las oficinas de administración del IPS para denunciar el deterioro de los servicios, los graves problemas de corrupción y la falta de medicamentos, presionando para su solución.

6. Brigadas de trabajadores, una vez por semana, para presionar por el mejoramiento de la atención y los servicios en los hospitales del IPS, así como concientizar a los asegurados y aseguradas y sus familiares en contra de la privatización, y la conquista de un seguro social a favor de los intereses de los trabajadores y trabajadoras.

Estas acciones fueron evaluadas recientemente arrojando algunos resultados positivos en cuanto a propaganda y mejoramiento de algunos servicios, sin embargo, con negativos resultados organizativos que puedan sostener una lucha para lograr los objetivos. Las acciones fueron rectificadas y actualmente se trabaja con más peso en el aspecto organizativo, especialmente con los asegurados/as, en el momento de la atención en los hospitales, en los lugares de trabajo y en los barrios.

El resultado final de este trabajo emprendido por la COC-P sólo se tendrá con la no privatización del seguro social en nuestro país y la reestructuración del mismo con base a los intereses de los trabajadores y trabajadoras y del desarrollo nacional.

Derecho a la salud

Exclusión e inequidad social: Señales de la salud en deterioro

Esperanza Martínez
Círculo Paraguayo de Médicos

El análisis sobre los avances de los derechos en salud, según lo establecido en las normativas del PIDESC en el Paraguay, muestra la brecha importante que aún se debe cubrir para lograr un nivel de bienestar básico para toda la población, dentro de un marco de equidad social. Los indicadores básicos de salud, a pesar del avance que se ha producido en algunos programas sanitarios, muestran un perfil epidemiológico del país con graves problemas de salud pública, de insuficiente cobertura y acceso y de importante exclusión social.

INTRODUCCIÓN

El gobierno del Paraguay se ha comprometido con la comunidad nacional e internacional a respetar y velar por el cumplimiento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como de los instrumentos y normativas definidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

En el ámbito del derecho a la salud, el PIDESC define en su artículo 12 el compromiso de los Estados parte sobre "el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental", y espera de parte de los Estados el mayor esfuerzo posible y las medidas necesarias para: reducir la mortinatalidad y la mortalidad infantil, el sano desarrollo de niños y niñas, el mejoramiento de todos los aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente, la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la creación de condiciones que aseguren a todos los habitantes la asistencia médica y el acceso a los servicios de salud.

Por su parte, el Paraguay, con la sanción de la nueva Constitución Nacional en 1992, declara en sus artículos 68 y 69 "que el Estado protegerá y promoverá el derecho a la salud como fundamental, proveyendo las condiciones dentro del Sistema Nacional de Salud, recursos, planes y políticas integradas al desarrollo". Este marco constitucional ha sido la base y el fundamento de la Ley 1.032/96 que propicia la descentralización, coordinación y complementación de los sub-sectores público y privado. Indudablemente, el marco legal de referencia permite suficientemente al país desarrollar políticas y acciones en el sector salud.

Sin embargo, el perfil epidemiológico del país, los indicadores de morbimortalidad materna e infantil, la escasa cobertura y la dificultad para el acceso a los servicios, así como la marcada inequidad social y la exclusión de sectores importantes de la sociedad, permiten aseverar que el país aún debe invertir mucho en el sector social para revertir la situación actual.

Uno de los aspectos que mejor define la voluntad política de las autoridades se relaciona con la inversión financiera y el gasto público en el sector, así como con las medidas que garanticen la transparencia y la eficiencia en la gestión, el combate a la corrupción, el prebendarismo político y el respeto a la idoneidad técnica de los y las profesionales y sus propuestas. El sector salud es siempre utilizado para las coyunturas políticas, los periodos eleccionarios; pero en el momento de concretar dichas propuestas, las autoridades y los líderes políticos no pasan de meras declaraciones generales. Por su lado, la sociedad civil es aún débil en su organización y coordinación, lo que dificulta la exigencia del cumplimiento de sus derechos esenciales.

SITUACIÓN GENERAL DE LA SALUD INDIVIDUAL Y COLECTIVA

La situación de la Salud en Paraguay es simplemente el resultado de la grave situación sanitaria que el país vive desde hace varias décadas. El agravamiento de esta situación se debe sobre todo al aumento de la pobreza y la inequidad social; y por otro lado, a la disminución del gasto público en salud y el mal gerenciamiento del mismo.

La mayoría de los problemas de salud están relacionados con la pobreza, la falta de educación y las malas condiciones de saneamiento básico (agua potable, tratamiento de la basura y eliminación de excretas); enfermedades infecciosas, inmunoprevenibles, desnutrición y malnutrición, alta mortalidad materna e infantil, van asociadas a enfermedades relacionadas con la transición epidemiológica: enfermedades cardiovasculares, diabetes, cáncer, causas externas como accidentes, homicidios, entre otros.

El déficit de recursos suministrados para afrontar los problemas de salud y la mala utilización de los mismos mantiene actualmente a los hospitales y demás servicios y programas sanitarios, con altos niveles de desabastecimiento, sobre todo en insumos y medicamentos, dificultando a la gente de escasos recursos obtener la atención que le corresponde. Cada vez más, los pacientes deben asumir el costo de la atención, situación que influye en el acceso a la atención de salud. Se estima que el gasto directo de bolsillo de la población es de aproximadamente 54% del gasto total del sector; 20% corresponde a Fondos del Tesoro y 26% a la Seguridad Social-IPS (OPS, 2001). Se estima que el porcentaje de población sin acceso a servicios básicos de salud es de aproximadamente el 33% de la población (MSPyBS, 1999).

Indicadores Básicos de Salud

Analizar los indicadores básicos de salud en Paraguay del periodo correspondiente al año 2002, se hace imposible porque no se cuenta con dicha información; los datos oficiales se publican con mucho retraso. El informe sobre "Indicadores Básicos de Salud. Paraguay 2000", fue recientemente publicado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y contiene datos del año 1999. Así también, el Informe sobre "Indicadores de Salud de las Américas: Indicadores Básicos 2002" contiene datos sobre Paraguay desde 1994 hasta el año 2000 (OPS/OMS, 2002).

Considerando los aspectos contemplados en el PIDESC, es importante señalar algunos indicadores generales de salud a partir de las dos fuentes de información antes mencionadas, que muestran claramente el panorama de la salud en el Paraguay.

Tasa de mortalidad materna: En Paraguay, la mortalidad materna tuvo una tasa de 114,4 defunciones registradas por 100.000 nacidos vivos (n.v.) en 1999. Comparativamente, Argentina para el año 2000 tenía 35,0 defunciones por 100.000 n.v.; Brasil 55,8 defunciones por 100.000 n.v. (1999), Bolivia 390 defunciones por 100.000 n.v. (1994) y Uruguay 11,1 defunciones por 100.000 n.v. en 1999 (Ibíd.).

Si analizamos la mortalidad por regiones, las diferencias son muy significativas. De las 18 Regiones Sanitarias, 7 de ellas sobrepasan la tasa nacional: Concepción con 346,5; San Pedro con 255,2; Alto Paraná con 233,5; Caazapá con 193,2; Boquerón con 153,4; Canindeyú con 132,1 y Amambay con 117,4 (MSPyBS/OPS, 2002). Sobre estas cifras hay que destacar que las mismas se corresponden a las muertes "debidamente registradas" en los servicios de salud, existiendo un grave problema de subregistro sanitario en el Paraguay que se estima en más del 40%. Además, desde los sectores no oficiales se tienen dudas sobre la veracidad de los datos oficiales. Por eso se habla de tasas registradas y tasas estimadas, contemplando los problemas de subregistro. En 1997, la tasa estimada de mortalidad materna era de 186 por 100.000 n.v. (OPS, 2001).

Tasa de mortalidad infantil y de menores de 5 años: La tasa de mortalidad infantil[1] para el año 1999, según esta fuente, ha sido de 19,4 defunciones por 1.000 n.v. De las 18 Regiones Sanitarias, diez superan las cifras nacionales: Alto Paraguay 50,0; Alto Paraná 30,1; Boquerón 29,1; Amambay 28,8; Ñeembucú 27,1; Canendiyú 23,8; Cordillera 22,0; Itapúa 21,5; Concepción 20,8; y Misiones 19,7.

Para el análisis de la mortalidad en menores de 5 años, publica una tasa correspondiente al año 2001 de 45,8 defunciones por 1000 n.v., en tanto, otra fuente señala para el año 1999 24,5 defunciones por 1000 n.v. Ambas fuentes son oficiales del Ministerio de Salud y la OPS.

De las 18 Regiones Sanitarias seis tienen tasas inferiores a la nacional y son: San Pedro, Guairá, Caazapá, Paraguarí, Central y Pdte. Hayes. La tasa más alta corresponde a Alto Paraguay con 60 por 1.000 n.v.

Enfermedades endémicas y epidémicas: Durante el año 2002 se ha registrado un brote de difteria en el país, después de 22 años de compartimiento descendente de casos anuales. En el año 1985 se tuvo la tasa más alta de 0,75 x 100.000 habitantes. Entre 1996 y el 2000 no se reportaron casos. A la semana 7 del año 2002 se inició un brote de difteria en el distrito de Capiatá, departamento Central. El mayor número de notificaciones se realizó en la semana epidemiológica N° 32, con 15 casos, posteriormente se observa un descenso en la notificación, sumando hasta la fecha 173 casos notificados.

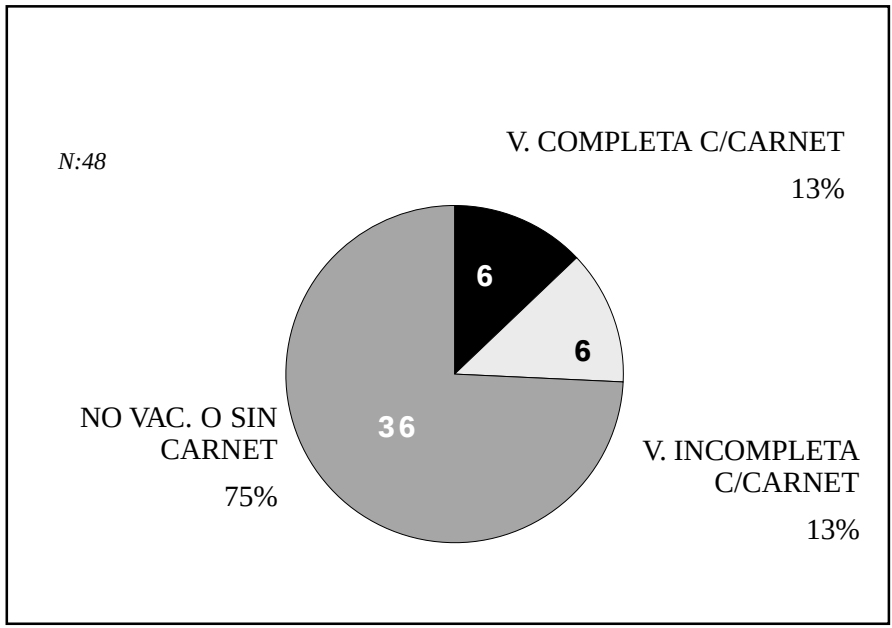
[1] Mortalidad infantil: nº de defunciones ocurridas en un año de niños menores de un año con relación a cada 1000 nacidos vivos en el mismo periodo (según nacimientos y defunciones registradas en el MSPB).

De los 173 casos notificados, fueron confirmados 48 casos, 32 por laboratorio, 12 por clínica y 4 por nexo epidemiológico. Se descartaron 103 casos y quedan pendientes de clasificación 22. Se han presentado casos en 9 distritos de los 19 con que cuenta la XI Región Sanitaria de Central, siendo los de mayor población San Lorenzo, Capiatá y Lambaré.

En la clasificación de casos de difteria por edad se observa que el mayor número de casos se presenta en los grupos etarios de 1 y 5 años, con 5 casos cada uno. La incidencia es mayor en el grupo etario de 1 año.

En cuanto a los antecedentes de vacunación de los casos confirmados de difteria, se identificó que 6 casos tienen vacunación completa para la edad (certificada por carnet), 6 casos tienen vacunación incompleta con carnet y 35 casos no tienen antecedentes de vacunación, o bien la información del estado de vacunación no está documentada por carnet o en registros de los servicios de salud (MSPyBS, 2002).

Casos de difteria según estado vacunal



Fuente: Dirección General de Vigilancia de la Salud. MSPyBS, hasta semana epid. 43/2002.

Desde el año 1999, el informe anual de la CODEHUPY señala que el programa de inmunizaciones tiene anualmente dificultades para la provisión regular y continua de biológicos. Los informes oficiales muestran una gran mejoría en las coberturas, y durante el año 2002 el presupuesto asignado al Programa se ha incrementado muy favorablemente. Sin embargo, consideramos que la responsabilidad sanitaria dista mucho aún de lo que se consideraría óptima para el país.

El diputado Rafael Filizzola, con apoyo técnico del Ministerio de Salud y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha presentado al Parlamento un anteproyecto de ley "De Protección Infantil sobre Enfermedades Inmunoprevenibles", que pretende garantizar desde una política de Estado, "los recursos necesarios para la adquisición y provisión gratuita y efectiva de las vacunas incluidas en el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) del Ministerio de Salud y de aquellas nuevas vacunas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS)". Hasta la fecha, no se conoce avance en su tratamiento a nivel parlamentario, cuando debería ser para nuestros legisladores uno de sus deberes prioritarios.

Observando otras enfermedades endémicas del país, hasta el mes de abril del 2002, el Boletín Epidemiológico del MSPyBS informa: 2.710 casos de malaria; 450 casos de leishmania; 1.897 casos de tuberculosis, 8 casos de tétano neonatal y 15 casos de tétano no neonatal; 25 casos de rabia canina, sin registro de casos para rabia humana. El Paraguay sigue sin registro de casos de sarampión y poliomielitis.

FINANCIAMIENTO

Probablemente el factor que mejor demuestra la voluntad política de un gobierno para implementar sus políticas, planes y programas de acciones, sea el recurso financiero que asigna anualmente para la ejecución de los mismos. En ese sentido, consideramos de suma utilidad analizar el comportamiento del Presupuesto General de Gastos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social con una perspectiva de varios años (1997-2003).

a) El Presupuesto General del Ministerio de Salud Pública dentro del periodo considerado presenta el siguiente comportamiento: La ejecución presupuestaria promedio entre los años 1997–2001 de la entidad es inferior al 75% de la previsión presupuestaria, nivel que también es inferior a la ejecución promedio de la Administración Central, siendo el nivel más bajo en el año 1999 con el 65,2%, y el nivel más alto de ejecución en el 2001 con el 78,6% (Gaete, 2002).

Presupuesto General de Gastos de la Nación
Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS)
Periodo 1997/2003
(en miles de millones de guaraníes)

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Presupuesto	339	438	535	587	527	562	616
Ejecutado	265	318	349	423	414	198	
% Ejecución	78,2%	72,5%	65,2%	72,1%	78,6%	35,3%	0,0%
Variación (Presup.)		29,2%	22,3%	9,6%	-10,2%	6,6%	9,5%
Variación (Ejec.)		19,8%	9,8%	21,3%	-2,1%	-52,1%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGGN), ejecución año 2002 al 30/06/2002.

En un comparativo entre la ejecución presupuestaria de la Administración Central y el MSPyBS, se observa que la Administración Central en su conjunto ha logrado una mayor ejecución presupuestaria que el Ministerio de Salud.

Presupuesto General de Gastos de la Nación
Comparativo de la ejecución presupuestaria
Ministerio de Salud Pública / Administración Central
Periodo 1997/2002

% Ejecución	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Administración Central	82, 8%	80, 2%	73, 3%	80, 4%	80, 1%	37, 2%
MSPBS	78, 2%	72, 5%	65, 2%	72, 1%	78, 6%	35, 3%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del PGGN.

Por otra parte, los servicios personales (sueldos y salarios) son priorizados mientras que los materiales, suministros y la inversión física son los que se dejan ejecutar, siendo estos rubros de gastos, fundamentales en la ejecución de la política sanitaria; por ejemplo, el caso de los rubros de materiales y suministros, si son ejecutados eficientemente y con transparencia significarían la diferencia entre establecimientos sanitarios (hospitales, centros de salud, etc.) desabastecidos (y frecuentemente con "paros técnicos"), y establecimientos sanitarios que cuenten por lo menos con insumos básicos disponibles para atender a la población que acude a recibir algún tipo de servicio.

b) Nivel 300-Objeto del gasto 350: Productos e Instrumentales Químicos y Medicinales: El Objeto del Gasto (OG) 350 del Presupuesto General del MSPyBS, se corresponde específicamente a drogas, productos instrumentales, químicos y medicinales. Como ya señalábamos anteriormente, este rubro presupuestario es de vital importancia para el funcionamiento de los servicios de salud (Rodríguez, 2002).

Durante el periodo 1997-2002, el presupuesto tuvo el siguiente comportamiento:

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
Comparativo de presupuesto aprobado, obligado y pagado
Objeto del gasto 350: Productos e instrumentos químicos y medicinales
Periodo 1997/2002
(en millones de guaraníes)

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Presupuestado (a)	26.078	24.566	47.813	68.516	34.453	76.829	278.257
Obligado (b)	20.215	20.102	22.002	49.158	24.026	31.083	166.589
Pagado (c)	17.152	15.999	13.369	36.265	13.209	13.489	109.486

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Datos del PGGN, Ejecución año 2002 al 30/06/02. CIRD: Carlos Rodríguez.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
Comparativo de presupuesto aprobado, obligado y pagado
Objeto del gasto 350: Productos e instrumentos químicos y medicinales.
Periodo 1997/2002
(porcentaje de cumplimiento de los compromisos)

En términos porcentuales se tiene que:

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Promedio
% Presupuesto obligado (b/a)	77,5%	81,8%	46,02%	71,6%	69,7%	40,4%	69%
% Ejecución relativa (c/b)	84,8%	79,5%	60,7%	73,7%	54,9%	43,0%	71%
% Ejecución absoluta (c/a)	65,7%	65,1%	27,9%	52,9%	38,3%	17,5%	50%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Datos del PGGN, Ejecución año 2002 al 30/06/02 CIRD: Carlos Rodríguez.

- El nivel promedio de las obligaciones en el periodo 1997-2001 es del 69%.
- En dicho lapso, sobre los montos obligados, en promedio se abonó el 71%.
- En el mismo periodo, sobre el monto presupuestado se gastó el 50% en promedio.

Podemos observar también que los años 1999 y 2001 han sido los peores en cuanto al gasto público en el rubro de medicamentos e insumos, hecho que se relaciona coherentemente con las denuncias efectuadas en informes anteriores de la CODEHUPY, sobre grave desfinanciamiento de hospitales, centros y puestos de salud de todo el sector público. Durante estos últimos años esta situación ha sido motivo de numerosos huelgas y protestas del sector de trabajadores de la salud. El comportamiento de la ejecución absoluta del año 2002 al término del primer semestre (30/06/02), sólo del 17,5%, da una perspectiva y tendencia de bajo cumplimiento de la ejecución presupuestaria también para este año.

El Presupuesto puede ser analizado también según su destino de gasto: el Tipo 1 corresponde a la Conducción Superior (nivel central); el Tipo 2 a programas generales y servicios y Tipo 3 a programas de inversión, a través de la deuda pública, como los provenientes de los proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Mundial.

Promedio de la ejecución presupuestaria según tipo de presupuesto en el periodo 1997-2001:

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
Comparativo de presupuesto aprobado, obligado y pagado
Objeto del Gasto 350: Productos e instrumentos químicos y medicinales
Según tipo de programas (tipo 1, 2 y 3)
Periodo 1997/2001

Concepto	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3
% Presupuesto Obligado	71,2%	70,6%	32,3%
% Ejecución sobre monto obligado	53,6%	66,4%	61,7%
% Ejecución según monto presupuestado	48,5%	47,8%	29,2%

Fuente: Elaboración propia en base a Datos del PGGN.
CIRD: Carlos Rodríguez

Presupuesto Tipo 2 incluye a toda la red sanitaria pública en sus diversos niveles de atención y complejidad. El OG 350 está destinado a proveer de insumos a hospitales especializados (Psiquiátrico, Medicina Tropical, Centro de Emergencias Médicas, Hospital del Cáncer, Centro del Quemado, etc.), generales (Hospital Nacional de Itauguá), regionales, sub regionales, distritales, centros y puestos de salud en todo el país, igualmente a los programas de promoción y prevención, vigilancia epidemiológica, saneamiento ambiental, etc. Sin embargo, la ejecución de este OG es inferior al 50% del presupuesto asignado, lo que no es deseable en absoluto por la importancia que tienen estos insumos en la recuperación de la salud de los usuarios y usuarias que recurren al sub sector público. Una ejecución tan deficiente, aun en tiempos de crisis, y en particular en *estos* tiempos de crisis, pone en evidencia el real valor que se da a la salud de la población de menores ingresos.

c) La deuda flotante en el OG 350: Cada año fiscal termina sin que el Ministerio de Salud cancele todas las obligaciones contraídas. Éstas constituyen compromisos de pago por definición de la Ley N°1535/99 de Administración Financiera del Estado (art. 22). A su vez en el mismo artículo, se define al pago como el cumplimiento total o *parcial* de las obligaciones. Como las obligaciones se originan en un vínculo jurídico financiero entre el Estado y los proveedores, estas deudas deben cancelarse en algún momento. En principio, la deuda flotante está constituida por estas obligaciones exigibles y que no han sido pagadas al 31 de diciembre de cada año, debiendo cancelarse a más tardar el último día del mes de febrero del año siguiente (art.28, Ley 1535/99).

En el siguiente cuadro se aprecia el comportamiento de la deuda flotante del Ministerio de Salud Pública en el periodo estudiado:

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
Objeto del gasto 350: Productos e instrumentos químicos y medicinales
Deuda flotante. Periodo 1997/2002
(en millones de guaraníes)

Concepto	1997	1998	1999	200	2001	2002	Total	Total
Deuda Flotante OG 350	3.063	4.102	8.633	12.893	10.816	17.594	39.508	57.102
Variación (aumento/dismin)		33,9	110,4	49,3	-16,1	62,6	Sin 2002	Con 2002

Fuente: Elaboración propia en base a Datos del PGGN, Ejecución año 2002 al 30/ 06/02
CIRD. Carlos Rodríguez

- Existe una marcada tendencia hacia el aumento de la deuda flotante desde 1997 a la fecha.
- La deuda flotante de 2001 es mayor en un 253% a la de 1997.
- De 1997 a 2001, el total de la deuda flotante casi alcanzó los 40 mil millones de guaraníes.
- El actual ejercicio podría añadir al menos otros 10 mil millones de deuda flotante.

d) Salud Reproductiva: Un aspecto positivo a destacar en términos presupuestarios ha sido la creación dentro del presupuesto fiscal 2002 del "Programa de Salud Sexual y Reproductiva" a instancias de la Comisión de Equidad, Genero y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, cuyos/as integrantes impulsaron una propuesta concreta para asignar recursos a ser destinados a la Salud Reproductiva dentro del MSPyBS durante el tratamiento parlamentario del Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2002.

Desde el punto de vista de una política nacional de población y desarrollo, la creación de este programa es bastante significativo pues es la primera vez que el país asigna recursos públicos nacionales a la adquisición de insumos de Planificación Familiar (históricamente el 100% de los insumos que se entregaban en los establecimientos del MSPyBS provenía de la cooperación internacional).

Lastimosamente, el análisis de la ejecución presupuestaria muestra el bajo porcentaje de ejecución presupuestaria al primer semestre del ejercicio fiscal 2002, donde sólo se ha ejecutado el 8,6% del total de recursos asignados (Gaete, 2002).

e) Fondos Rotatorios del MSPyBS: La Ley 1535/99 y los decretos 8.127/00 y 16.245/02 permiten a las Regiones Sanitarias del MSPyBS la utilización de fondos rotatorios para el manejo de sus recursos propios, hasta un monto que no sea inferior al 50% del total de los ingresos recaudados mensualmente en cada región sanitaria. Esta modalidad permite a las Regiones Sanitarias mejorar la utilización de sus recursos propios, apoyando a la vez la política de descentralización del Estado. En ese sentido, esta ley constituye un avance en el proceso de modernización de la administración de recursos a nivel local.

Por otro lado, la evaluación de la implementación de los fondos rotatorios del MSPyBS en el primer semestre de 2002 (febrero al 30 junio 2002), muestra que se han habilitado cuentas a nombre de todas las Regiones Sanitarias, SENASA, Superintendencia de Salud, MSPyBS, Capital y Centro Médico Nacional. Se transfirieron 792 millones de guaraníes. Como la Dirección General del Tesoro no puede discriminar los ingresos por cada Región Sani-

taria, esto dificulta el control del cumplimiento de la norma para transferir al 50%, mínimo del total de sus ingresos recaudados mensualmente.

Del total de los 792 millones de guaraníes transferidos, el 67,8% ha sido nuevamente a niveles centrales del MSPyBS y sólo el 32,2% a las 18 Regiones Sanitarias. Esta situación, analizada desde la perspectiva del gran desfinanciamiento de los hospitales y otros servicios del país muestra claramente la poca voluntad política del gobierno para invertir en el sector salud y apoyar realmente los procesos de modernización y descentralización del Estado.

Algunas conclusiones

- El análisis sobre los avances de los derechos en salud, según lo establecido en las normativas del PIDESC en el Paraguay, muestran la brecha importante que aún se debe cubrir para lograr un nivel de bienestar básico para toda la población, dentro de un marco de equidad social.
- Los indicadores básicos de salud, a pesar del avance que se ha producido en algunos programas sanitarios, muestran un perfil epidemiológico del país con graves problemas de salud pública, de insuficiente cobertura y acceso y de exclusión social.
- El análisis del financiamiento del sector salud muestra la baja y poco eficiente ejecución presupuestaria. La disminución progresiva del gasto real en los insumos, drogas, medicamentos, factor que influye directamente en el acceso económico de la población pobre a la atención en salud. Si al menor gasto añadimos el aumento de la población, el aumento de la pobreza y el incremento de costo de medicamentos e insumos por la suba del valor de cambio del dólar, tenemos como resultado un grave deterioro del aporte de recursos al sector salud, lo que dificulta al MSPyBS cumplir con sus políticas, objetivos, metas y programas.
- En el periodo 2002 se debe destacar la creación del rubro presupuestario para el Programa de Salud Sexual y Reproductiva, a partir de la iniciativa de Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, a pesar de su aún baja asignación efectiva en porcentaje de transferencia.
- En el área del financiamiento, se destaca la implementación de la Ley de Fondos Rotatorios 1535/99 y los decretos 8127/00 y 16245/02 que permiten a las Regiones Sanitarias del MSPyBS la utilización de fondos rotatorios para el manejo de sus recursos propios.
- La Ley de Fondos Rotatorios, a pesar de ser un instrumento útil para mejorar la gestión de la Regiones Sanitarias, no ha sido implementada suficientemente y se sigue priorizando el nivel central sobre las regiones sanitarias y el nivel local de atención. Esto permite ver claramente

el poco avance real que se tiene a nivel de gobierno sobre las ideas que permitan una descentralización del sector salud.

- No se observa un compromiso real de parte del gobierno que defina como prioridad el sector salud, que se traduzca en una transferencia real y efectiva de todos los recursos asignados anualmente a través del Presupuesto General de Gastos del MSPyBS.
- El gasto en salud no prioriza los rubros de medicamentos, alimentos ni insumos médicos, sumamente necesarios para la atención de las personas más carenciadas que acuden al sector público, ni racionaliza el gasto en servicios personales.

RECOMENDACIONES

- Que el gobierno defina como prioridad el sector salud, y esto se traduzca en una transferencia real y efectiva de todos los recursos asignados anualmente a través del Presupuesto General de Gastos del MSPyBS, priorizando los rubros de medicamentos, alimentos, insumos médicos, y racionalizado los gastos en servicios personales.
- Considerando las altas tasas de mortalidad materna, que el país tome un compromiso de Estado con el tema de la Salud de la Mujer y mantenga el rubro presupuestario para el Programa de Salud Sexual y Reproductiva, a partir de la iniciativa de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores. Esto significaría la asignación y ejecución del 100% de lo establecido anualmente en el Presupuesto General de Gastos. Así también, que el Programa sea elaborado y presupuestado técnicamente por el Ministerio de Salud, sobre la base cero, de acuerdo a las necesidades reales del país.
- Considerando como otra prioridad la salud infantil y de la niñez, que sea tratado y aprobado el proyecto de la Ley "De Protección Infantil sobre Enfermedades Inmunoprevenibles", elaborado por el diputado Rafael Filizzola, que pretende garantizar, desde una política de Estado, "los recursos necesarios para la adquisición y provisión gratuita y efectiva de las vacunas incluidas en el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) del Ministerio de Salud y de aquellas nuevas vacunas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS).
- Apoyando las políticas de Reforma del Estado, que se implemente la Ley de Fondos Rotatorios, con el objetivo con que fue elaborada: garantizar que parte de los ingresos propios de las Regiones Sanitarias puedan ser utilizados por el nivel local, según sus necesidades prioritarias, disminuyendo la burocracia del Estado y garantizando un gasto más eficiente y efectivo a nivel local. Esta medida ayudaría de manera importante a paliar los problemas de desabastecimiento de los servicios de atención (hospitales regionales, centros y puestos de salud), y propiciaría el proceso de descentralización del Estado en el sector salud.

BIBLIOGRAFÍA

Adenauer/OIT (2002): Estrategia Nacional de Reducción de la pobreza y la desigualdad, Asunción.

Gaete, Rubén (2002): Informe preliminar del documento Análisis del Presupuesto 2003, Asunción, Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD).

Ley de Fondos Rotatorios Nº 1535/99 y los decretos Nº 8127/00 y Nº 16245/02, Asunción, MSPyBS.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) (1999): Análisis del Sector Salud del Paraguay 1999, Asunción, MSPyBS.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) (2002): Boletín Epidemiológico 14 semana 43, Asunción, MSPyBS.

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) (2002): Boletín Epidemiológico Año 8 Nº 24 Mayo, Asunción, MSPyBS.

OPS/OMS (2001): Paraguay: Perfiles Básicos de Salud.

OPS/OMS (2002): Situación de Salud en las Américas: Indicadores Básicos 2002.

PNUD (2002): Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay.

Presupuesto General de Gastos de la Nación (Años 1997 a 2002).

Rodríguez, Carlos E.(2002): Análisis del Presupuesto del MSPyBS. Periodo 1997-2002, Asunción,

Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República (SAS)/ PNUD/ BID/BM/Konrad (2002): Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, Asunción, SAS/ PNUD/BID/BM/Konrad Adenauer/OIT.

Derecho a la seguridad alimentaria

Medidas neoliberales atentan contra el derecho a la alimentación

Tomás Palau Viladesau
BASE Investigaciones Sociales

Garantizar alimentos de valor nutricional a toda la población del país con la implementación de políticas económicas neoliberales y con los niveles de corrupción imperantes es una contradicción. La "liberalización" del mercado alimentario implica la exclusión de al menos un millón de personas del acceso al alimento y al agua potable.

INTRODUCCIÓN

Con la implementación y profundización de medidas económicas neoliberales no puede haber garantías de cumplimiento de los derechos de la población en materia de seguridad alimentaria[1]. Para el caso, no puede haber garantías para el cumplimiento de los derechos humanos, y en particular de los DESC. El capitalismo neoliberal supone la primacía de los intereses de las corporaciones multinacionales; cualquier intento de implementar medidas que protejan a los pueblos contra los abusos que aquéllas cometen para maximizar sus ganancias (y las remesas de ellas a sus casas matrices) serán sistemáticamente eliminadas, ya sea por la vía del accionar de gobiernos corruptos, o por la vía de la coacción en el caso de gobiernos autoritarios.

En este sentido, tanto la Constitución Nacional, como los Convenios y Tratados firmados internacionalmente son letra muerta. En efecto, la Constitución aprobada en 1992 plantea en su artículo 6 que "El Estado [...] fomentará la investigación sobre los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico y social, con la preservación del ambiente y con la calidad de vida de los habitantes". De la misma manera, en el inc. 4 del artículo 47 se lee que el Estado garantiza "la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura". Resulta expresiva la violación de los últimos gobiernos nacionales con respecto a estos bellos enunciados constitucionales.

Una cosa parecida ocurre con los convenios y tratados internacionales firmados por el Paraguay, entre los que se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de diciembre de 1966, o la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo en su Resolución 41/128.

El concepto de seguridad alimentaria alude a dos tipos diferentes de problemas: a) el primero se refiere a la relación que guardan entre sí los niveles tendenciales de la producción y de la demanda (efectividad y/o potencial), y que se denominan *problemas de disponibilidad;* b) el segundo se refiere a la presencia de sectores (significativos) de la sociedad que no logran satisfacer sus requerimientos nutricionales básicos y que se denominan *problemas de acceso* (Schejtman, s/f).

Los factores que se relacionan con los problemas de *disponibilidad* son: el crecimiento poblacional, el agotamiento de los recursos renovables y no renovables, el incremento del componente importado de la oferta alimentaria interna, los factores que afectan la dinámica de la producción y de la productividad agropecuaria.

[1] Cuando se habla de seguridad alimentaria, se alude igualmente al acceso seguro de la población al agua (potable).

Los factores que se relacionan con los problemas de *acceso* son: la distribución del ingreso y la riqueza, la vulnerabilidad de determinados grupos sociales, la pobreza.

Tanto los factores de disponibilidad como de acceso pueden verse afectados por circunstancias coyunturales o factores estructurales. Dichos factores se organizan en el siguiente cuadro.

Tipo	Problemas coyunturales	Problemas estructurales
Problemas de disponibilidad	Fluctuaciones de la disponibilidad en relación a los valores tendenciales de la oferta como consecuencia: - del carácter cíclico de la producción agrícola. - de las fluctuaciones de los precios internacionales	Persistencia o crecimiento de la brecha entre la demanda agregada y la producción interna.
Problemas de acceso	- Desastres climáticos en productores - Pérdida de empleo en consumidores	Condiciones de pobreza e indigencia en sectores significativos de la población.

Sobre estas consideraciones manifiesta Schejtman que el componente del problema alimentario que tiene mayor relevancia es el referido a los problemas estructurales de acceso. Ahora bien, como su misma naturaleza lo indica, la superación de las causas que lo determinan trasciende el ámbito de la política alimentaria e involucra al estilo de desarrollo en su conjunto.

Sin embargo, en la medida en que se considere que éste es el aspecto de mayor jerarquía dentro del problema alimentario, como lo es en el caso paraguayo, tanto el enfoque como el contenido de la política alimentaria (que no existe) en particular la destinada a resolver problemas de disponibilidad estructural, serán muy diferentes a los que éste tendría si, por ejemplo, se da mayor jerarquía a los problemas de disponibilidad, en el supuesto implícito de que resueltos éstos se ha avanzado también en la resolución de los problemas de acceso.

OTRO AÑO DE PROBLEMAS (ALIMENTARIOS) PARA LA POBLACIÓN

La breve referencia conceptual anterior tiene como propósito dejar en claro que para el caso paraguayo los principales problemas alimentarios tienen que ver con problemas de acceso, y entre éstos, los de tipo estructural. Esto no significa que no existan problemas coyunturales de acceso[2], o que circunstancias como la devaluación del peso argentino o del real brasileño, cree un desfavorable escenario para los productores nacionales de alimentos. Estos problemas también se dieron durante el año, pero no pueden llegar a compararse, en cuanto a su profundidad y extensión, con las derivaciones que trae aparejadas el aumento de la pobreza y la indigencia.

Hay información bastante poco precisa sobre el aumento de la pobreza durante los últimos años. La fuente más conservadora (FNUAP, 2002) afirma que desde 1995 hasta el 2001 la pobreza aumentó en un 4%, en tanto que la Secretaría de Acción Social (SAS)[3] sostiene que para dicho periodo el aumento de la pobreza fue del 11%. Sea cual fuera el incremento, el país tenía a fines del año pasado 1.976.578 pobres, de los cuales 909.571 eran pobres extremos, esto es, tenían dificultades para comprarse la comida de cada día.

La dificultad en el acceso tiene como antecedente inmediato la pobreza, la cual está principalmente causada por la dificultad de obtención de empleo. Durante el año, este problema se agudizó. Según la información de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), casi la mitad de la población paraguaya tiene algún problema de empleo, o no lo tiene, o está subempleado, o tiene empleo estacional, situación que, según fuentes periodísticas tenderá a agudizarse durante los últimos meses del año (La Nación, Supl. Económico, 22/07/02).

Además del problema vinculado al empleo, otro hecho que conspiró a favor del aumento de la pobreza fue el rebrote de la inflación durante el 2002, la cual –según fuentes del Banco Central del Paraguay (BCP)– podría llegar al 15%. La inflación se debió en buena parte al aumento sostenido del dólar con respecto al guaraní, con lo cual los artículos importados subieron de precio, así como la producción local que depende de insumos importados.

El tema del aumento de la pobreza, sea por la razón que fuese: desempleo, inflación, recesión, caída de las inversiones u otra, dio pie a que algunos expertos y editorialistas emitieran sus opiniones. Según una de esas fuentes, el Paraguay no es un país pobre, sino que lo empobrecieron los políticos, los corruptos, el desgobierno (ABC, 07/05/02). A su vez, el Cardenal Julio Terrazas Sandoval (boliviano), de visita por el país, afirmó que el "fracaso de políticos genera corrupción, pobreza y violencia social".

[2] Piénsese por ejemplo en la cantidad de personas desocupadas generadas por el cierre de industrias y comercios, que pasan momentáneamente por serios problemas de ingresos económicos, o pasarán a engrosar las cifras de los pobres estructurales.

[3] En el documento aparecido durante el mes de octubre "Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad".

En fin, para que el 49,3% de los paraguayos y paraguayas que hoy viven con menos de 10.000 guaraníes al día (Banco Mundial, 2002) pueda a corto plazo zafar de tan incómoda situación, la economía tendría que crecer a 4,5% anual, esto es, al doble de su tasa de crecimiento demográfico. Los pronósticos son por cierto, desalentadores: el "crecimiento" esperado es de –3.5%. Según una fuente de Gobierno, en el Paraguay "no hay políticas de Estado para revertir el empobrecimiento".

La Central Nacional de Trabajadores (CNT) divulgó a mediados de año un estudio según el cual una familia tipo de cinco miembros necesita para vivir entre 1.1 millón y 2.5 millones de guaraníes, según su condición socioeconómica. Este tipo de situaciones llevó al conocido economista nacional Oscar A. Flecha a reconocer, en un estudio por él realizado recientemente, la "fuerte degradación del consumo mensual de las familias".

Otros datos impactantes conocidos durante el año los proporcionó un estudio de Social Watch (2002) según el cual en el Paraguay existen 937 mil pobres menores de 14 años, cifra que corresponde al 42% del total de la población entre 0 y 14 años. Dicho estudio afirma además que 6 de cada 10 pobres en el país viven en el campo, y que el 63% de la población de 6 años o menos presenta al menos una necesidad básica insatisfecha (NBI).

Lo cierto es que durante el año se dio por primera vez en el país que familias pobres, en este caso, las afectadas por la represa de Yacyretá, salieran a las calles de Encarnación en julio, a pedir alimentos frente a los supermercados. Se trata quizás de un acto simbólico (aunque consiguieron algunas provisiones), pero que refleja el clima subjetivo de intranquilidad de la población hacia la obtención de alimentos. Del mismo modo, recién durante este año empezó a dinamizarse la formación de "clubes del trueque" (de ya larga trayectoria en otros países de la región) en diferentes puntos del país, apoyados principalmente por Organizaciones No Gubernamentales (ONG). La visita en agosto de Alberto F. Sabaté, economista y profesor argentino, para quien "la economía del trueque combatirá la pobreza y la exclusión social", tendió a reforzar este movimiento.

Toda esta situación se vio igualmente reflejada en el descenso en 10 puntos en la calificación del Índice de Derechos Humanos del PNUD, que ubicó al Paraguay en el lugar 90.

En cuanto a la situación de los consumidores/as, el panorama del año no estuvo mucho mejor. Paralelo al aumento del dólar se dio una seguidilla de aumentos de precios en productos de la canasta básica; en julio hubo una remarcación general, hacia arriba, de precios en los supermercados. En agosto, en una campaña que fue mucho más publicitaria que efectiva para el consumidor/a, una serie de supermercados decidieron bajar los precios de 99 productos. La prensa, no obstante, se hizo eco de la queja de los compradores en el sentido que dicha canasta incluía productos innecesarios o de mala cali-

dad. La ofensiva de marketing de los supermercados se desinfló en muy corto plazo ya que en septiembre se asistió a una nueva suba en el precio de la harina (del 34%), y los panificados en alrededor de un 11% (asociado esta vez a la suba del gasoil). También en septiembre se registró un aumento de los precios de productos frutihortícolas (los cuales descendieron posteriormente en noviembre, con el inicio de la cosecha de variedades tempraneras).

En cuanto a la oferta de alimentos, pudo constatarse también durante el año un revival de la antigua práctica paraguaya de la venta de alimentos casa por casa (las burreritas). Se trata de vendedoras ambulantes (pero ahora sólo con canastas en la cabeza) que con la venta domiciliaria –principalmente de frutas y verduras–, buscan el pan en la calle.

En el sombrío escenario descrito más arriba se dieron, no obstante, algunos hechos que, de algún modo, terminaron beneficiando al consumidor/a urbano/a. En efecto, con la falta de dinero circulante, el sector gastronómico tuvo que adecuarse a la crisis y se desató –lo que la prensa llamó– una "guerra de precios" en bares y restaurantes de comida rápida (comida basura), en donde se ofrecían "combos" (incluso en cadenas como la Mc Donalds, Pizza Hut o Burger's King) a la mitad del precio a los que se ofertaban anteriormente (surgen también los boliches de "empanadas a 500").

Por otro lado, la prensa informó también de las siguientes nuevas características de ese sector:

a) se dio por un lado una multiplicación de establecimientos formales e informales de venta de comidas (lógicamente sin ningún tipo de control sanitario o bromatológico);

b) aparecen de golpe numerosas churrasquerías que van desde las elegantes hasta las improvisadas en las veredas con tamborcitos reciclados en parrillas;

c) se da una batalla de precios que lleva –como ya se consignó– al abaratamiento de los precios;

d) la comida típica paraguaya empieza a ofertarse en elegantes restaurantes de altos ingresos, o incluso se abren establecimientos exclusivamente dedicados a ella;

e) surgen y proliferan las ofertas de entrega de comidas a domicilio;

f) crece el número de cadenas de comida rápida y,

g) se generaliza la práctica de la apertura de restaurantes en todos los shoppings.

Estos cambios en el sector gastronómico urbano del país deben entenderse en el contexto más amplio del circuito de producción y consumo de alimentos. La oferta de alimentos cocinados (prêt a porter) representa el último eslabón de la etapa de distribución de aquel circuito.

Para la FAO (2000), el Paraguay presentó en 1999 (último año del que se dispone de información) una ingesta calórico proteica de 2.588 cal./día, aumentando desde 1990 en que la misma era de 2.421 cal./día[4].

Por el lado de la producción, el ex ministro de Agricultura y Ganadería, Lino Morel, había advertido ya en junio que la misma caería de manera importante durante el año, debido no sólo a la disminución en el área de siembra (por falta de insumos y financiamiento en plazos adecuados), sino por la severa sequía que afectó al país durante el año, prácticamente hasta fines de septiembre. Por otro lado, informes provenientes del departamento de Itapúa daban cuenta de que ciertos productos de autoconsumo familiar como los tubérculos (mandioca y batata), a comienzos de noviembre empezaban ya a pudrirse por efecto de las fuertes lluvias caídas durante los meses de octubre y noviembre.

Por su parte, un reciente informe del Banco Mundial (2001), basándose en un trabajo de Morley (2002) da sugerencias para la elaboración de políticas que tiendan a mejorar la productividad rural, entre las que menciona:

a) satisfacer la demanda de tierra por parte de los campesinos;

b) corregir los errores cometidos por el Instituto de Bienestar Rural (IBR) anteriormente en la distribución de la tierra;

c) el avalúo y los impuestos sobre la tierra debieran reflejar el potencial productivo de la misma y los impuestos debieran ser lo suficientemente altos para infligir un costo real a aquellos que retienen tierra fuera del mercado;

d) el acceso al crédito se deterioró por efecto de la crisis bancaria, por lo que se debe animar al sector privado a través de incentivos a hacer préstamos a los productores;

e) la asistencia técnica debe ser reforzada para generar economías de escala en los asentamientos;

f) estimular la inversión para aumentar el producto agrícola puede beneficiar el empleo rural no agrícola y,

g) mejorar la infraestructura vial.

En otro ámbito, se registró durante el año un aumento del número de familias que cultivan huertas en el gran Asunción, tanto para el autoconsumo como para la venta en el vecindario. Se trata de pequeños emprendimientos a escala reducida, pero que expresan la adaptabilidad de las conductas productivas a la situación de crisis recesiva que repercute directamente en la seguridad alimentaria de la población.

[4] En 1999 el país mejor posicionado era EEUU con 3.754 cal/día, y el peor posicionado era Somalia con 1.555 cal/día.

Entre los temas varios puede consignarse que el Ministerio de Agricultura y Ganadería inició una serie de seminarios sobre seguridad alimentaria para conscriptos en los cuarteles. Se trata de módulos de capacitación en temas agrícolas en diferentes unidades militares, orientados a que cuando los jóvenes concluyan su servicio militar tengan conocimientos sobre técnicas agrícolas.

RECOMENDACIONES

Analizando el contexto político y económico del país, es más el escepticismo que la convicción lo que impide formular recomendaciones viables. No obstante, se avanzan algunas –las más realistas posibles– de carácter general que tenderían a mitigar esta situación:

- Dirigir la inversión hacia obras públicas empleo-intensivas que tiendan a descender los actuales niveles de desempleo y subocupación.
- Invertir en programas de reforma agraria que den al pequeño productor seguridad jurídica sobre la tierra de modo a aumentar su inversión de largo plazo, la diversificación productiva y la productividad de la finca.
- Invertir en programas de desayuno y almuerzos escolares, con lo que además de mejorar la alimentación infantil se aumenta el aprovechamiento escolar y la retención del alumno/a en el sistema.
- Prever programas de emergencia alimentaria para grupos particularmente vulnerables a quienes convendría previamente identificar con precisión.
- Fomentar la realización de ferias del pequeño productor que propendan al contacto directo entre productor y consumidor, de modo a saltarse la expoliadora cadena de intermediación en la comercialización alimentaria.
- Implementar un efectivo control sanitario y bromatológico en el expendio de alimentos en zonas urbanas.
- Invertir en la mayor cobertura en el suministro de agua potable para la población actualmente excluida del servicio.

BIBLIOGRAFÍA

Bareiro, Line; Escobar, Manuelita; Oddone, Hugo (2002): Memorias del Foro Pobreza, Población y Desarrollo, Asunción, Fondo de Población de Naciones Unidas.

Banco Mundial (2002): Informe sobre el desarrollo mundial 2002. Instituciones para los mercados.

Banco Mundial (2001): Paraguay. Attacking Poverty, (Vol. 1. Summary Report), November.

FAOSTAT 2000 <http://www.fao.org>

Morley, Samuel (2002): Rural poverty in Paraguay", [mimeo], Washington D.C, World Bank.

Schejtman, Alejandro (s/f): "Seguridad alimentaria, campesinado y biotecnología: notas para la adecuación institucional y la definición de criterios de selección tecnológica" En: TALLER sobre biotecnología y sistemas alimentarios. Santiago, FAO.

Secretaría de Acción Social (SAS) (2002): EstrategiaNacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, Asunción, SAS.

Social Watch. Control Ciudadano (2002): El Impacto Social de la Globalización en el Mundo. Informe 2002, Nº 6, Montevideo. Social Watch. Control Ciudadano.

Derecho a la educación

Educación: un derecho constitucional conculcado

Marta Almada Denis
Cristina Coronel
Servicio Paz y Justicia – Paraguay
(SERPAJ PY)

En el mundo en que vivimos, la calidad de la educación es algo que no admite retraso. Sin embargo, la escasez de medios económicos y falta de voluntad política, atentan contra las propuestas de mejoramiento de la educación que se implementan desde hace varios años, a través de la Reforma Educativa.

INTRODUCCIÓN

El Derecho a la Educación se enmarca dentro de los derechos fundamentales de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Estos últimos se han cumplido paulatinamente según el presupuesto de cada país. Sin embargo, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha estipulado que se le debe dedicar igual atención y urgente consideración a todo tipo de derechos planteando que el "concepto de derechos humanos se convierte en un concepto político-económico, abarcando en uno solo la seguridad y protección del individuo, su bienestar material y moral". Los derechos humanos constituyen un todo indivisible, reflejando la unidad y singularidad del ser humano. En su resolución 4 del 12 de febrero de 1977, la Comisión de los Derechos Humanos subraya "la responsabilidad y el deber de todos los miembros de la comunidad internacional de crear las condiciones necesarias para el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, como vía esencial que asegure el disfrute real y significativo de los derechos civiles y políticos y de las libertades fundamentales"[1].

Ello implica la responsabilidad de los países desarrollados de construir un orden económico mundial verdaderamente justo, donde los derechos económicos, sociales y culturales tendrían la oportunidad de ejercitarse. En este sentido, las políticas neoliberales que constituyen un proyecto socio-económico globalizado limitan el cumplimiento integral de estos derechos, sometiendo a las leyes del mercado las condiciones de una vida digna y el cumplimiento de derechos básicos como la salud, la educación, el empleo y la recreación.

En el marco de los DESC, el derecho a la educación se define como la posibilidad de que cualquier individuo reciba una educación de calidad. Se pretende con dicha educación el máximo desarrollo posible de las energías y características de la personalidad, de manera que toda persona pueda disfrutar de la vida personal y social de la forma más integrada y plena posible.

En Paraguay, en la Constitución Nacional de 1992 se estableció la educación como derecho fundamental y un servicio público basado en una concepción integral de la persona humana que tiene como fin el pleno desarrollo de la personalidad, la formación en torno al respeto por la vida y los derechos humanos, así como la adquisición y generación de los conocimientos científicos y técnicos más avanzados, humanísticos, la comprensión crítica de la cultura nacional y la diversidad étnica y el desarrollo de la capacidad crítica reflexiva y analítica, entre otros. Así, el derecho a la educación ha quedado consagrado en los artículos 73, 75 y 76 de la siguiente manera:

Art. 73: "Toda persona tiene derecho a la educación integral y permanente que como sistema y proceso se realiza en el contexto de la cultura de la comunidad".

[1] Principales Instrumentos Jurídicos p. 7

Art. 75 y 76: "La educación es responsabilidad de la sociedad y recae en particular en la familia, el Municipio y el Estado. La educación escolar básica es obligatoria, siendo en las escuelas públicas de carácter gratuito".

El análisis de los problemas educativos nos remite a considerar al sistema como un todo en el que se interrelacionan aspectos técnico-pedagógicos y administrativo-legales. Hemos tratado de discriminar, sólo metodológicamente, algunos aspectos cuantitativos y cualitativos que inciden en los problemas presentados, sin dejar de tener presente que la realidad educativa, por su riqueza, excede la anterior clasificación.

Dentro de los cuantitativos hemos incluido la cobertura, la repitencia, el abandono o deserción y el presupuesto del sistema educativo. Los aspectos cualitativos se refieren a todos aquellos fenómenos relacionados con la calidad de la educación. Fenómenos educativos tales como la repitencia y la deserción escolar se ubican en el cruce de ambos.

ASPECTOS CUANTITATIVOS DE LA EDUCACIÓN

Acceso, repitencia y deserción

Si se considera a la escuela como institución responsable de la educación formal, es de esperar que los servicios que ofrece estén al alcance de todos y todas. De ahí que el acceso al sistema sea una responsabilidad del Estado, en el sentido de brindar las posibilidades reales a todas las personas para el acceso a una Educación Escolar Básica (EEB) completa y de calidad. Por ello no basta expandir los servicios, sino además cuidar su distribución espacial y social.

A pesar de la crisis económica, se observa un incremento en la cobertura del sistema educativo registrado en los últimos años (1989-2002). Si comparamos e interpretamos la información recogida en los cuadros 1 y 2, se puede inferir que el sistema educativo se ha expandido cuantitativamente entre 5 y 18 años, llegando a cubrir el 67% en el caso del Preescolar, la Escolar Básica (primer y segundo ciclo) alrededor del 95%, el Tercer ciclo (séptimo, octavo y noveno grados) 80% y el Bachillerato el 40% (Última Hora, 25/02/02).

Los intentos en este sentido han sido significativos, pero queda aún el desafío de aumentar estos índices en los próximos años y en este caso merece atención el Bachillerato, ya que el sistema reporta la más baja cobertura en este nivel, donde sólo 4 de cada 10 jóvenes de entre 15 y 18 años estudian.

El incremento en la extensión de la matrícula escolar no siempre se corresponde con un mejoramiento en la calidad de la educación, ya que quedan aún por resolver al menos tres problemas básicos: a) dificultad del sistema educativo para atender la heterogeneidad de la población escolarizable, b) altos índices de repitencia y deserción, y c) baja tasa de retención.

Cuadro N° 1
Cuadro comparativo de acceso 1989-2002

Niveles	1989	1993	1996	2000	2002
Preescolar	30.019	54.142	84.132	114.516	150.000
EEB 1ª y 2ª 3ª Ciclo	656.877	792.567	885.860	1.148.321	1.295.159
Bachillerato	155.434	214.272	294.344	223.908	193636
Total	**842.330**	**1.060.981**	**1.264.336**	**1.486.745**	**1.638.795**

Fuente: CEPPRO – MEC Elaboración Serpaj-Py

Cuadro N° 2
Tasa Neta de Escolarización por Departamento
Nivel en porcentaje

Departamento	Preescolar 6 años	Escolar Básica 6 a 11 años	Escolar Básica 12 a14 años	Escolar Básica 13 a15 años	Bachillerato 15 a18 años
Asunción	82	96	72	80	69
Concepción	67	98	41	52	32
San Pedro	60	90	37	48	25
Cordillera	85	100	55	65	41
Guairá	78	103	45	55	31
Caaguazú	73	99	44	52	29
Caazapá	65	105	34	41	23
Itapuá	48	90	33	39	20
Misiones	76	99	55	65	44
Paraguarí	84	84	49	54	32
A. Paraná	45	83	34	40	21
Central	75	86	48	51	30
Neembucú	42	80	46	47	33
Amambay	33	62	25	31	22
Canindeyú	48	105	25	32	11
Pdte. Hayes	57	89	33	39	21
Boquerón	43	82	19	28	13
Alto Paraguay	42	77	11	19	13
Total	**64**	**90**	**44**	**50**	**31**

Fuente: Anuario MEC 2000

Con respecto al primer punto se podría afirmar que la falta de mecanismos, recursos y técnicas por parte del sistema para atender la diversidad genera, en muchos casos, situaciones de fracaso escolar que sigue siendo alto en la Educación Escolar Básica; cuantitativamente, se percibe más en los primeros ciclos. El cuadro 3 recoge datos de promoción, repitencia y abandono entre los años 1990 a 1999.

En general, desde el año 1989 al 2000 el índice de repitencia muestra la siguiente evolución:

Año	Índice de repitencia
1989	9,1%
1998	8,8%
2000	7,7%

Fuente: Revista Paraguaya de Sociología N° 109, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES).

A través de los elevados índices de repitencia y abandono, se puede tener una primera aproximación a la grave problemática que presenta el fracaso escolar en nuestro país. Esta proporción se redujo al 1%, índice que aún sigue mostrando la gravedad de la situación.

La repitencia en la mayoría de los casos constituye una etapa previa al abandono o deserción, pues las características propias del sistema escolar propician muchas veces la expulsión de los alumnos y alumnas al no considerar de manera suficiente las diversidades individuales y sociales (económicas, culturales y lingüísticas).

Estos hechos (repitencia y abandono) pueden entenderse a partir de factores exógenos al sistema educativo (alimentación deficiente, desvinculación de la comunidad de la escuela, distancia de los establecimientos escolares, condiciones insalubres), y de factores endógenos (currículum no adaptado, bajos niveles de aprendizaje, docentes poco capacitados/as, materiales impropios si se tienen en cuenta las características individuales y sociales del niño/a y de la comunidad, desvinculación de la escuela con su entorno, desigual distribución de los recursos, falta de aulas, tizas, luz, agua etc.) cuya resolución no se ha afrontado eficazmente.

De acuerdo a lo analizado en el cuadro 3, la deserción escolar se inicia desde los primeros grados de la Educación Básica, produciéndose alrededor de los 11 o 13 años el abandono definitivo. En cuanto a la retención escolar de la cohorte 1989-2000, explica que de cada 100 alumnos/as inscriptos/as en el año 1989 en el primer grado a nivel país, 25 de ellos llegan al sexto curso en el año 2000 y de éstos egresan 18 en los exámenes finales de noviembre. El 75% (Revista de la Educación en cifras 2000, diciembre 2001: 24) de los alumnos/as queda por el camino.

Cuadro N° 3
Tasa de Promoción, Repitencia y Abandono
Periodo 1990-1999

Tasa de promoción						
AÑOS	**1º**	**2º**	**3º**	**4º**	**5º**	**6º**
1990	79,1	82,0	82,8	83,4	85,5	69,2
1991	81,6	83,7	84,0	84,3	86,4	75,5
1992	80,7	83,6	83,7	84,1	86,3	76,4
1993	79,4	83,7	83,9	84,3	87,0	76,8
1994	77,4	85,2	85,6	86,0	87,8	74,8
1995	76,5	83,4	86,2	86,5	88,0	78,1
1996	75,3	82,1	85,2	87,5	87,7	84,0
1997	77,4	84,1	86,6	87,5	90,7	83,5
1998	78,4	84,6	86,7	87,5	88,9	86,8
1999	80,1	86,4	88,2	89,2	90,5	91,8
Tasa de repitencia						
AÑOS	**1º**	**2º**	**3º**	**4º**	**5º**	**6º**
1989	12,6	11,5	9,4	7,0	4,6	1,4
1990	13,3	12,2	10,1	7,1	4,3	1,3
1991	13,5	12,0	10,1	7,3	4,6	1,7
1992	13,1	11,6	9,2	6,9	4,3	1,4
1993	12,5	10,9	9,1	6,8	4,3	1,5
1994	15,6	11,1	9,1	6,7	4,6	1,5
1995	15,8	12,4	8,6	6,7	4,3	1,4
1996	15,3	12,0	8,6	5,2	3,8	1,2
1997	15,4	12,1	9,1	6,5	3,8	1,6
1998	13,7	10,4	8,0	5,7	3,7	1,7
1999	13,7	10,3	8,0	5,9	3,6	1,7
Tasa de abandono						
AÑOS	**1º**	**2º**	**3º**	**4º**	**5º**	**6º**
1990	7,6	5,8	7,1	9,4	10,2	29,5
1991	4,8	4,3	5,9	8,4	8,9	22,8
1992	6,1	4,8	7,1	9,1	9,4	22,2
1993	8,0	5,4	7,0	8,9	8,7	21,8
1994	6,9	3,8	5,4	7,3	7,6	23,7
1995	7,8	4,2	5,1	6,8	7,7	20,5
1996	9,4	5,9	6,2	7,4	8,5	14,8
1997	7,2	3,8	4,2	6,0	5,5	14,9
1998	7,9	5,0	5,2	6,8	7,4	11,6
1999	6,2	3,3	3,8	4,9	5,9	6,5

Fuente: Dirección de Planificación de Estadística e Información, Departamento de Análisis y Estudio. Ministerio de Educación y Cultura (MEC) - 2002.

La resolución del problema planteado implica para el sistema educativo fuertes desafíos, ya que la generación de propuestas alternativas de funcionamiento exige replantear cuestiones internas, pero no sólo a partir de abordajes cuantitativos, sino apuntando a un mejoramiento integral de la calidad de la educación que se imparte.

Presupuesto educativo

A los problemas generalizados de pobreza que caracterizan a gran parte de nuestro país y a la situación socio-política caracterizada por agudas tensiones y conflictos, se suma el deficitario presupuesto asignado a Educación, al que hay que agregar, como condición agravante, un acelerado proceso inflacionario y crecimiento de la población demandante de servicios educativos, lo que limita las posibilidades reales de brindar a la población la Educación Escolar Básica obligatoria, gratuita y de calidad.

En efecto, sobre el presupuesto de 1 billón 423 mil millones de guaraníes asignado, con una ampliación presupuestaria de 7 mil millones, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) requiere además de 628 mil millones de guaraníes, sin considerar el incremento salarial del 35% solicitado por el sector docente. De dar cumplimiento a este pedido, se deben otorgar al menos unos 365 mil millones de guaraníes más para el año 2003 (Última Hora, 15/10/02). Así, el panorama para el próximo año se presenta más complicado y difícil que éste, ya que el sector docente no conoce desde hace cuatro años de incrementos salariales.

Casi el 95% de la totalidad del presupuesto de educación está destinado al pago de salarios y otros beneficios, dejando una pequeña parte, totalmente insuficiente, para la adquisición de materiales educativos, mantenimiento de locales escolares, dotación de servicios básicos como agua y luz, construcción de aulas, equipamiento de laboratorios y bibliotecas a escuelas rurales y marginales, capacitación docente e investigación educativa.

Sin embargo, tanto el presupuesto asignado al MEC así como el Presupuesto General de Gastos del Estado puede ser equitativo y cualitativamente distribuido, primero a través de un manejo racional al interior del MEC del recurso que se le asigna, y segundo, desde el Estado, restando el presupuesto a otro ministerio o ente, lo que puede entenderse como una reasignación del gasto público y pasarle al MEC los 628 mil millones que necesita para atender urgentes demandas del sistema.

ASPECTOS CUALITATIVOS DE LA EDUCACIÓN

El Derecho a la Educación: calidad o integralidad

Todos y todas hablan de calidad hoy. Todos y todas están de acuerdo en mejorar la calidad, ¿pero qué es la calidad? Consideramos que el concepto, sentido y función de una educación en nuestro país, encierra por sí misma la necesaria condición de ser de calidad. Es decir, desde la disposición de recursos necesarios para el acceso, los materiales didácticos, los recursos humanos y técnicos, la infraestructura adecuada, hasta los mejores desarrollos en pedagogía, ciencia, técnica y tecnología, deben contemplarse en el cumplimiento de este derecho.

Pero la educación en Paraguay –en eso estamos de acuerdo todos– no ha sido de la mejor calidad. Y para el mundo en que se vive actualmente es imperiosa la necesidad de acceder a la información y saber hacer uso de ella. Los países considerados exitosos en cuanto al nivel de desarrollo económico y humano alcanzado, promovieron la educación de sus respectivas sociedades y a través de ella lograron la construcción de la persona, la ciudadanía, concepto que en nuestro país es de reciente incorporación.

Pensar en la calidad de la educación es replantear estrategias coherentes que fundamenten el objetivo de formar personas capaces de enfrentar los problemas que le plantea su medio, a través de la participación activa y creativa en los cambios necesarios para el enriquecimiento personal y social. Desde este punto de vista, se advierte que son varios los elementos que intervienen en la calidad de la educación, pero en este punto nos remitiremos especialmente a aquello que hace al docente: su formación y su capacitación, lo que a la vez permite abordar situaciones, hechos y desafíos que inciden en este amplio y complejo campo educativo.

En cuanto a la formación docente, persiste deficiencia en su formación pedagógica y científica debido a que las instituciones formadoras se han caracterizado hasta ahora por la disociación entre el saber específico de una disciplina y el saber pedagógico, la falta de articulación entre el componente pedagógico, el disciplinario y el investigativo, el predominio de los modelos autoritarios y tradicionales de relación pedagógica, el aislamiento de estas instituciones frente a los problemas del país, la precariedad de los recursos con que desarrollan sus programas, la falta de una adecuada capacitación y actualización de quienes ejercen la profesión en este campo, etc., de tal forma que los egresados y egresadas poseen grandes carencias de formación, que se reflejan en una práctica pedagógica de grandes limitaciones en cuanto a la calidad del ejercicio profesional. A pesar del nuevo plan de la reforma, la formación docente no ha sido distinta y lo que es más importante, tampoco se traduce en una práctica pedagógica diferente.

A decir de Melquiades Alonso, en Paraguay se gasta mucho en la educación, pero no se gasta con estrategia (Revista Educar en Acción N° 3); es bien sabido que el talón de Aquiles de toda reforma es la formación y capacitación de los y las docentes; en ello no se invierte. Por tanto, resulta sumamente difícil apuntar a una educación de calidad.

La política de capacitación brindada por el MEC deja mucho que desear; en ese aspecto se cuenta con casos concretos. Este año se ha implementado la Reforma de la Educación Media de manera masiva: nuevo currículum, nuevos programas, nuevos sistemas de evaluación. Y quienes realmente deben poner en práctica esta reforma están con un nivel de deficiencia realmente alarmante. Este año el MEC ha hecho una evaluación del dominio de los conocimientos que poseen los profesores y profesoras de secundaria. Las pruebas fueron aplicadas a cinco asignaturas, a una población de 1.343 educadores/as de 60 instituciones de bachillerato humanístico, 40 de Educación Técnica y 11 Institutos de Formación Docente del país; esta prueba reveló la patética situación que afecta a gran parte del profesorado de este nivel.

Los y las docentes de la disciplina de Física sólo manejan el 46,1% de los contenidos de su especialidad, los de Matemática el 56,2%, de Estudios Sociales 53,9%, y en Ciencias Naturales solamente el 39,7% (Última hora, 24/06/02).

En las dos reformas se han invertido, económicamente hablando, mucho dinero. Dinero proveniente de agencias de cooperación como el BID, la UNESCO, todo para el mejoramiento del currículum, programas, materiales educativos e infraestructura, poco y nada en aquel o aquella que convertirá en práctica las intenciones del nuevo diseño curricular, lo que hace permanecer así inalterables los modelos tradicionales de formación, de capacitación y de relación, a pesar de los vientos de reforma de los que mucho se habla.

Otro aspecto no menos importante que se menciona es el irregular desarrollo de las clases en las escuelas y colegios del país, como consecuencia de huelgas docentes, manifestaciones y conflictos internos. Según la Ley General de Educación promulgada en el año 1998, el año lectivo comprende 200 días de clases, lo que significa alrededor de 760 horas de clases, una de las menores cargas horarias de la región y del mundo. De acuerdo con las previsiones, apenas se cumpliría el 70% de los días de clase establecidos. El incumplimiento a lo que establece la Ley General de Educación respecto a los días de clases acordados, sumados a los problemas de bajos aprendizajes, repitencia, deserción y pobreza, significa violar el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país.

EDUCACIÓN Y CRISIS ECONÓMICA

De acuerdo a los datos de la Encuesta y Censo de Hogares 2002, ante los agravamientos de la crisis socio económica, el crecimiento de la pobreza no es sólo evidente en el aumento constante del número de pobres, sino en la reducción del poder adquisitivo. Las familias, cada vez más empobrecidas, no cuentan con recursos para ofrecer a sus hijos e hijas la educación que necesitan.

Así mismo, el apoyo de las familias a la educación de los hijos e hijas, se ve también afectado (útiles y materiales escolares, alimento, salud). Además, el ajuste obliga a trabajar a un número cada vez más creciente de niños, niñas y jóvenes para contribuir al sostenimiento de sus hogares.

Existen 1.374.000 niñas y niños entre 7 y 17 años en Paraguay, de los cuales 462.000 niños/as entre esas edades trabajan en diversas labores, y 169.554 del total anterior, de niños y niñas que no asisten a la escuela (Última Hora, 31/05/02). Este aumento de niños, niñas y jóvenes trabajadores y el tiempo que dedican a ello implican a la vez menos tiempo para estudiar. El tiempo en educación constituye una variable importante que influye en el aprendizaje y en las posibilidades de que sean o no promovidos de un grado (o curso) a otro. Este impacto, en consecuencia, incide directamente en las posibilidades de que los niños, niñas y jóvenes asistan a la escuela.

Esta crisis económica produce cambios en las relaciones y en el cumplimiento de políticas educativas diseñadas y en su implementación. Llevó a reducir los recursos y el presupuesto de educación, poniendo en riesgo el fortalecimiento de la reforma educativa y el desafío de atender la demanda y la oferta de la Educación Escolar Básica, así como la extensión de oportunidades, considerando que el crecimiento poblacional es de 2,8% anual (Última Hora, 14/10/2002) y que este nivel, además de incluir el preescolar, tiene declarado hasta 9° grado como obligatorio y gratuito, en detrimento de la equidad, la calidad y el sostenimiento del sistema que se anhela alcanzar.

En el nivel medio, la reforma joven no conoció este año de presupuesto y las necesidades en este nivel no son menos; hablamos de la falta de capacitación y actualización de los y las docentes, textos, rubros, aulas y el impostergable compromiso de implementar el 2° curso, que requiere ajustar una carga pedagógica de 55 mil horas cátedra, lo que supone la necesidad de un monto de más de quinientos millones de guaraníes (Última Hora, 14/10/2002) además de atender las demandas que plantea el 6° curso tradicional.

Como más arriba afirmamos, el impacto de la crisis económica no se detiene sólo con recortes del presupuesto educativo. Estas reducciones, a su vez, van generando problemas en cadena. Las edificaciones escolares son especialmente afectadas. También lo son los presupuestos para materiales básicos de enseñanza, la apertura de nuevas secciones y/o grados de escolar básica, el congelamiento de rubros para supervisores/as pedagógicos/as, docentes, bibliotecarios/as y administradores/as; la asignación de gastos para investigación, capacitación y actualización de docentes, supervisores/as y técnicos/as pedagógicos/as.

A su vez, maestros y maestras sufrieron los impactos de salarios, teniendo mayores razones para restar tiempo a sus labores docentes, haciéndose sentir los paros y huelgas como medidas de fuerza para percibir sus salarios. Este impacto se sintió más en las escuelas públicas rurales, donde los paros y huelgas se hicieron más frecuentes y prolongados; en consecuencia, esta rea-

lidad contribuyó a la reducción de los días de clase (en total se han perdido 23 días), hecho que ayuda a entender también entre otros motivos ya mencionados, por qué los niños/as y jóvenes aprenden tan poco en las escuelas y colegios y por qué tantos niños/as repiten y abandonan las escuelas antes de completar la Educación Escolar Básica. Como consecuencia de esta crisis, la calidad y la equidad escapó de muchas aulas y escuelas.

Pero los efectos del ajuste fueron más allá de recortes en los niveles salariales de los docentes. Otros rubros ausentes son aquellos destinados a cubrir los gastos de oficinas de supervisión, gastos de representación y capacitación para supervisores pedagógicos, teniendo en cuenta el amplio sector que abarcan con el nuevo diseño organizacional (educación inicial, escolar básica, nivel medio, formación docente y educación permanente); materias del currículum sin desarrollo a falta de rubros salariales, constituyen algunas de las gráficas situaciones que genera el deficitario presupuesto.

Con la grave recesión económica, quienes toman las decisiones y administran los fondos de educación enfrentan un desafío: la administración de recursos ciertamente importante, pero a la vez insuficientes ante el crecimiento poblacional y el número de niños y niñas con necesidades de escolarización. Por ello difícilmente pueda responder a objetivos de largo plazo; por el contrario, se hicieron más frecuentes las confrontaciones con el sector docente, y el MEC perdió gradualmente su habilidad de apoyar al cuerpo docente en su labor pedagógica.

En consecuencia, el Estado paraguayo tiene la obligación y la responsabilidad de brindar las posibilidades económicas favorables para el cumplimiento de los acuerdos internacionales definidos en el Foro Mundial de Educación realizado en el año 2000 en Dakar y en la Declaración de Cochabamba, que entre otras cosas señalan:

- Extender y mejorar la educación a toda la población en edad escolar.
- Velar porque antes del 2015 todos/as los niños/as tengan acceso a una educación gratuita y obligatoria de buena calidad y que la terminen.
- Mejorar todos los aspectos cualitativos.
- Adoptar las medidas sociales y económicas tendientes a mejorar la exclusión en la participación en la educación de los grupos sociales menos favorecidos.

Por consiguiente, no procede alegar razones económicas cuando existen compromisos nacionales e internacionales.

RECOMENDACIONES

- Establecer las posibilidades de acceso a la educación, orientadas a establecer las oportunidades educativas. El acceso debe abarcar la oportu-

nidad de entrar a la escuela, la oportunidad de aprender, la oportunidad de culminar el ciclo y la oportunidad de que lo aprendido aumente o mejore la calidad de vida de quien aprende.

- Implementar a corto, mediano y largo plazo un cambio sustancial en la distribución del presupuesto asignado a la educación para atender las demandas propias del sistema (construcción de aulas, materiales didácticos, provisión de servicios básicos: agua, luz, investigación y capacitación docente, mantenimiento de los establecimientos escolares, etc.)
- Replantearse seria y progresivamente la capacitación docente para responder a las deficiencias registradas en los conocimientos que maestros y maestras poseen respecto a sus materias, y en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Esta es la columna vertebral del mejoramiento de la calidad educativa.
- Reactivar el impulso de la Reforma Educativa como transformación radical de la educación paraguaya en aras de aprendizajes de calidad, redimensionar la relación teoría-práctica, colocando la primera a la altura de los sujetos de la educación, en especial del cuerpo docente, como intelectuales de su práctica y co-diseñadores del currículo.
- Hacer cumplir los 200 días de clases establecidos en la Ley General de Educación 1998, para que este mínimo de días, bien utilizados, redunden en mayor y mejor aprendizaje de niños, niñas y adolescentes.
- Asegurar para el año próximo la cobertura de al menos 24 mil niñas y niños y cerca de 5 mil jóvenes.
- Generar canales de investigación que se pongan al servicio de la calidad de la educación, indagando lo que sucede en las instituciones escolares con los procesos de aprendizaje, con los bajos niveles de rendimiento, repitencia y deserción y transfiriendo los resultados de estos análisis a los propios actores educativos.
- Mejorar la modalidad de capacitación docente, elevando la especialización de los técnicos capacitadores.
- Efectivizar el apoyo de los organismos internacionales, así como de las numerosas organizaciones no gubernamentales y gubernamentales que trabajan junto a los proyectos ministeriales, para el mejoramiento de la calidad, la búsqueda de equidad, la democratización de los procesos educativos y el respeto a los derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

Revista Educar en Acción N° 3, mayo 2002.

Revista la Educación en Cifras 2000, diciembre 2001.

Revista Paraguaya de Sociología N° 109. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), Asunción.

Instituto Estadístico de la UNESCO (2001): Informe Regional de América Latina y el Caribe 2001.

Derechos culturales

Sin cambios significativos

Ana Mello
Centro Paraguayo de Teatro (CEPATE)

Una vez más debemos insistir ante el Estado y los municipios sobre la necesidad de establecer una política que integre todos los aspectos inherentes a nuestro universo cultural, que apueste a la cultura como medio para defender y proteger nuestra identidad cultural y que sirva también como un instrumento de lucha contra la pobreza.

INTRODUCCIÓN

A pesar de que nuestro país subscribió el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y que en varios artículos de nuestra Constitución Nacional se consignan enunciados ideales sobre protección y defensa de nuestra cultura, podemos afirmar que, más allá de algunas iniciativas legislativas, no se ha visto ni de parte del Estado ni de los municipios una decisión firme de difundir, proteger nuestra cultura, lo que queda evidenciado al constatar los escasos recursos destinados a la misma y la ausencia de una política cultural que delinee y que apueste a la cultura como medio para defender y proteger nuestra identidad.

Partiendo de la base de que hablar de cultura involucra una significación muy amplia, este informe pretende analizarla sólo desde la especificidad del hecho artístico, por lo que otros temas integrantes de los derechos culturales no serán analizados en este capítulo.

La situación de los Derechos Culturales en 2002 no tuvo un cambio significativo con relación a años anteriores, la crisis económica que se ha ahondado repercutió negativamente a la hora de solicitar auspicios en el ámbito privado, sin embargo, es de destacar que tantas dificultades y obstáculos trajeron aparejadas una firme voluntad del colectivo de artistas de seguir trabajando y la demanda de espectáculos y de actividades artísticas no se vio reducida, es más, en Asunción se notó un significativo aumento (aproximadamente el doble) de oferta cultural en comparación a un debilitado año 2001.

En un índice superior al de años anteriores, en el 2002 la cultura tuvo un gran empuje desde el sector privado a través de la autogestión, sobre todo de los grupos de jóvenes, quienes con un trabajo organizado fueron creando y mostrando sus propuestas estéticas. Ante la imposibilidad, sobre todo económica, de acceder a las salas oficiales o de los centros culturales de países extranjeros, algunos habilitaron salas alternativas, otros publicaron semanarios culturales de difusión gratuita y siguieron soñando maneras de escapar de esta alienante cultura consumista.

Pero no todo fue trabajo mancomunado, la brecha que separa a los diferentes grupos y sectores sigue siendo grande, el pasado autoritario condiciona e impide la confrontación y la tolerancia en la búsqueda de algo diferente a lo que debemos llegar, porque como dice Ticio Escobar "[...] sólo desde la construcción conjunta de los símbolos es posible realizar la misteriosa tarea de imaginar una identidad y un proyecto colectivo sin sacrificar las memorias plurales y los sueños distintos que definen el verdadero carácter democrático de una sociedad [...]" [1].

[1] Primer Foro de Políticas Culturales en el Municipio de Asunción. Dirección de Cultura, Municipalidad de Asunción, 1993.

La libertad, la diversidad simbólica, la permanente producción de sentidos y creación de imaginarios, exige de las instituciones una dinámica política y administrativa que entienda a la cultura como fundamental y necesario factor de desarrollo, sin la cual la democratización de nuestra sociedad no será posible.

En cuanto a las esferas oficiales, el desinterés, la carencia de recursos, la falta de personal capacitado y de voluntad política para el cambio, hicieron que a 13 años de la apertura democrática sigan los municipios y el Estado central sin definir una política cultural coherente.

Si bien la comunidad cultural rechaza tutelajes interesados y políticas oficiales impuestas, abierta o disimuladamente, tampoco puede permitir que el quehacer cultural quede al arbitrio de las tramposas leyes de un mercado globalizador dominado exclusivamente por el lucro y sometido por sectores oscurantistas. Por ello, necesita organizarse y exigir con mayor fuerza un diálogo franco con las autoridades, que se concreticen las propuestas y no queden en meras reuniones inconducentes como las que se sostuvieron durante todo el año con el Director de Cultura de la Municipalidad de Asunción, sin que se llegue a un resultado positivo, ya que a excepción del Premio Municipal de Literatura, no se logró nada; a pesar de las promesas, no salieron los fondos ni el Elenco Municipal de Teatro, solicitados desde hace varios años.

Además, la asfixiante realidad del aislamiento y la violencia que consume al país en general, trae consigo la amenaza de la disolución de nuestras ricas identidades, y en este sentido las respuestas, las señales orientadoras deben surgir del sector cultural. Para construir el espacio multicultural, plural y diverso, debemos antes establecer nuevas relaciones entre nosotros.

Obviamente, la construcción de nuevas relaciones democráticas es un trabajo permanente. Instalar en la cotidianeidad de trabajadores y trabajadoras, criterios innovadores de administración cultural y tender nuevas redes de promoción, capacitación y difusión de productores y productos culturales en un marco de libertad y solidaridad, es aceptar el agotamiento de los viejos esquemas.

DERECHO DE LA CIUDADANÍA A PARTICIPAR DE LA VIDA CULTURAL

La descentralización cultural no tiene perspectivas de realizarse a corto plazo. Asunción sigue siendo el lugar privilegiado en donde se concentran casi todas las actividades artístico-culturales, con algunas excepciones que involucran a centros urbanos muy importantes, como las ciudades del departamento Central y otras pocas.

Por lo tanto, los ciudadanos y ciudadanas que viven en el interior del país no pueden ejercer su derecho a participar y a disfrutar de la vida cultural; incluso en Asunción, las actividades culturales gratuitas están limitadas; o son poco difundidas o se realizan en teatros con difícil acceso (Centro Paraguayo Japonés, Banco Central, etc.).

Los ciudadanos y ciudadanas que viven en lugares alejados de los centros urbanos (área rural), no reciben ningún tipo de apoyo o asistencia en este rubro, ni siquiera se lo plantea como reivindicación, teniendo en cuenta que lo que priorizan como necesidades básicas son alimentación, salud, tierra, vivienda, etc.

Pensando en Asunción, con pena y asombro la ciudadanía constata y sufre el vaciamiento del centro histórico. La crisis económica, el desinterés de sus administradores y la instalación de nuevos modelos de mercadeo impactan sobre el paisaje urbano, edilicio y humano. Calles desiertas, edificios abandonados, cercas electrificadas, guardias fuertemente armados, exigen una reformulación de nuevas industrias culturales, acordes con las nuevas exigencias. Con esta situación, a veces es hasta temerario asistir a alguna actividad cultural que se realiza en espacios como la Manzana de la Rivera, el Almacén Viola, la sala Baudilio Alió del Teatro Municipal, el ansiado teatro que aporta su cuota de ruina y de silencio a nuestro paisaje urbanístico.

Para contrarrestar esta imagen, urge animar la ciudad y todas las ciudades, con espectáculos callejeros de teatro, danza, exposiciones, conciertos al aire libre, circuitos turísticos y culturales, etc. Esto será posible si todos los municipios y las gobernaciones destinan fondos importantes para la cultura.

Con lo que se expuso antes, queda consignado que se viola sistemáticamente este derecho, ya sea por falta de recursos o de iniciativa por parte de las instituciones oficiales: Estado y municipios.

FONDOS PARA LA CULTURA

Fondo Nacional de Cultura (FONDEC)

Creado por Ley Nº 1299/98, con los objetivos de promover y estimular la creación artística a través de programas de apoyo y becas, promover la difusión de la actividad artística y la igualdad de oportunidades, así como fomentar la actividad artística en todo el territorio de la república, entre otros, el FONDEC estuvo desde sus inicios acompañado de polémicas, sin registrarse un diálogo claro entre las autoridades del FONDEC y los distintos sectores culturales para establecer criterios mínimos de implementación.

Este año, las críticas arreciaron nuevamente debido al manejo político en los nombramientos del Consejo del FONDEC, que está presidido por el Viceministro de Cultura e integrado por dos representantes de la Cámara de

Senadores y dos representantes de la Cámara de Diputados. En ambas Cámaras priorizaron nuevamente la cuota de poder partidaria, sin tener en cuenta el espíritu de un proceso democrático, al realizar nombramientos políticos en un espacio en donde se necesita una alta capacitación de sus integrantes. El nombramiento del Consejo debería surgir de una terna presentada por la comunidad cultural a través de sus organizaciones.

Otras críticas al manejo poco claro del FONDEC son:

- La falta de transparencia en el manejo de la información: debido a las críticas recibidas en años anteriores, durante el 2002 no difundieron la nómina del monto adjudicado a cada grupo elegido, violando con esto el derecho a la información.
- La negativa del Consejo de entregar el reglamento interno del FONDEC, ante requerimientos del Centro Paraguayo de Teatro (CEPATE). La respuesta de cada año es que se están realizando cambios en el mismo, pero no informan de dichos cambios, con lo que nuevamente nos encontramos con una situación atentatoria del derecho a la información.
- La convocatoria no tiene amplia difusión, se reciben proyectos sin que reúnan todos los requisitos y luego son eliminados sin la debida explicación.
- El FONDEC apoya a elencos oficiales, como la Orquesta Sinfónica de la Ciudad de Asunción (OSCA), el Ballet Clásico Municipal y otros, contraviniendo la ley que lo prohíbe porque es un fondo que, por mandato, debe apoyar la iniciativa privada.
- Todos los proyectos auspiciados por el FONDEC deben concursar, según lo establece la ley, pero sorpresivamente, este año se dieron algunos apoyos de forma directa por decisión del Consejo.
- De los 21 proyectos seleccionados para el año 2002, sólo 3 correspondieron a instituciones del interior del país: Centro Cultural Melodía de Villa Hayes, Festival de la Raza de Villarrica y Escuela de Música Maestro Herminio Giménez de Itá, con lo que queda claro que la desproporción es muy grande, con relación al interior.

Finalmente, se puede señalar que la comunidad cultural rechazó el recorte presupuestario del fondo destinado al FONDEC, ya que conlleva la suspensión de la convocatoria de proyectos para el año 2003, implicando un duro golpe para las actividades artísticas.

Fondos Municipales

La Municipalidad de Asunción tiene establecidos dos fondos de apoyo a la cultura. Uno de ellos es el Fondo Municipal de las Artes Escénicas que fue otorgado por el intendente municipal Martín Burt, ya al finalizar su mandato, en diciembre de 2001. Con ello, la comunidad cultural pensaba que al fin iba a regularizarse el tema de los fondos municipales, y que el nuevo intendente

iba a llamar a concurso a inicios de este año, pero una vez más los políticos del nuevo gobierno municipal han escamoteado el sueño y la expectativa de un gran sector, al negar la posibilidad de que los mencionados fondos puedan ser implementados.

El otro apoyo de la municipalidad capitalina es el Fondo de Apoyo a las Artes y a la Investigación, que pese a haber sido aprobado, nunca fue implementado. Este es un fondo muy necesario para la promoción y difusión de la investigación artística y científica, como medida para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y la cultura, como lo manda el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, suscrito por nuestro país.

PATRIMONIO CULTURAL

A pesar de que la UNESCO ha declarado este año como el "Año Internacional del Patrimonio Cultural", a más de reuniones, foros, encuentros y mesas redondas, no se vio un decisivo aporte para la conservación y rescate de nuestro patrimonio. Con relación a iniciativas legales de protección, encontramos referencias en la Constitución Nacional (art. 81), y en el ámbito municipal de Asunción donde se dictaron ordenanzas para la protección del mismo (JM 28/96 y JM 151/100), o sea, relacionándolo con el Pacto, vemos que en este país no es que falten leyes, lo que falta es que se las haga cumplir.

LA EDUCACIÓN ARTÍSTICA

La Ley General de Educación (Ley N½1.264/98) estimula la educación artística y establece que el Ministerio de Educación y Cultura, en cooperación con los municipios, gobernaciones y la iniciativa privada, fomentará las diversas expresiones del arte. Al respecto de la educación artística, ya señalábamos en el informe del año 2001 algunas falencias y debilidades en los programas de la Educación Escolar Básica, sin embargo, éstas se acentuaron en los programas de la Reforma de la Educación Media.

Los nuevos programas contienen errores conceptuales graves como la inclusión de expresión corporal dentro de expresiones artísticas como la danza, la música, etc., ya que la expresión corporal es una técnica y no una propuesta estética. Igualmente, menciona en un tema: impresionismo, música, danza, teatro, plástica visual y expresión cultural. ¿Se conoce una expresión plástica que no sea visual? (Los ejemplos con sus comentarios fueron extractados de una serie de artículos publicados en el Diario ABC Color, en "La polilla azul", de Jesús Ruiz Nestosa).

Igualmente, los nuevos programas buscan producir alumnos y alumnas altamente especializados/as en las diferentes disciplinas artísticas, con docentes que no están debidamente preparados/as para planes tan ambiciosos, con lo

que se concluye que las expectativas no se corresponden con la realidad. Por ello consideran que los programas deben ser corregidos, por lo que urge que el Ministerio de Educación y Cultura pida una revisión de los mismos, y que los grupos organizados actúen como contralores de este trabajo para una adecuación de los programas que costaron sus buenos pesos al Estado. Con el resultado obtenido, notamos que nuevamente los escasos fondos para educación han sido malversados.

Sin embargo, es bueno destacar al respecto que se están iniciando reuniones de trabajo entre representantes de las diferentes manifestaciones artísticas (danza, teatro, música, plástica), para presentar al Ministerio de Educación y Cultura una propuesta corregida y solicitar el cambio del que está en vigencia.

Al hacer mención al tema de la educación no debemos dejar de lado a las universidades, las cuales deben ser espacios con una mayor presencia de lo cultural, espacios en donde se pueda incentivar la creación, la producción, la discusión, teorización e investigación cultural. En este sentido, es importante mencionar el esfuerzo de la Universidad del Norte por apoyar las actividades culturales, por medio de auspicios a las iniciativas privadas, así como por la creación de elencos universitarios de Ballet, Orquesta de Cámara y Coro.

DERECHOS DE AUTOR Y DERECHOS CONEXOS

Como se mencionó en el informe del año anterior, está en vigencia la Ley 1.328/98 del Derecho de Autor y Derechos Conexos, lo que constituyó un significativo avance en cuanto a la orfandad legal que caracterizó siempre a la actividad artística en nuestro país. Sobre esta ley es importante señalar que necesita una mayor difusión y que los sectores involucrados conozcan las limitaciones y alcances de la misma.

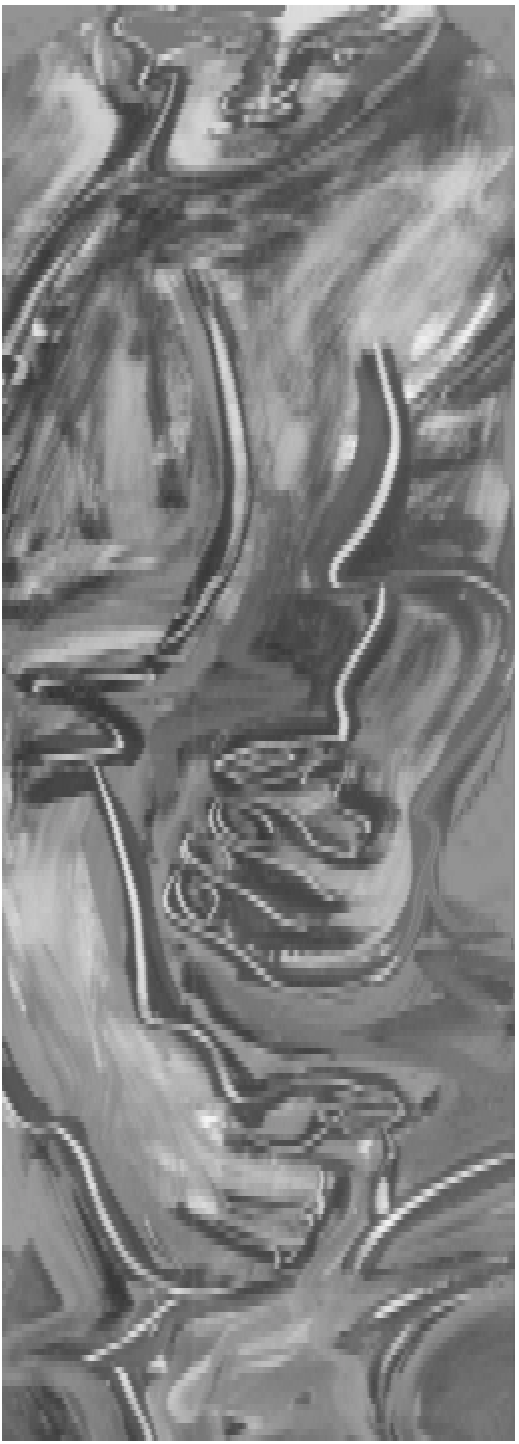
DE LA DIFUSIÓN CULTURAL Y DE LA EXONERACIÓN DE IMPUESTOS

Aunque en su artículo 83, la Constitución Nacional establece que los objetos, las publicaciones y las actividades que posean valor significativo para la difusión cultural y para la educación no se gravarán con impuestos fiscales ni municipales, nos sorprende que en el Congreso Nacional esté a punto de ser aprobado un proyecto de ley que obliga al pago de IVA y de Impuesto a la Renta a los centros educativos privados, lo que encarecerá sobremanera el costo de las cuotas ya de por sí impagables en la actualidad. Si a esto sumamos la saturación de las instituciones públicas, las que no podrán absorber la gran demanda de estudiantes que dejarán con esto las instituciones privadas, vemos que aumentará el índice de excluidos del sistema educativo, con su concomitante carga de marginalización.

RECOMENDACIONES

- Una vez más debemos insistir ante el Estado y los municipios sobre la necesidad de establecer una política que integre todos los aspectos inherentes a nuestro universo cultural, que apueste a la cultura como medio para defender y proteger nuestra identidad cultural y que sirva también como un instrumento de lucha contra la pobreza.
- Que los municipios y las gobernaciones aprueben fondos de apoyo para la difusión y promoción cultural.
- Que los fondos existentes se implementen y que se busque la claridad y transparencia en el manejo de los mismos.
- Que el Estado, los municipios y las gobernaciones arbitren los medios para la capacitación de artistas y gestores culturales.
- Que el Estado, los municipios y las gobernaciones busquen el intercambio y la difusión del arte y de los artistas locales, a nivel interno, así como con otros países.
- Que el Estado, los municipios y las gobernaciones se esfuercen para dotar a sus comunidades de infraestructura cultural en donde no la haya, y abaraten los costos en donde las mismas sean inaccesibles.
- Que el Estado y los municipios, vía leyes y ordenanzas, incentiven a las empresas que apoyan a la cultura.

Derecho a la vivienda



Estrategias sociales ante un Estado ausente

Cristina Vila
Ricardo Canese
Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE)

La ausencia de respuestas del Estado a la demanda cada vez mayor de la vivienda digna, es un signo más del acelerado deterioro de la situación de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el país. Urge implementar políticas viables, que permitan cubrir el déficit de viviendas que existe en el país.

INTRODUCCIÓN

Nuevamente este año se vuelve a constatar que es muy poco lo que el Estado ha realizado para mejorar el acceso a la vivienda de las familias situadas en la pobreza y extrema pobreza. El déficit habitacional creció este año, de acuerdo a estimaciones estadísticas, a 415.000, aproximadamente el 47% del total de la población del país (basados en el Censo del año 1992, que daba la cantidad de 5.830.583 habitantes).

Este solo índice está demostrando que los derechos socioeconómicos no reciben el debido tratamiento por parte del gobierno, en este caso, el derecho a un lugar adecuado donde habitar, es decir, una vivienda digna. En contraste con esta situación, se cuenta en el país con una abundante legislación, tanto nacional como internacional plenamente vigente, que ampara ampliamente este derecho fundamental.

No obstante, hay que referir que de parte de organizaciones no gubernamentales (ONGs) y de organizaciones sociales, han habido planteamientos que han tenido un avance de cierta importancia, si bien están aún a nivel de propuestas y de proyectos en etapa de ejecución, con algún acompañamiento de parte de órganos específicos del Estado[1].

En el cuerpo legal que ampara el derecho a la vivienda se hace referencia expresa a la Constitución Nacional, por estar en el primer grado de prelación. Se transcribe todo el texto del artículo 100, por la precisión y amplitud de su enunciado: "Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna. El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo ese derecho y promoverá planes de viviendas de interés social, especialmente las destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuado". Pareciera que este artículo constitucional está resumiendo los constantes y colectivos reclamos que desde hace varios años las familias sin techo vienen formulando a los tres poderes del Estado.

En el marco de los compromisos internacionales, cabe mencionar la Ley N° 4 del 9 de abril de 1992, en virtud de la cual el Paraguay ratifica el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por tanto, está obligado a su cumplimento, como así también el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, más conocido por el Protocolo de San Salvador, ratificado a su vez por Ley N° 1040 del 16 de abril de 1997. Ambos instrumentos están en segundo orden de prelación, después de la Constitución Nacional.

En lo relativo al derecho a la vivienda, el artículo 11 del Pacto Internacional establece que "Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuados para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las

[1] CONAVI (2002): Memoria 2001, Asunción y CONAVI (2001): Memoria 2000, Asunción.

condiciones de existencia. Los Estados Parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento". Por su lado, el Protocolo de San Salvador, bajo el artículo 6 inciso 1. prescribe: "Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada".

La realidad nacional muestra a todas luces que ninguno de estos preceptos legales son respetados por las autoridades del Estado. La carencia de la vivienda decorosa y la marginalidad en que vive un gran porcentaje de la población paraguaya, es el reflejo directo del desempleo generalizado y de los salarios injustos, con los cuales no se pueden satisfacer las necesidades mínimas.

LOS PLANES HABITACIONALES DEL ESTADO

Tradicionalmente el gobierno, a través del Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) y anteriormente del Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo (IPVU), llevaban a cabo planes de viviendas populares bajo la modalidad de contratar a empresas privadas a través de estas instituciones oficiales y entregar la vivienda, con algún tipo de subsidio, a familias carentes. Desde inicios de la década del noventa, el gobierno implementó un programa de subsidio habitacional directo (SHD), a través del cual le otorgaba hasta el 90% de subsidio a la familia de más escasos recursos económicos. Estos planes se extendieron hasta fines de esa década, y terminaron en un tremendo fracaso.

El Estado malgastó unos 60 millones de dólares aportados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), principalmente para el SHD; las viviendas resultaron ser caras y de baja calidad en general, y las cuotas fueron exageradamente elevadas para el poder adquisitivo de la población meta, que veía subir su deuda (la persona no pagaba más de sus posibilidades, pero la deuda se reajustaba con la inflación más intereses, con lo cual luego de varios años de pago, la familia estaba debiendo más en valores constantes).

En la actualidad ya no existen planes de este tipo, la banca de ahorro y préstamo para la vivienda (privada) quebró en gran medida, y existen denuncias de fraude ante el Poder Judicial, particularmente en contra de las autoridades que ejecutaron estos planes. Se puede señalar que en ciertos casos se ha logrado obtener la sentencia condenatoria[2].

[2] Tal es el caso del Banco Nacional de los Trabajadores (BNT), que emprendió la construcción de 3.500 viviendas en conjunto con varias centrales sindicales en Mariano Roque Alonso, ciudad aledaña a la capital. La obra fue ejecutada por la empresa privada de Juan Carlos Wasmosy, presidente de la República en el periodo 1993-1998. Las obras están suspendidas desde 1998. El juez Hugo López dictó sentencia condenatoria a los principales directivos del banco y demás involucrados en el caso. La revista *"Mandu'a"* trae en su número de noviembre de 2002 un reportaje completo al despilfarro del dinero del BID (*"En el CONAVI dilapidan US$ 60 millones"*).

Vaciamiento del sistema de vivienda popular

Desde hace varios años, las familias que habitan las viviendas del CONAVI no han podido pagar sus cuotas pese al subsidio otorgado, y han realizado masivas manifestaciones de protestas ante el Congreso. Éste aprobó sucesivas leyes, reduciendo las cuotas que deben pagar las personas adjudicatarias de las viviendas, lo que generó pocos recursos para el sistema. A pesar de la promulgación de estas leyes, persisten dificultades legales y socio económicas para el normal pago de las cuotas. La quiebra de las entidades financieras intermediarias que operaban en el sistema, generó dificultades de orden institucional; en muchos casos, la cartera "morosa" aún no se transfirió al CONAVI, ente que carece de instrumentos legales para exigir el pago de las cuotas. Todo el sistema de la vivienda se ha visto vaciado e imposibilitado de encarar nuevos planes con la recuperación de lo prestado, que es mínimo.

A fines del año, miles de familias que habitan las viviendas construidas por el CONAVI, integradas en una coordinadora, continuaban sin pagar sus cuotas y se discutía una nueva ley que intentaría definir, una vez más, la situación. Todo el sistema de SHD terminó en un fabuloso vaciamiento de los recursos públicos, donde los beneficiados fueron algunas pocas empresas privadas de construcción o de la banca (vía quiebras fraudulentas). Apenas unas 10.000 familias fueron beneficiarias en la última década, menos de lo que crece el déficit habitacional en un año, que llega a un promedio de 15.000 viviendas deficitarias por año. El sistema de la vivienda popular implementado por el Estado terminó destrozado, al menos en su versión oficial de SHD, y las familias sin techo tienen este derecho conculcado, sin respuestas efectivas por parte del Estado[3].

TENDENCIA DEL ESTADO HACIA LAS PRIVATIZACIONES

En todo lo que va del año 2002, los poderes del Estado Paraguayo (principalmente el Ejecutivo y el Legislativo) estuvieron mucho más interesados en el negocio de la venta de algunas empresas públicas –que se empezó a impulsar desde mediados de 1999, cuando los partidos políticos llegaron a un acuerdo al respecto, a través del Programa del gobierno de Unidad Nacional– sin que se note ningún esfuerzo institucional significativo para encarar planes coherentes que se orienten a la satisfacción de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales, encaminados a reducir el marcado crecimiento de la pobreza, o a generar propuestas o reformas en el área de la vivienda popular.

[3] Desde 1995 a la fecha, quebraron casi todas las entidades privadas de ahorro y préstamo que atendían la necesidad de vivienda de sectores medios y, a través del Subsidio Habitacional Directo, a sectores de baja renta, tales como Ahorros Paraguayos, Hogar Propio y Oga Rapó, las más grandes del sector. En 1998 quebró el Banco Nacional de Trabajadores (BNT), que también había emprendido el ambicioso proyecto de viviendas populares en M. R. Alonso.

Posteriormente, como resultado de ese programa, se promulgó la Ley 1.615, en noviembre del 2000, pomposamente denominada de "Reorganización y Transformación de Entidades Públicas Descentralizadas y de Reforma y Modernización de Organismos de la Administración Central". Inmediatamente iniciaron el proceso de privatización en ese mismo año, orientándolo a otorgar un monopolio a empresas transnacionales, en base a un préstamo de unos 10 millones de dólares del Banco Mundial (BM), según se puede leer en los decretos y contratos preparados por la Secretaría Nacional de la Reforma del Estado (SNRE). Este proceso de privatización finalmente fue paralizado el 5 de junio de 2002, por la Ley Nº 1.932, ante la protesta generalizada de organizaciones sociales y luego de la muerte de un dirigente campesino durante la represión desatada[4].

En todo el lapso indicado (mediados 1999-junio de 2002), el Estado paraguayo centró todos sus esfuerzos en tal absurdo fin (vender las empresas de agua, telecomunicaciones y el ferrocarril, olvidándose de temas mucho más fundamentales, como el de la vivienda popular), privatización que, además, no se concretó. Así, se desperdiciaron recursos (que tendrán que ser pagados) y no se atendió la gran mayoría de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), particularmente el derecho a la vivienda[5].

Presupuesto simbólico para el 2003

El Poder Ejecutivo previó un presupuesto para el año 2002, de apenas 15,9 miles de millones de guaraníes para el CONAVI (unos 2 millones US$), de lo cual para nuevas viviendas se prevé gastar apenas 8,4 miles de millones de guaraníes (1,2 millones US$). Al costo que normalmente ejecuta el CONAVI (de 8.000 US$/vivienda), este presupuesto permitiría construir la irrisoria cantidad de 150 viviendas en el 2003, es decir, el 0,03% del déficit habitacional del año, o bien, menos del 1% del crecimiento esperado de tal déficit (de unas 15.000 viviendas/año).

[4] Ver Intercontinental Editora (2001). Régimen Legal de Concesiones Públicas y Privatizaciones. Asunción y ORIT/CIOSL et al. (2002): Neoliberalismo, privatización y crisis social. Asunción. Las cinco empresas oferentes precalificadas para la compra de la única empresa de telecomunicaciones básica del Paraguay (COPACO S.A), propiedad del Estado Paraguayo, eran (1) France Telecom, (2) Telefónica de España, (3) Millicom Inc., (4) Telecom. Brasil (Italia) y (5) Rieder y Cia (Siemens AGB, Alemania). Ninguna empresa paraguaya estuvo en condiciones de cumplir las exigencias de la licitación. Tampoco se permitió la venta de acciones a pequeños ahorristas, sino a un único oferente con lo que se habría pasado de un monopolio estatal a otro privado y trasnacional. Esta fue toda la trabajosa *reforma* en la que se enfrascó el gobierno surgido en marzo de 1999 hasta junio de 2002, cuando quedó derogada la Ley Nº 1.615/00 por la presión social, consistente en unos 15 días de clausura de rutas de todo el país (véase La Nación, 6/06/2002).

[5] En ningún momento, el Poder Ejecutivo, en el debate sobre "la reforma del Estado", trató el tema de la vivienda popular ni promovió ley alguna que paliara el vacío dejado por la quiebra del sistema de ahorro y préstamo para la vivienda producido a fines de 1990, como se puede observar leyendo los dos libros citados en la nota anterior.

El presupuesto total (de 13.183,8 millones de guaraníes, lo destinado a la construcción de viviendas (8,4 miles de millones Gs), resulta muy inferior al 0,1%, es decir, un verdadero atropello al derecho a la vivienda, cuyo déficit según las propias estadísticas oficiales se eleva a más de un 47% de la población total del país. En relación al Producto Interno Bruto (PIB), el presupuesto destinado por el Estado a viviendas populares es aún más irrisorio: menos de un 0,02% del PIB. Obviamente, la falta de presupuesto para el 2003, como reiteración de igual política seguida en años anteriores, de satisfacer siquiera moderadamente el déficit habitacional es una grave trasgresión al derecho a la vivienda, consagrado en la Constitución Nacional y en los Convenios internacionales[6].

Proyecto de Franja Costera

Por otro lado, este año la actual administración municipal está reimpulsando el llamado Proyecto de Franja Costera, queriendo dar continuidad a un proyecto iniciado en 1992 por la Municipalidad de Asunción, para evitar las inundaciones de la zona ribereña al río Paraguay y mejorar las viviendas de unas 20.000 familias (120.000 personas) o más, que viven en las zonas inundables de Asunción. En esa época, el proyecto contó con la asistencia inicial del BID, pero nunca pudo pasar a la fase ejecutiva, en gran medida por la falta de voluntad política de las autoridades del gobierno central. Con la elección del nuevo intendente de Asunción, a fines del 2001, el proyecto cobró nuevo auge y podría comenzar a ejecutarse, al menos a pequeña escala piloto, el próximo año 2003, o en 2004. Aún se carece de los detalles del mismo, pero se conocieron ciertos aspectos que enfatizan la especulación inmobiliaria que no ayudaría en nada a mejorar la vivienda en el ámbito de las estrategias de supervivencia de las familias afectadas, por lo que la obra podría significar un mayor deterioro de la calidad de vida de la población meta, aún cuando se construyan viviendas en sitios no inundables, supuestamente con un sentido social.

La Intendencia Municipal de Asunción está realizando el diseño del proyecto sin la participación de la población afectada, según denuncian las mismas comisiones vecinales de la zona. De cualquier forma, en este caso se está aún en la fase de formulación del proyecto, pero si hubiera voluntad política de la municipalidad capitalina –y si el proyecto contemplara el indispensable componente social, teniendo en cuenta a las más de 120.000 personas, alrededor de 20.000 familias pobres que habitan la franja costera de Asunción– podría darse más participación a las mismas y conseguir así un efectivo mejoramiento en la calidad de las viviendas y por ende, de la calidad de vida con lo cual, en esta área geográfica al menos, se estaría cumpliendo con el reconocimiento del derecho a la vivienda digna, según manda la Constitución[7].

[6] Presupuesto General de Gastos de la Nación, 2003, capítulo correspondiente al CONAVI.
[7] Municipalidad de Asunción/BID. Ver diversas "ayuda memorias" firmadas desde 1994 a la fecha.

La ocupación de tierras urbanas como alternativa

Este año continuaron las ocupaciones de tierra urbana por grupos que no pueden acceder a la vivienda, conocidos como "los sin techo". Ante la incapacidad del gobierno de ofrecer viviendas dignas a la población carente de ellas, ésta es una práctica muy generalizada en el país. Del déficit habitacional, estimado en 415.000 viviendas en 2002, la mitad está en áreas urbanas (aproximadamente 200.000). Este déficit habitacional urbano se concentra en: a) ocupaciones precarias de terrenos públicos o privados en situación de riesgo, ubicados en las áreas inundables de Asunción, en cauces de arroyos y raudales o en sitios insalubres, cercanos a vertederos, y b) en ocupaciones de tierra urbana o suburbana privada ociosa, normalmente algo más alejada del centro de las ciudades.

También se produjeron varios desalojos violentos de ocupaciones urbanas, algunos por orden judicial, mientras que en otros casos el gobierno optó por negociar con las familias ocupantes. En el caso de los asentamientos más antiguos y consolidados, el gobierno buscó legalizarlos y comprar la tierra, lo que se demora normalmente varios años, por el escaso presupuesto destinado por el gobierno a este fin. Menos recursos aún se destinan a mejorar la vivienda en estas ocupaciones, lo que no pasa más que de una intención del gobierno, que se limita a la provisión de servicios públicos, normalmente en épocas electorales[8].

INICIATIVAS POSITIVAS PROVENIENTES DE LA SOCIEDAD CIVIL

La importancia de la participación comunitaria y el éxito la ayuda mutua

Los planes de vivienda por ayuda mutua se iniciaron en el Paraguay hace más de 20 años, mediante la iniciativa de las ONGs y la autogestión comunitaria. El sector público comenzó a interesarse en ellos en la misma medida en que iba fracasando el modelo empresarial ya comentado. Así, a fines de los años 90 e inicios del siglo XXI, los pocos planes oficiales de vivienda popular han sido ejecutados en base a la participación activa de las familias destinatarias a través de esta metodología. Durante el año 2002, se puede citar los casos de la construcción de viviendas de interés social implementado por el Estado, la municipalidad capitalina y una ONG, en Pelopincho (concluido) y San Felipe (en ejecución), ambos en Asunción.

Hay que reconocer que la cantidad de viviendas construidas por ayuda mutua en forma anual es aún muy escasa (menos de 1.000, o bien, menos del

[8] Ibíd., CONAVI (2002) y (2001).

0,25% del déficit habitacional, que crece a un 4% anual, por lo menos). Sin embargo, lo importante a destacar es que los técnicos del gobierno van comprendiendo que una de las mejores opciones para atender a este importante derecho humano, como es el derecho a una vivienda digna, pasa en gran medida por una modalidad autogestionada y solidaria, como es la ayuda mutua. Hasta la fecha se han construido más de 5.000 viviendas en el país bajo esta modalidad, en algunos casos a través de donaciones, en otros con fondos públicos, pero en todos los casos con la intervención de ONGs. Actualmente, es la modalidad más aceptada por organismos públicos y privados para construir viviendas más baratas y de mayor calidad[9].

Si bien la ayuda mutua se muestra eficaz para reducir costos con buena calidad, hay que señalar que esta modalidad no debería concentrarse sólo en la construcción de la vivienda. La ayuda mutua centrada exclusivamente en la fase constructiva presenta sus debilidades, ya que terminada la obra la población se disgrega y se ve enfrentada al mercado, sin ayuda de ningún tipo.

Este año se ha visto la agudización del fenómeno de desalojo de la familia que, con mucho esfuerzo construyó su vivienda pero que al enfrentarse con el desempleo, o gastos extraordinarios como enfermedad y similares, malvende su vivienda por mucho menos de su valor, quedándose nuevamente sin ella. En ese sentido, ante la Comisión de Vivienda del Senado, el mismo presidente del CONAVI informó que el 60% de las personas ocupantes de las viviendas construidas con subsidios ya no eran las mismas y, en muchos casos, no cumplían los requisitos para ser adjudicatarias. El desempleo, la falta de asistencia social, y sobre todo la ausencia de redes solidarias después de que la vivienda está terminada, definen la pérdida de la misma por razones socioeconómicas.

Las cooperativas de vivienda, como un planteamiento superador del problema

La propuesta de las cooperativas de vivienda fue ganando un amplio consenso durante el 2002 en la sociedad paraguaya. Se puede señalar que ya existen varias cooperativas de viviendas constituidas; las más consolidadas han llegado articularse entre sí a través de una mesa coordinadora, 5 cooperativas de 60 miembros cada una conforman esta instancia de articulación. Todas ellas han surgido a partir de la iniciativa de ONGs y otros grupos de la sociedad civil con ayuda de la cooperación internacional.

Las cooperativas que integran la Mesa Coordinadora, en coordinación con ONGs y las organizaciones gubernamentales pertinentes, tales como el CONAVI, la Secretaría de Acción Social (SAS) y la Secretaría Técnica de Planificación (STP), discutieron este año un proyecto de ley de financiamiento para las cooperativas de vivienda, que fue remitido como Anteproyecto de

[9] Ibíd.

Ley a la Cámara de Diputados, donde tuvo el respaldo de varios legisladores, específicamente de la Comisión de Vivienda, obteniendo su media sanción. Se espera la promulgación de dicha ley antes que finalice el año.

A inicios del año próximo comenzaría un primer proyecto piloto de 300 viviendas cooperativas que beneficiará a las 5 cooperativas de 60 socios cada una en el Gran Asunción, como resultado de un importante apoyo de la Gobernación del Departamento Central, el aval del gobierno Nacional y la cooperación internacional. Las mismas cooperativas lograron estos resultados, y además consiguieron que el CONAVI incorpore en su presupuesto esta modalidad para unas 120 viviendas más, lo que demuestra que los grupos vulnerables organizados pueden lograr la apertura del gobierno con la propuesta de una modalidad válida. A través de ello, no sólo se ahorraría costos y mejoraría la calidad de la vivienda, sino que se mantendría la solidaridad del barrio luego de su construcción, gracias a la organización cooperativa. Por su lado, la SAS incorporó también la modalidad de las cooperativas de vivienda como una alternativa adecuada para proporcionar un hábitat digno a sectores de extrema pobreza.

Aun cuando se trata de una evolución incipiente (ley con media sanción, inclusión de rubros en el Presupuesto, y un Proyecto Piloto en vías de ser ejecutado), queda demostrado que la sociedad organizada ha planteado una alternativa de solución y ha encontrado cierto eco en el Estado, con vistas a resolver la problemática del hábitat popular. La propuesta de cooperativas de vivienda está basada en la experiencia más positiva llevada a cabo en el Paraguay hasta ahora, como es la ayuda mutua, y en el éxito de la experiencia cooperativa en otros países de la región[10].

RECOMENDACIONES

- El Estado debe destinar claramente un mayor porcentaje del Presupuesto General de Gastos de la Nación, a fin de satisfacer las necesidades de vivienda de la población pobre y extremadamente pobre. El hecho de que haya fracasado la modalidad empresarial no es excusa para la ausencia de interés del gobierno en resolver la problemática del hábitat popular porque, justamente, existen otras experiencias como la ayuda mutua que sí han dado un resultado muy positivo en el país y que además permitiría atender, con menores recursos y más calidad, a una mayor población.
- Para el 2003, el gobierno debería ampliar el rubro en la Ley del Presupuesto destinado a viviendas populares, a cantidades que sean significativas y que no deberían estar por debajo del crecimiento del déficit habitacional (15.000 viviendas por año). Si esta cantidad de viviendas

[10] Véase Anteproyecto de Ley remitido a la Cámara de Diputados y dictamen de la Comisión Bicameral de Presupuesto, que incluye un rubro para construir 120 viviendas cooperativas en el ejercicio 2003.

se construye bajo la modalidad de ayuda mutua, como es la experiencia más exitosa del Paraguay, se requeriría unos 4.000 US$/vivienda (la mitad del precio pagado a empresas constructoras). Es decir, se necesitará presupuestar y ejecutar la construcción de viviendas populares por unos 60 millones US$, apenas para que el déficit habitacional no aumente.

- Por el relativamente reducido endeudamiento público en comparación con otros países de América Latina (400 US$/habitante), no deberían haber inconvenientes para obtener este financiamiento. Con el auxilio de los grupos meta organizados, las ONGs y los mismos funcionarios del CONAVI que no desarrollan actividad de campo significativa, y que tienen amplia experiencia en este rubro, el gobierno podría llegar a esta meta, siempre que hiciera el esfuerzo previo de disponer de los fondos necesarios y garantice efectivamente un manejo transparente de los recursos.
- Se recomienda, además, la pronta promulgación de la Ley de Financiamiento a Cooperativas de Vivienda, que ya cuenta con media sanción de la cámara de Diputados, a través del cual se destinaría fondos públicos a esta modalidad avanzada de ayuda mutua, que mantiene la solidaridad una vez terminada la construcción de la vivienda, y que ya ha recibido la opinión positiva tanto de ONGs, Universidades, organismos públicos (STP, SAS, CONAVI) como cooperativas y organizaciones sociales que representan a los "sin techo". De esta forma se eliminaría en gran medida la intermediación y los sobrecostos de la corrupción.
- En igual sentido, se considera fundamental y necesaria la confirmación de la previsión inicial de incluir un rubro para 120 viviendas cooperativas en el Presupuesto 2003, como experiencia piloto y, sobre todo, que sea ejecutado proveyéndose efectivamente los fondos presupuestados.
- En resumen, el Estado debe demostrar en la práctica el ejercicio real de la participación democrática de la sociedad civil, en especial de los grupos meta organizados, en el diseño e implementación de los planes y proyectos que les afectan. De hecho existen bases y condiciones en las organizaciones de la sociedad civil para que el Estado Paraguayo asuma esta práctica abierta y participativa, a efectos de cumplir con el derecho a la vivienda decorosa, y demostrar positivamente y en lo concreto su voluntad política para ello.

Derechos de la infancia y la adolescencia

A un año de vigencia del nuevo Código

Heve Otero
Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)*

La infancia y la adolescencia, como uno de los sectores más sensibles a la crisis económica agudizada en el año, ha acusado recibo de los recortes presupuestarios, huelgas, ausencia de rubros y suspensión de servicios en las áreas de salud y educación. Sin embargo, se destacan como logros la creación de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia y la paulatina articulación de una sociedad civil sensibilizada y organizada alrededor del tema de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

* La CDIA es una asociación de organizaciones no gubernamentales conformada por Atyha, BECA, Callescuela, CAMSAT, CECTEC, CIRD, ESAP, Fundación Don Bosco, Fundación Vida Plena, Global... Infancia, Hermanas del Buen Pastor, INECIP, Luna Nueva, Plan Internacional, Rondas, SERPAJ-PY y Alternativa CIED.

INTRODUCCIÓN

Paraguay es Estado Parte de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (Ley N° 54/90) y del Protocolo Adicional Relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados (Ley N° 1.897/02)[1]. En marzo del 2001 se promulgó el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 1680/01), luego de cinco años de trámites en el Congreso Nacional. Esta legislación representó un avance sustantivo en materia de instrumentos jurídicos para el Paraguay, en el cumplimiento de los compromisos internacionales de actualizar la legislación sobre infancia a la Convención, incorporando el principio de interés superior del niño y la niña y la doctrina de la protección integral.

El Código de la Infancia entró en vigencia en diciembre del 2001, seis meses después de promulgado, como lapso que se otorgó para la preparación de las instituciones que se verían afectadas con la entrada en vigencia de la norma.

Sin embargo, dicha preparación no existió, por lo que la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, creada por el Código como autoridad central en materia de políticas de infancia, no ha tenido presupuesto para el año 2002. Su actividad se vio muy limitada por esta causa, y la institución se encuentra a la espera de una ampliación presupuestaria de 118 millones de guaraníes (aproximadamente 18 mil dólares). Su funcionamiento está sujeto por el momento a la cooperación técnica internacional y a técnicos voluntarios.

No obstante, la implementación de la Secretaría fue un logro al ser aprobado el nuevo Código. Esta Secretaría, de acuerdo con la nueva norma, tiene entre sus funciones la puesta en marcha y coordinación del Sistema Nacional de Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez, con los correspondientes Consejos de representación a nivel municipal, departamental y central. En cada uno de estos consejos estarán representados organismos gubernamentales, no gubernamentales, y los niños, niñas y adolescentes tendrán representación en los dos primeros niveles (local y departamental).

En el marco de sus funciones, la Secretaría ha comenzado a realizar las primeras convocatorias para la elaboración de un Plan Nacional de la Infancia, que se estima estará listo a fines de año. En este proceso, la Secretaría ha llamado a algunos sectores del área infancia para reuniones de consulta y ha establecido contactos con municipalidades y gobernaciones para impulsar la creación de los consejos en esos niveles.

Del mismo modo, los obstáculos para la puesta en marcha de la Secretaría reflejan además las dificultades del Estado para comprender el rol de la ins-

[1] Véase el catálogo de instrumentos internacionales ratificados por Paraguay, en el capítulo sobre Cumplimiento de Compromisos Internacionales, en este informe, para relevar información actualizada acerca de otros instrumentos de derechos humanos ratificados por el Paraguay, relacionados directa o indirectamente con la infancia.

titución como una articuladora de políticas e instancias, más que una superestructura cara y burocrática.

Por otro lado, más allá de las cuestiones administrativas y jurídicas, la aprobación del Código abrió la posibilidad de legitimar proyectos y programas que venían realizando desde hacía varios años las ONGs y Ogs y las CODENIS en los municipios en particular, siguiendo las directrices de la Convención[2].

La creación de los Consejos a nivel municipal y departamental también está presentando problemas, sin que se hayan constituido aún la mayoría de ellos. A nivel municipal, comienza a existir un reclamo ciudadano para su creación, obligatoria desde la vigencia del nuevo Código. En relación a las CODENIS, existen en la actualidad 80 consejerías instaladas, restando aún la instalación de alrededor de 140 más para cubrir todos los municipios del país. Se espera que el impulso del Código y de los Consejos municipales a ser creados promuevan la instalación de las consejerías base.

El Poder Judicial ha habilitado una oficina de implementación del Código, encargada de la capacitación a integrantes de este poder del Estado.

INFORME AL COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO

El segundo informe periódico del Paraguay ante el Comité de Derechos del Niño fue presentado el 12 de octubre de 1998. Los informes presentados han sido el oficial y el elaborado por las organizaciones no gubernamentales en la nominación de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y de la adolescencia (CDIA). El Comité revisó estos informes recién el 12 de octubre de 2001[3].

El Comité emitió sus observaciones de conclusión tras la revisión de la información[4]. Estas observaciones necesitan ser incorporadas por el Gobierno para orientar sus políticas e impulsar las acciones necesarias en pro del sector.

El proceso de elaboración del tercer informe ha comenzado, siendo la CDIA la encargada de la elaboración del reporte alternativo. Representantes de esta Coordinadora están asistiendo a reuniones regionales convocadas por *Save the Children* para delimitar criterios en la redacción.

---

[2] Las CODENI (Consejería Municipal por los Derechos del Niño, la Niña y el Adolescente) son servicios municipales no jurisdiccionales, permanentes o gratuitos, para la protección, promoción y defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia, cuyas decisiones pueden ser revisadas por el juzgado de la infancia (arts. 48-51 del Código de la Niñez y la Adolescencia). A la fecha de aprobación del Código funcionaban 70 consejerías.

[3] Esta dilación en el plazo de revisión está dada por la sobrecarga de trabajo del Comité, lo cual quita vigencia a los informes y torna lentas las comunicaciones con el Comité.

[4] Para la consulta de este documento (CODEHUPY, 2001: 275), o acceder a la página web www.unhchr.ch/

Ratificación del Convenio de la OIT Nº 138

Dentro de los convenios a ser ratificados por el Paraguay se encuentra el Convenio de la OIT Nº 138, en estudio desde hace tres años en la Cámara de Senadores. La ratificación encuentra dificultades, ya que afecta al sector de niños, niñas y adolescentes que trabajan antes de los 14 años, en general por cuenta propia o con sus familias, tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

Este Convenio ha generado debates interesantes al interior de las organizaciones, existiendo aquellas que apoyan incondicionalmente su aprobación, como la Coordinadora para la Eliminación del Trabajo Infantil (COETI)[5] y la que objeta la ratificación del convenio, la Coordinadora Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores (CONATS).

La CONATS organizó una marcha de protesta contra la ratificación del Convenio Nº 138, durante la Semana por los Derechos del Niño en el mes de agosto del 2002[6]. Participaron más de 1.000 niños, niñas y adolescentes acompañados por padres, madres y organizaciones de derechos humanos. Los representantes de la marcha (niños, niñas y adolescentes) no fueron escuchados por el Senado y se les impidió marchar frente al Parlamento. La CONATS sostiene que la ratificación del convenio dará pie a acciones represivas por parte del Estado, más que a una regulación protectora del trabajo infantil y sus condiciones[7].

Por su parte, la CDIA cree inapropiada la coyuntura socio-política actual para que entre en vigencia el convenio, en tanto no funcione a pleno la Secretaría de la Niñez. El sistema de justicia está aún aggiornándose a la nueva legislación y las acciones represivas contra niños, niñas y adolescentes trabajadores han aumentado de forma alarmante durante este último año. COETI, en cambio, defiende la erradicación del trabajo infantil en tanto sostiene que la actividad laboral afecta la escolarización y el desarrollo integral. Es la misma postura que sostiene la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con su brazo ejecutor, el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).

Dada la dificultad para la ratificación del Convenio Nº 138 y las posiciones encontradas alrededor del tema, se ha creado en octubre de este año la Comisión para la Prevención y la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del trabajo del Adolescente que tiene como objetivo el debate del tema y el consenso[8].

[5] COETI está integrada por Amnistía Internacional, Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), Defensa del Niño Internacional (DNI), Fundación DEQUENÍ, Fundación Hay un Niño en tu Camino, Fundación Teresiana, Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL), Organización Regional Internacional de Trabajadores (ORIT).

[6] La marcha fue impulsada también por varias organizaciones, entre ellas Don Bosco Róga, Hogar Santa Teresa (Ciudad del Este) y Callescuela.

[7] Informe de plenaria de la CDIA, septiembre de 2002.

[8] Esta Comisión está conformada por la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, Ministerio de Justicia y Trabajo, Ministerio de Educación y Cultura, Secretaría de la Mujer, Secretaría Técnica de Planificación, Unión Industrial Paraguaya, Asociación Rural del Paraguay, CODENIS, CDIA y OIT.

DIFUSIÓN DE LA CONVENCIÓN

La difusión de la Convención sobre los Derechos del Niño sigue siendo encabezada por las organizaciones no gubernamentales del sector, en el marco de la Semana por los Derechos del Niño. En agosto del 2002, el lema de la Semana fue "Vamos a participar, tenemos mucho para dar". La elección de la participación como eje de derechos tuvo el objetivo de acompañar este proceso a nivel nacional y regional que se ha desarrollado en el país durante el año.

El alcance de la Semana es cada vez mayor, ya que llega a los niños y niñas escolarizados del país y a los municipios a través de las CODENIS. Sin embargo, la CDIA, organizadora de la Semana, prevé cambios en la estrategia de la difusión para el año 2003, a fin de incluir de forma sistemática en el currículum de educación primaria contenidos de derechos del niño y de la niña. Una de las dificultades que encuentra la difusión es la llegada de la información a las zonas rurales e indígenas, además de la necesidad pendiente de trabajar estos contenidos con el eje transversal de cultura.

Existen dos congresos que se realizan en forma anual, por segunda vez consecutiva en el país, y que son el organizado por el Proyecto AMAR (Asistencia Integral a Menores en situación de Alto Riesgo) de la Secretaría de Acción Social y la Comunidad Europea y el Foro Global de Infancia y Adolescencia, impulsado por la organización Global... Infancia. El primero registró la participación de 2.400 personas en el 2002, entre ellas cadetes de policías, docentes, padres, madres, técnicos y público en general, tanto de Asunción como del interior del país.

Estos dos congresos están colaborando en la difusión de los derechos del niño, de la Doctrina de la Protección Integral y del nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia.

JUSTICIA PENAL JUVENIL

El sector de jóvenes en conflicto con la ley ha sido históricamente uno de los más olvidados y castigados sistemáticamente por el sistema judicial, al permitir la existencia de condiciones infrahumanas de vida en las cárceles, respecto del hacinamiento, ausencia de atención médica, torturas y malos tratos, además de las actuaciones judiciales deficientes como falta de asignación de abogados, dilación de los procesos y ausencia de condenas.

El número de adolescentes privados/as de libertad en Paraguay está estimado en 625, distribuidos en las cárceles de Emboscada, Coronel Oviedo, Pilar, Villarrica, Encarnación, Pedro Juan Caballero, Buen Pastor (mujeres), Ciudad del Este, Concepción, Itauguá y San Juan Bautista.

Durante los años 2001 y 2002 la Comisión Interinsitucional de visita y monitoreo a cárceles y comisarías ha redactado el "Informe final de Condiciones de reclusión de los adolescentes privados de libertad en el Paraguay"[9].

Algunas conclusiones del informe son las siguientes:

- En líneas generales se observa una falta de recursos humanos y financieros para la atención a los adolescentes varones y mujeres infractores.
- Las prácticas al interior de las cárceles siguen siendo represivas y la privación de libertad para adolescentes es visualizada como castigo más que reeducación.
- En las condiciones en que está dada la privación de libertad se están violando los convenios internacionales y las leyes nacionales acerca de la privación de libertad en adolescentes.
- El Centro Educativo Itauguá y el Centro de Fernando de la Mora son las excepciones, en tanto se implementa un modelo educativo. En menor medida, la cárcel del Buen Pastor demuestra mejores condiciones en la privación de libertad a mujeres.
- Los adolescentes continúan estando hacinados en cárceles y conviven con la población adulta, salvo las excepciones mencionadas. También es válida esta observación para el caso de adolescentes mujeres, a excepción del Buen Pastor (Asunción) y Ciudad del Este (departamento de Alto Paraná).
- Se continúan utilizando la tortura y las celdas de aislamiento, como castigo.
- Continúan los malos tratos, en particular en la cárcel de Emboscada, según testimonios de adolescentes que presentaban heridas y marcas.
- En relación a la asistencia jurídica se observa una falta de seguimiento a los procesos, y una presencia más efectiva de jueces y fiscales.
- En las visitas a comisarías que funcionan de centros primarios de detención se han constatado las mismas condiciones generales que en el caso de las cárceles, siendo pésimas en particular las condiciones de la Comisaría 1 de Ciudad del Este.

La situación de los adolescentes en las cárceles ha empeorado en relación con años anteriores, salvo las excepciones mencionadas, en tanto los recortes presupuestarios afectaron sensiblemente los derechos humanos básicos y la infraestructura penitenciaria, además de haber recrudecido las políticas de represión como forma de control, transgrediendo las recomendaciones internacionales en materia de privación de libertad de adolescentes.

La Comisión Interinstitucional ha realizado acciones a partir de estas constataciones, exhortando al Estado Paraguayo al cambio de condiciones

[9] Esta Comisión está conformada por organismos gubernamentales del Ejecutivo, del Poder Judicial, organismos no gubernamentales y de cooperación internacional.

de reclusión de los adolescentes, manteniendo diversas reuniones con las instancias correspondientes para la presentación de sus preocupaciones y pedido de adecuación al sistema legal vigente.

Una acción en pro del sistema penal juvenil ha sido la creación del Sistema Nacional de Atención al Adolescente Infractor (SENNAI), dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo con funciones de articulador del sistema penitenciario de adolescentes, el cual, a pesar de la falta de recursos, es sin lugar a dudas, un avance.

El Centro Educativo de Itauguá (CEI)

En febrero del 2000, como producto de un incendio en el Correccional de Menores "Panchito López", en el que murieron 9 adolescentes y hubo una treintena de quemados, se habilitó el Centro Educativo de Itauguá (CEI), como centro al cual trasladar del Panchito a la mayor cantidad de adolescentes, e iniciar así un proceso de privación de libertad que cumpliese con las estándares internacionales (CODEHUPY, 2000:165). El Correccional Panchito López fue cerrado en julio del año 2001 (CODEHUPY, 2001: 272).

El modelo educativo implementado fue apoyado por el Proyecto AMAR, de la cooperación financiera de la Comunidad Europea y la Secretaría de Acción Social, en convenio con el Ministerio de Justicia y Trabajo. La implementación del modelo ha sido todo un desafío para los diferentes actores involucrados.

Las comisiones vecinales aledañas se opusieron de forma sistemática a la instalación del Centro, primero en la ciudad de Luque, luego en Itauguá y más adelante a la instalación de un pequeño centro en el local de Lasalle, en Fernando de la Mora. A este último centro eran derivados los adolescentes que estaban más próximos a su libertad y que presentaban buena conducta, en el marco de una política de integración a la comunidad, que paradojalmente a los reclamos de ciertos sectores de la misma, se logró en gran medida[10].

En octubre de este año fue cerrado este Centro tras un fallo en segunda instancia a favor de la comunidad para desalojar el predio. Este fallo fue acelerado por una violación cometida por parte de un adolescente hacia una niña de la comunidad. Este hecho, evidentemente doloroso, mereció las disculpas de las autoridades del Ministerio de Justicia y Trabajo a la familia y a la comunidad, aduciendo la falta de recursos para poder sostener la institución. Por otro lado, este hecho muestra las dificultades de recuperación de los adolescentes agresores sexuales, distribuidos en toda la comunidad, pero que ha adquirido ribetes más políticos al pertenecer el adolescente al Centro Lasalle, lo que desencadenó el cierre del predio.

[10] Comunicación personal de vecinos y educadores acerca de la integración en partidos de fútbol y otros eventos comunitarios.

El CEI ha avanzado con muchísimas dificultades en este último año, resumiéndose las mismas en: a) el cambio de ministros en la cartera de Justicia, lo que produjo un consecuente cambio en los directores de la institución; b) estos cambios repercutieron directamente en dificultades administrativas de suministro de víveres y utensilios de trabajo y, fundamentalmente, en el pago a los 30 educadores que sostenían la implementación del modelo, y; c) todos estos obstáculos han afectado la marcha del modelo, produciéndose retrocesos.

Sin embargo, a pesar de estos obstáculos, no se han registrado torturas ni fueron denunciados malos tratos en el último año. Actualmente el CEI, albergando a 260 jóvenes, lucha por su sobrevivencia dentro de un contexto socio político en que se vuelve a marginar a este sector.

Como resultado del proceso de implementación del modelo, queda un equipo técnico conformado en la institución y de educadores capacitados, además de la demostración de la viabilidad del modelo, pero con una fuerte voluntad política y el trabajo permanente de la opinión pública.

Otra condición para la estabilidad de este modelo, y para evitar la privación de libertad, es la puesta en marcha de las medidas alternativas a la prisión preventiva. Éstas son muy difíciles de implementar hasta el momento, dada la complejidad que suponen, la falta de recursos disponibles y, fundamentalmente, la necesaria y cuidadosa articulación y el estímulo a los jueces que toman el riesgo de utilizarlas. Los proyectos iniciados en este sentido adolecen de falta de continuidad.

Actualmente son tres los jueces en lo penal juvenil que aplican medidas alternativas a la privación provisional de libertad.

Detenciones arbitrarias

Una situación sumamente preocupante a la que están sometidos algunos niños, niñas y adolescentes que trabajan en las calles de Asunción es la detención por parte de la Policía, bajo los supuestos cargos de robo o para la búsqueda de ladrones[11]. Estos hechos han sido denunciados por la CONATS a organizaciones de derechos humanos y elevada su preocupación en la marcha, dejando en claro que son niños, niñas y adolescentes trabajadores y no "caballos locos"[12].

La figura legal de la prisión preventiva es aplicada de forma discrecional. Los procedimientos son del tipo redada y los adolescentes son detenidos en comisarías, negándoseles la posibilidad de realizar llamadas y siendo clara-

[11] Informado por la organización Callescuela, septiembre de 2002.

[12] Los "caballos locos" (también "yeguas locas") son los y las adolescentes que hurtan carteras u otros objetos de valor, a la carrera en la calle o en el transporte público. Se puede afirmar que existe toda una construcción de los medios en torno a la figura del "caballo loco" como enemigo social, sobredimensionando las reales proporciones de esta forma delictiva y estigmatizando a los niños, niñas y adolescente trabajadores de la calle.

mente torturados físicamente. Se realizaron numerosas denuncias sobre maltratos en los procedimientos de detención de adolescentes por parte de la Policía. Se ha notado que las medidas de prisión aplicadas se dirigen más bien a los adolescentes de escasos recursos, mientras que los de mejor posición económica generalmente gozan de prisión domiciliaria.

En la última visita a cárceles, realizadas en octubre de este año, se han entrevistado al menos veinte adolescentes recluidos en Itauguá, que previamente habían declarado haber sido torturados en las comisarías.

Las detenciones arbitrarias y la tortura están en aumento, sin observarse de parte del Gobierno respuestas de protección de los derechos a este sector.

DERECHO A LA PARTICIPACIÓN

Durante el año 2002, Paraguay ha participado activamente en diferentes eventos de niños, niñas, adolescentes y adultos, en el marco de la preparación de la sesión especial para la infancia de la Asamblea General de las Naciones Unidas de abril de 2002, en Nueva York[13]. Estos eventos fueron impulsados por la CDIA con apoyo de *Save the Children* de Suecia y por UNICEF Paraguay.

Para tal evento se realizó en abril de este año el Primer Encuentro Nacional de organizaciones de participación infanto-juvenil, como reunión de consulta nacional para la sesión, del que participaron representantes de los diferentes sectores de la infancia y adolescencia, que elaboraron las conclusiones del encuentro. Si bien hubo niños y niñas de zonas rurales, no se ha podido tener representación del sector indígena. También durante esta reunión se eligieron dos representantes de niños, niñas y jóvenes que participaron en la reunión de Nueva York.

Luego de la Consulta Nacional, Paraguay fue sede de la Consulta Regional, Caucus Latinoamérica y el Caribe, para preparar la misma sesión[14]. En esta reunión se discutieron criterios y posturas de la situación de la infancia y la adolescencia en la región y las propuestas regionales a elevar en la sesión. Los niños, niñas y adolescentes participantes elaboraron un documento de conclusiones que fue presentado en la sesión. En paralelo a la reunión del sector, los adultos acompañaron también el proceso en reuniones de preparación y síntesis de la información que se produjo durante el evento.

La sesión de Naciones Unidas, sin embargo, trajo frustraciones a los representantes infantiles pues no se brindaron los espacios necesarios e igualitarios

[13] Esta es la sesión que debía celebrarse en septiembre del 2001 y que fue postergada por los hechos del 11 de septiembre.

[14] Los países que componen el Caucus son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyanas, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Han participado de la reunión 7 países.

para la participación de todos y todas. La prensa no transmitió las ponencias en español, al punto que esto mereció una protesta de parte de los mismos niños y niñas americanas[15].

El tema de la participación infanto-juvenil está cobrando impulso en nuestro país como consecuencia de la inclusión de representantes del sector en los Consejos Departamentales y Municipales, según lo prescribe el nuevo Código. La pregunta que se está realizando al interior de las organizaciones es sobre el tipo de participación de la que se trata: ¿es una participación nominal o real? ¿desde qué modelos se propone la participación? La tendencia es, a veces, forzar la participación desde los mismos modelos propuestos por los adultos, lo que acarrea la pérdida de la riqueza del aporte del sector, además de limitarse a legitimar la estructura de funcionamiento adulto.

DERECHO A LA PROTECCIÓN

El derecho a la protección se ha constituido siempre en uno de los ejes de derechos prioritarios para la infancia y la adolescencia, y a su vez es uno de los más descuidados por las políticas del sector.

Las áreas de explotación sexual, explotación económica y prevención del maltrato son sistemáticamente soslayadas por el Estado, además del déficit en derechos sociales como la salud y la educación.

Maltrato infantil

La problemática del maltrato infantil es altamente alarmante en nuestro país, dada la complejidad que ella supone y por estar instalada en la cultura. De allí la dificultad de cambio en las pautas de crianza y relaciones. Una de las opciones más válidas es la constitución de redes para la prevención, denuncia y tratamiento de las víctimas.

La Red Nacional para la Atención al Maltrato Infantil (REDNAMI) continúa trabajando y cumpliendo sus metas. Esta red editó en diciembre del 2001 su primer boletín informativo que recoge información sobre el número de casos denunciados, eventos de capacitación y directorio de instituciones que se dedican al tema, además de la difusión de la red en sí misma. En dicho boletín se revelan 1.500 casos denunciados de maltrato en 30 instituciones que componen la red, de enero a diciembre del 2001[16]. Si bien los casos de maltrato son mayores que estas cifras, disponer de este nivel de sistematicidad de la información revela una red más fortalecida y articulada en sus acciones.

[15] Comunicación personal de una de las representantes por Paraguay.

[16] El concepto de maltrato incluye el maltrato físico, el emocional, el abuso sexual y el abandono o negligencia.

Durante el año 2002 han sido varias las acciones para la sensibilización en contra del maltrato infantil[17]. Una de ellas fue el lanzamiento en septiembre de la Campaña "Dos gotitas de dulzura y una vida de esperanza", que apuntó a 25.000 beneficiarios/as, distribuidos/as en 25 ciudades del país. Se destaca lo novedoso de la iniciativa, en tanto se trató de una campaña de vacunación contra el maltrato, incorporando elementos positivos en la difusión como son la prevención por el afecto y la ternura.

En términos de la atención, se habilitó una línea telefónica para casos de maltrato infantil desde la REDNAMI, tanto para la denuncia como para la orientación. Esta línea es de suma importancia, porque pueden tener acceso a ellas diversos/as usuarios/as y está orientada a atender situaciones de crisis[18].

Acoso sexual

Durante el año 2002 han aumentado las denuncias sobre acoso sexual por parte de docentes varones a niños y niñas, aunque más a estas últimas, registradas mayormente a través de los medios masivos de comunicación.

El acoso es un tema emergente en las denuncias, por haberse mimetizado con otras conductas socialmente aceptadas, especialmente en el ámbito escolar: obediencia, sumisión, disciplina, etc., de allí la importancia de que se vaya visualizando como un tema que atenta contra los derechos del niño, en especial contra los derechos de niñas y adolescentes mujeres, perspectiva desde la que adopta además una violencia de género. No obstante, falta más sensibilización acerca del tema a los medios de prensa, en especial con relación al tratamiento de género.

En algunos casos de denuncia de abusos en colegios del Estado no se ha observado una intervención más decidida por parte del Ministerio de Educación y Cultura, como por ejemplo, la defensa de los intereses de los niños, niñas y adolescentes velando por el interés superior y penalizando a los responsables, quienes siguen en sus funciones. En este sentido, el Ministerio debería asumir con más contundencia la adhesión a la Doctrina de la Protección Integral y a la Convención, precautelando los derechos, antes que salvaguardando el sistema instalado.

Explotación sexual infantil

Este año se han realizado varias acciones tendientes a la eliminación de la explotación sexual, sector que particularmente fue descuidado en años anteriores.

La explotación sexual sigue en aumento y comienza a visibilizarse en la prensa, no siempre con el respeto debido a las víctimas, pues el enfoque de la

[17] Estas acciones han sido impulsadas por la organización BECA, Base Educativa y Comunitaria de Apoyo.

[18] El número es fonoayuda maltrato infantil 446 200.

noticia es más bien de tipo sensacionalista comercial y no de análisis serio de la problemática[19]. Algunas acciones judiciales han comenzado a realizarse pero se necesitan esfuerzos conjuntos en las áreas de prevención, asistencia y reinserción social. Las organizaciones no gubernamentales especializadas en el tema son muy pocas; no obstante, están desarrollando modelos de atención, en tanto, las organizaciones estatales que se dedican al tema están ausentes. Tampoco el Estado recaba y sistematiza datos actualizados acerca de las víctimas, siendo la intervención judicial el único tipo de intervención estatal.

Como resultado del Congreso Internacional sobre Explotación Sexual realizado en Yokohama en diciembre del 2001, Paraguay renovó el compromiso de elaborar un plan de acción para la erradicación de la explotación sexual, pendiente desde 1995, tras el Congreso Internacional de Estocolmo. Para tal efecto, se creó la Mesa Tripartita para la eliminación de la explotación sexual infantil comercial, compuesta por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, con el apoyo de cooperación financiera de la OIT-IPEC, UNICEF y Proyecto AMAR. Esta Mesa ha realizado ya varias reuniones de trabajo y convocatorias a los sectores involucrados. Una de las acciones inmediatas próximas de la Mesa es la realización de una Consulta Nacional sobre el tema y sucesivas mesas de trabajo sectoriales, a fin de elaborar un Plan Nacional para la Eliminación de la Explotación Sexual Comercial Infantil, cuya finalización está prevista para marzo del año 2003.

La OIT-IPEC ha realizado en julio de 2002 un seminario en la triple frontera, Paraguay, Brasil y Argentina, en el que se delimitaron las acciones comunes de los tres países en el combate y la prevención de la explotación sexual infantil.

En el área jurídica, Paraguay debe ratificar un protocolo facultativo, adendum a la Convención, relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Este protocolo se halla en estudio en la Cámara de Senadores.

Explotación económica

La explotación económica de niños, niñas y adolescentes es un problema que crece al ritmo de la pobreza en nuestro país. Para su comprensión integral deben considerarse conjuntamente las variables socio-económicas y culturales. Las respuestas del Estado en las políticas nacionales para la creación de puestos de trabajo, reactivación de la economía y en las políticas de infancia de propuestas concretas a las familias en dificultades para el sostenimiento de sus hijos e hijas, han sido prácticamente inexistentes.

[19] Como ejemplo, remitirse a la cobertura de tipo especial publicada por el Diario Noticias el domingo 29 de septiembre y el domingo 6 de octubre del corriente año.

En las zonas urbanas se observa más mendicidad de niños y niñas y un crecimiento de la mendicidad de la población indígena, sin respuestas palpables por parte de los organismos del sector.

Como avances en el tema durante el año 2002 se pueden citar la realización de diversas investigaciones auspiciadas por la OIT-IPEC sobre las dimensiones del trabajo infantil doméstico en hogares de terceros en Paraguay.

De acuerdo a los estudios, esta modalidad de explotación en Asunción se realiza fundamentalmente en hogares de sectores sociales medios, por niños, niñas y adolescentes que provienen de hogares pobres de la ciudad y del área metropolitana. Un alto porcentaje de las familias de origen se encuentran desestructuradas y carecen de recursos mínimos para que los menores accedan a condiciones de vida digna. Asimismo, es mayoritaria la presencia de mujeres, niñas y adolescentes en la población de trabajadores/as infantiles domésticos/as, situación que revela su profunda vinculación con la discriminación de las mujeres y la división sexual del trabajo. Una gran parte no recibe pago en compensación por sus servicios, bajo el argumento de que reciben el pago en especie (comida, casa y estudios), siendo predominante entre las familias que se benefician del trabajo infantil doméstico la idea de que se brinda un favor a los necesitados mediante esta práctica.

Se constata que a pesar de la oferta institucional gubernamental y no gubernamental amplia para la niñez, no se observan "planes, ni programas ni proyectos para esta niñez y adolescencia trabajadora, ni dentro de una política integral coordinada para proteger los derechos de la infancia y para erradicar las peores formas del trabajo infantil" (OIT-IPEC, 2002). También se observa en el ámbito laboral una insuficiente e inadecuada concordancia entre el derecho interno y los compromisos internacionales de derechos humanos.

Finalmente, estos estudios solicitados por la OIT-IPEC señalan las graves falencias en cuanto al sistema local de protección de los niños, niñas y adolescentes trabajadores domésticos en hogares de terceros, y constituyen un importante diagnóstico para la formulación de planes de acción en el sector (Ibíd.).

LAS ENTIDADES DE ABRIGO Y LAS FAMILIAS ACOGEDORAS[20]

Una de las carencias más grandes en el sector infancia y adolescencia, y en la primera infancia en particular, es la falta de un circuito de atención. En el caso de niños y niñas que han sido objeto de maltrato y que necesitan ser

[20] O familias sustitutas. En el nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia (arts. 34, 103-105), la familia sustituta es una medida especial de protección y apoyo ordenada judicialmente, por la cual un niño, niña o adolescente privado/a de su núcleo familiar es acogido/a temporalmente por otra familia mediante la guarda o la tutela, o en forma definitiva mediante la adopción, quedando la familia obligada a alimentar, educar, cuidar y proteger a la persona acogida, en igual medida que corresponda a la misma como integrante del núcleo familiar.

separados/as de sus familias, es necesaria una atención integral tanto a las víctimas como a las familias de origen, para asegurar la vuelta a un entorno familiar que ya no maltrate. Sin embargo, esta atención integral y apoyo a la crianza dista mucho de ser una realidad.

Mientras la situación judicial y la vuelta a la casa o a una familia adoptiva se resuelva, niños y niñas necesitan ser acogidos por instituciones adecuadas a la Doctrina de la Protección Integral. La figura de las entidades de abrigo y de las familias acogedoras, prescriptas por el nuevo Código, son servicios altamente necesarios y que deben impulsarse desde las políticas estatales de infancia.

Existen tres entidades de abrigo que han sido antiguos macro-hogares-depósitos, que han implementado el modelo de entidades de abrigo, brindando mayor calidad en la atención e implementando permanentemente el modelo[21].

Este modelo necesita extenderse a la mayoría de los hogares tradicionales representantes de la Doctrina de la Situación Irregular, violatoria de los derechos del niño y de la niña. Uno de ellos en particular, el Hogar María Reina, que aloja en promedio a unas 20 adolescentes víctimas de maltrato o de explotación sexual, y que depende del Ministerio de Justicia y Trabajo, necesita la implementación de un nuevo modelo que incluya una nueva infraestructura. Sin embargo, los esfuerzos por conseguir recursos del propio ministerio han sido infructuosos durante el año 2002[22].

El otro modelo de acogimiento, las familias acogedoras, continúa implementándose en el Centro de Adopciones. El Proyecto AMAR también impulsa este modelo, y en setiembre de este año comenzó un programa para captación de familias[23].

DERECHO A LA IDENTIDAD

El subregistro de nacimientos de niños y niñas es una trasgresión básica a los derechos del niño y la niña. Durante el año 2002 han continuado las campañas de registro impulsadas por organizaciones no gubernamentales con el apoyo de UNICEF y del Proyecto AMAR. Sin embargo, no se ven acciones firmes por parte del Estado ni reformas del sistema de registro, a pesar de haberse otorgado un préstamo del BID al Registro Civil de las Personas.

[21] Estas son las entidades del Centro de Adopciones y *Ara Pyahu* (Ex Hogar Nacional del Menor), dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, y la dependiente de la Municipalidad de San Bernardino (departamento de La Cordillera).

[22] Comunicación de la directora del Hogar y de la organización no gubernamental Rondas.

[23] Impulsado por la Organización No Gubernamental Rondas.

RECOMENDACIONES

- Lograr que a la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia se le asigne presupuesto para el próximo año, de manera a disponer de recursos humanos y financieros que permitan desempeñar sus funciones, siendo una de las más importantes la puesta en marcha del Sistema Nacional de Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez. Teniendo en cuenta que el año 2003 será un año eminentemente electoral y que existe un proyecto de ley que reforma la estructura ministerial, éste será un tema delicado que debe negociarse de forma óptima.
- La Secretaría de la Niñez y la Adolescencia debe tener capacidad de incidir en las decisiones presupuestarias destinadas a preservar derechos básicos como son los de salud y educación.
- Poner en marcha políticas sociales de infancia con el concurso de organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de defender y atender los derechos de los sectores de la niñez en mayor riesgo.
- Continuar con todos los esfuerzos para la implementación del Código de la Niñez y la Adolescencia, tanto en el Poder Ejecutivo, central y descentralizado, como en el Poder Judicial.
- Difundir la Convención por los Derechos del Niño en la sociedad civil. Traducirla al guaraní y realizar estudios culturales para una difusión adecuada en las zonas rurales y en las parcialidades indígenas.

BIBLIOGRAFÍA

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, CODEHUPY (edit.) (2000): Derechos Humanos en Paraguay 2000. Asunción, CODEHUPY.

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, CODEHUPY (edit.) (2001): Derechos Humanos en Paraguay 2001. Asunción, CODEHUPY.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) – Programa para la Eliminación del Trabajo Infantil (IPEC) (edit.) (2002): Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil Doméstico en Hogares de Terceros en Paraguay [CD]. Asunción, OIT-IPEC.

Derechos de los pueblos indígenas

Denegación estructural de derechos a los pueblos indígenas

Andrés Ramírez
Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco

El impacto socio ambiental de la sequía en el Chaco, la frustración de las reivindicaciones territoriales indígenas en el Parlamento, la intención de adoptar medidas de carácter regresivo y un menoscabo generalizado en el disfrute de estándares mínimos, señalan un cuadro de denegación estructural de derechos de los pueblos originarios en el 2002.

INTRODUCCIÓN

Dos estudios recientes llevados a cabo por órganos de supervisión internacional en materia de derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas, nos presentan un cuadro general de las condiciones sociales en que éstos subsisten a inicios de un nuevo siglo. En una mirada global al mundo indígena, el recientemente designado Relator Especial de las Naciones Unidas en la materia expresa que:

> *"...muchos estudios sobre la situación de los pueblos indígenas en todo el mundo tratan de mostrar no sólo que las condiciones de vida de los indígenas son, en general, deplorables, sino también que su situación está estrechamente relacionada con la discriminación y otras violaciones de los derechos humanos de los que son víctimas los pueblos indígenas. Pese a los esfuerzos por mejorar sus condiciones, los pueblos indígenas están todavía desaventajados a causa de su bajo nivel de vida, y tropiezan con numerosos obstáculos en sus intentos por superar su situación .*
>
> *Aunque se han logrado algunos progresos en los dos últimos decenios, en particular por lo que respecta a la legislación internacional y nacional relativa a los derechos humanos de los pueblos indígenas (véase la Introducción), su situación general sigue siendo causa de gran preocupación. Si nos fijamos en los diferentes indicadores que muestran el logro de los derechos sociales, económicos y culturales, los indígenas se sitúan sistemáticamente a un nivel inferior al del resto de la población..." (Stavenhagen, 2002:36-37).*

En el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su último informe sobre Paraguay señala como antecedente que "ya en 1974, en época de la dictadura de Alfredo Stroessner, la Comisión recibió una denuncia sobre las repetidas y serias violaciones que se estaban cometiendo contra el pueblo Aché en el este del Paraguay, por las cuales declaró responsable al Estado paraguayo [...]". Agrega la CIDH que "desde entonces, y en particular a partir de los gobiernos elegidos democráticamente, la política del Estado hacia los indígenas ha mejorado [...] sin embargo, la población indígena, que aún mantiene sus tradiciones y organización ancestral, sigue marginada y padeciendo las peores condiciones de vida en el Paraguay, en situación precaria y atentatoria contra la dignidad de la persona humana". La CIDH recomendaba al Estado Paraguayo[1] : dejar de lado medidas regresivas como la derogación de derechos indígenas en la legislación nacional[2], y la adopción de ac-

[1] Las recomendaciones de la CIDH constituyen medidas dirigidas a reparar mediante mecanismos de derecho interno, aquellas situaciones violatorias de los derechos humanos que son constatadas en el marco de la tarea de supervisión que tiene asignada como organismo principal y autónomo de la OEA.

[2] El punto hace referencia a la propuesta legislativa del Poder Ejecutivo de reformar el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y derogar el plexo de derechos reconocidos a las comunidades indígenas en la Ley N° 904/81 "Estatuto de las Comunidades Indígenas" (CODEHUPY, 2001: 295).

ciones positivas destinadas a paliar las situaciones límites presentes (los casos de comunidades chaqueñas en estado de emergencia alimentaria y de salud), conjuntamente con otras de carácter estructural como la restitución, asignación y protección de las tierras indígenas y sus recursos naturales, entre otros (CIDH, 2001:§ IX)[3].

Estas citas rescatan aproximaciones recientes a la realidad de las primeras naciones que habitan el Paraguay[4], en un diagnóstico coincidente con la situación de pobreza extrema y exclusión continuada que éstas atraviesan, sus causas y eventuales remedios. Las coincidencias con las observaciones anteriores de este informe (CODEHUPY, 2000: 226; 2001: 303) no sólo podrían ser consideradas tales en términos globales, sino incluso en referencia a situaciones concretas que caracterizan violaciones a los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas, muchas de las cuales persisten con carácter estructural desde hace ya varios años.

En las últimas dos décadas el orden jurídico nacional ha dado recepción a los más altos estándares del derecho internacional en materia de protección a los derechos de los Pueblos Indígenas. Cabe señalar la Constitución Nacional de 1992 (Capítulo V arts. 62-67), al igual que las disposiciones del Convenio N° 169 de la OIT –uno de los instrumentos más avanzados en la materia ratificado por Ley N° 234/93–, todo ello sin perjuicio de rescatar la clara afirmación de derechos indígenas que tuvo lugar con la sanción de la Ley N° 904/81, la cual sirvió incluso como modelo para otros países del continente[5].

Sobre este avance normativo es interesante notar dos cuestiones: la primera es que se desarrolla en la vertiente de las políticas indigenistas estatales que surgen a partir de los lineamientos establecidos en la Convención de Pátzcuaro de 1940[6]. A su vez, estos progresos en materia de derechos se hallan escindidos

[3] El informe y las recomendaciones pueden consultarse en su texto completo en el sitio www.cidh.org/countryrep/Paraguay01sp/.

[4] Los pueblos indígenas en el Paraguay se encuentran distribuidos en 5 familias lingüísticas y 17 pueblos, cuya población alcanzaba 49.437 personas según el Censo Nacional de 1992. Sin embargo, datos aún no publicados del reciente Censo Nacional del 2002, conforme a un conteo georeferenciado de viviendas y comunidades indígenas, señalan una estimación de 120.000 personas, lo que constituye aproximadamente el 2% de la población nacional. Unos 13 pueblos se encuentran en la Región Occidental o Chaco (constituyéndose en la población mayoritaria de la zona) y 4 en la Región Oriental (Villagra: 2002).

[5] Estas disposiciones incorporan el reconocimiento legal de los pueblos indígenas "como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo", con el "derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida", las cuales deben ser proveídas gratuitamente por el Estado, en atención a la posesión actual o tradicional de las tierras. Asimismo, reconoce el derecho a la personería jurídica de las comunidades, a la aplicación del derecho consuetudinario indígena en la resolución de sus conflictos civiles o penales, así como a medidas de protección frente a la alienación cultural.

[6] El Primer Congreso Indigenista Interamericano celebrado en Patzcuaro, México, en abril de 1940, aprobó la creación del Instituto Indigenista Interamericano y propuso la celebración de dicha Convención a efectos de "[...] aclarar, estimular y coordinar la política indigenista de los diversos países, entendida ésta como conjunto de desideratas, de normas y de medidas que deben aplicarse para mejorar de manera integral la vida de los grupos indígenas de América [...]" (Stavenhagen, 1998).

en el Paraguay del universo jurídico de la lucha contra el racismo, la discriminación y la protección a las minorías, tronco a partir del cual en otros países ha ido evolucionando la protección a los derechos humanos de los Pueblos Indígenas[7]. Ello quizás haya obedecido a los requerimientos de la política exterior establecida durante el gobierno del Gral. Stroessner (1954 – 1989), en virtud de la cual el Estado paraguayo mantenía alianzas consideradas estratégicas (en principio por el fundamentalismo anticomunista del gobierno, pero también por su progresivo aislamiento internacional) con países como Sudáfrica, respecto al cual la suscripción de obligaciones internacionales de condena al racismo y la discriminación, implicaban una tacha al régimen del apartheid no concebible en términos de reciprocidad[8].

En segundo término, cabe señalar que este reconocimiento legislativo no ha significado necesariamente la operatividad de las normas así creadas por los órganos correspondientes del Estado. Desde mediados de la década de 1930, los antecedentes que se registran en cuanto a las instancias institucionales creadas por el Estado para el tratamiento de la cuestión indígena, refieren en su mayoría a dependencias menores establecidas en el seno del Poder Ejecutivo, hasta alcanzar el modelo autárquico establecido con el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) en los años ochenta[9].

Con la promulgación de la Ley N° 904/81 se regula el *Estatuto legal de las comunidades indígenas* y se establece la carta orgánica hasta hoy vigente del INDI, entidad que a partir de su constitución es la rectora de la política oficial indigenista sobre la base del respeto a las culturas nativas y de la progresiva restitución de sus territorios tradicionales, señalando el procedimiento a

[7] Efectivamente, los primeros pasos de organizaciones y representantes de Pueblos Indígenas en sus reivindicaciones en el ámbito internacional habrían de darse en el sistema de Naciones Unidas, en espacios creados para el tratamiento de la problemática de los derechos humanos. En 1946 se crea la Comisión de Derechos Humanos en Naciones Unidas, destinada al escrutinio de los Estados miembros respecto al cumplimiento del deber de protección de los derechos humanos. A su vez, dicha Comisión fue dando lugar en su seno a varias subcomisiones, entre ellas la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías, de la cual surgió el actual Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas; entre sus tareas relevantes desde el año 1984 encontramos la elaboración del Proyecto de Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Asimismo, a partir del presente año, el Sistema de Naciones Unidas cuenta con un Relator y un Foro Permanente para cuestiones indígenas. En correspondencia y en nuestro ámbito regional, la CIDH de la OEA cuenta con un Relator especializado en la materia y se halla abocada igualmente a la elaboración de una Declaración Interamericana de Derechos de los Pueblos Indígenas.

[8] Sólo recientemente, el 13 de septiembre de 2000, Paraguay suscribió la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en vigor desde 1969. Véase http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/d_icerd_sp.htm. Hasta hoy no se encuentran penalizadas en la ley las prácticas discriminatorias, el racismo, o la apología al racismo.

[9] Por Decreto del Poder Ejecutivo N° 7389/36 se crean el Patronato Nacional de los Indígenas y el Patronato Militar de los Indígenas del Chaco; el 8 de noviembre de 1958 se crea el Departamento de Asuntos Indígenas (DEA) dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, el cual es reemplazado por el Instituto Nacional del Indígena (INDI) el 20 de octubre de 1975, siempre en el ámbito de dicha cartera de Estado. Finalmente, por la Ley N° 904/81 el INDI pasa a denominarse Instituto Paraguayo del Indígena, con carácter de entidad autárquica dependiente finalmente del Ministerio de Educación y Cultura.

seguir ante las necesidades y reclamos de tierras de las comunidades, sin dejar de lado la competencia agraria otorgada al Instituto de Bienestar Rural (IBR)[10].

El INDI a su vez es la entidad estatal encargada de tramitar el otorgamiento formal de la personería jurídica reconocida a las comunidades indígenas, así como de reconocer a los efectos legales a los líderes comunitarios[11]. Durante el presente año, este marco institucional ha sido puesto por el Poder Ejecutivo en *stand by* operativo, ante el fracaso de su proyecto de cambio de la Ley N° 904/81, que pretendía derogar el plexo de derechos indígenas allí reconocidos y descentralizar las funciones del INDI transfiriéndolas a las gobernaciones. Dicho proyecto de reforma legislativa se encuentra interdicto hasta tanto culmine el proceso de consulta iniciado a finales del año pasado, a instancias de la Comisión por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI)[12].

Como ejemplo de las medidas adoptadas en ese sentido, a comienzos del presente año el INDI se ha desprendido de sus tareas de atención a la salud indígena[13], el plantel de funcionarios de la institución se ha reducido a sesenta y cinco personas por vía del *Programa de Retiro Voluntario* (ABC, 11/01/02), y como en años anteriores, siguen sin asignarse al Instituto los fondos requeridos para el cumplimiento de sus objetivos, incluidos los necesarios para la restitución o ampliación de tierras para comunidades indígenas de ambas regiones del país[14].

[10] El Instituto de Bienestar Rural (IBR) es la instancia administrativa agraria del Estado paraguayo que debe atender los problemas derivados de la tenencia de tierras. Fue creado por Ley N° 852/63, teniendo la responsabilidad de hacer cumplir las disposiciones contenidas en la Ley 854/63 del *Estatuto Agrario*, actualmente derogado por un novel cuerpo legal, la Ley N° 1.863/02 (http://www.geocities.com/derechopy/), que remite el tratamiento normativo de la cuestión de tierras indígenas a las disposiciones del Convenio N° 169 de la OIT. Así, en su artículo 155 "De los Pueblos Indígenas", la Ley N° 1.863 dispone que "en lo referente a los derechos los Pueblos Indígenas se estará a lo dispuesto en el Convenio N° 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes". Empero, la misma ley establece que "...hasta tanto se dé cumplimiento a lo establecido por el Artículo 1° de esta ley, en cuanto a creación por ley de su Autoridad de Aplicación, esta función [seguirá] a cargo del Instituto de Bienestar Rural (IBR) [...]" (Art. 116).

[11] El reconocimiento de la personería jurídica establece la denominación de la comunidad, nómina de las familias y sus miembros, con expresión de edad, estado civil y sexo; su ubicación geográfica en caso de ser permanente o de los sitios frecuentados por la misma cuando no lo fuere; el nombre de los líderes de la comunidad y la justificación de su autoridad.

[12] La CAPI aglutina a representantes y comunidades indígenas del país, en base a un programa de defensa de sus derechos de consulta y participación establecidos en el Convenio N° 169 de la OIT ante la iniciativa de reforma de la Ley N° 904/81 "Estatuto de las Comunidades Indígenas del Paraguay", llevada adelante por el Poder Ejecutivo en el marco general de la llamada Reforma del Estado.

[13] El Hospital Indígena Roque González de Santa Cruz pasó de manos del INDI al Ministerio de Salud en el mes de enero del corriente año (ABC, 10/01/02).

[14] Desde comienzos del presente año la administración del INDI se encuentra gestionando la asignación de recursos requeridos (unos treinta mil millones de guaraníes), sin que hasta la fecha los mismos le hayan sido proveídos por el Parlamento (ABC, 28/01/02; Última Hora, 06/02/02).

En este contexto claramente regresivo, el actual presidente del INDI, Cnel. (SR) Oscar Centurión[15], ha iniciado a mediados de mayo un programa de reestructuración de la entidad[16] con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), destinado en principio al fortalecimiento institucional y a arbitrar medidas mínimas de asistencia a las comunidades, dado el acelerado agravamiento de las condiciones de vida de los y las indígenas (La Nación, 23/04/02).

Asimismo, se encuentra en estudio un proyecto de reestructuración de las dependencias del Poder Ejecutivo, en el cual el INDI pasaría a depender del Ministerio de Desarrollo Social a ser creado.

En lo que respecta a las gobernaciones departamentales, las mismas se hallan integradas a este marco institucional a través de las Secretarías de Asuntos Indígenas[17] como entidades de apoyo y asistencia a las comunidades indígenas asentadas en cada departamento. Cabe señalar que durante el presente año continuaron las denuncias de corrupción respecto a las gobernaciones de Presidente Hayes y Alto Paraguay (Chaco), ambas con altos índices de población indígena, habiéndose malversado, conforme a las denuncias respectivas, sumas siderales en medio de la carestía y estado de emergencia que asola a la región (ABC, 04/01/02, 22/01/02, 04/04/02; La Nación, 22/06/02).

DEL EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS

El presente año deja nuevamente un saldo negativo en materia del disfrute de los derechos fundamentales por parte de los y las indígenas del país, debido fundamentalmente al vacío institucional que ha representado el fracaso del gobierno en rediseñar las políticas públicas dirigidas al sector sobre la base de la agenda neoliberal que lo acompañaba. En el año 2001 se señalaba que la iniciativa de reformar la Ley N° 904/81 dada a conocer por la Secretaría de la Reforma del Presidencia de la República era el corolario de la política indigenista nacional de los últimos tres años: negar a los Pueblos Indígenas sus derechos prestándoles la menor atención posible en términos financieros y políticos (CODEHUPY, 2001: 295).

[15] Por Decreto N° 16.219 del Poder Ejecutivo, en fecha 24 de enero de los corrientes asumió la titularidad del INDI el Cnel. Centurión, luego de la renuncia al cargo de la Lic. Olga Rojas de Báez.

[16] Los y las indígenas congregados/as en la CAPI decidieron abstenerse de participar del proceso, atendiendo a que éste no preveía mecanismos idóneos de consulta y participación de los indígenas, con lo cual se reiteraba una vez más el incumplimiento por parte del Estado de las disposiciones del Convenio N° 169 de la OIT (Nota de fecha 3 de setiembre de 2002 dirigida al Presidente del INDI, Oscar Centurión).

[17] Desde el año 1999 los fondos que tradicionalmente eran asignados por el Parlamento al INDI para tareas de asistencia social han sido reasignados a las Secretarías de Asuntos Indígenas de las gobernaciones de los departamentos, bajo el discurso oficial de brindar dichos servicios con mayor eficiencia a nivel local. Dichos recortes presupuestarios al INDI alcanzaron en el año 1999 un 58% en relación al anterior, y en el año 2000 un 64%.

Frente a este acelerado derrumbe del indigenismo oficial, lamentablemente hasta hoy día no se ha podido pergeñar en el ámbito estatal un modelo alternativo, *algo* nuevo que remplace a lo viejo por decirlo de algún modo; y es así que llegamos a una situación caracterizada por violaciones sistemáticas a varias categorías de derechos en los que se destacan los económicos, sociales y culturales, debido a la inobservancia del Estado de su deber de adoptar medidas efectivas que los garanticen.

Pasaremos ahora examinar aquellos indicadores que testimonian los derechos que han sido afectados en mayor medida como consecuencia de este cuadro de denegación estructural[18].

Derecho a la vida y a la salud

A tenor de la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos

> *"…el derecho a la vida no puede seguir siendo concebido restrictivamente como lo fue en el pasado, referido sólo a la prohibición de la privación arbitraria de la vida física. Creemos que hay diversos modos de privar a una persona arbitrariamente de la vida: cuando es provocada su muerte directamente por el hecho ilícito del homicidio, así como cuando no se evitan las circunstancias que igualmente conducen a la muerte de personas (...), el deber del Estado de tomar medidas positivas se acentúa precisamente en relación con la protección de la vida de personas vulnerables e indefensas, en situación de riesgo..."*[19].

Durante los primeros meses del año, varias epidemias asolaron a comunidades indígenas, principalmente del Chaco, produciendo quince víctimas fatales a comienzos del mes de enero, a causa de diarreas y vómitos provocados por falta de agua potable[20]. En la región Oriental se registraron varios brotes de paludismo, afectando en un 90% a indígenas del pueblo Mbya del departamento de Caazapá e infectando en una sola ocasión a 496 personas (Última Hora, 20/06/02).

Respecto a las enfermedades endémicas, ya en junio de 2001 luego de una visita al Chaco, Clovis Lombardi, de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), advertía que la tuberculosis era una bomba de tiempo que en cinco o diez años se volcaría contra toda la población. Asimismo, exigió –a modo de prevención– un esfuerzo especial del Gobierno (ABC, 27/01/02).

[18] La denegación estructural de derechos encierra la idea de que determinadas violaciones de derechos humanos suponen la presencia de otras, de mayor o menor jerarquía en cuanto al bien jurídico tutelado, pero no necesariamente de menor entidad o frecuencia, de tal modo que se sostienen mutuamente y establecen un menoscabo permanente y continuado de la dignidad humana.

[19] Corte IDH. Caso Villagrán Morales y otros –Caso de los "Niños de la Calle" –, Sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C, N° 63. Voto concurrente conjunto de los jueces A. A. Cançado Trindade y A. Abreu Burelli, 3 y 4.

[20] Esta situación tuvo mayores dimensiones en la Colonia La Patria, compuesta por 14 aldeas y aproximadamente 390 familias (ABC, 19/01/02).

Conforme a datos corrientes, la tuberculosis sigue siendo una enfermedad que afecta casi exclusivamente a indígenas. En tanto el promedio nacional es de 38/100.000, es de 587/100.000 en el departamento de Boquerón, de 189/100.000 en el departamento de Presidente Hayes, y de 238/100.000 en Alto Paraguay. Sobre el particular, Getrude Hieber, especialista en el Programa contra la TBC, señaló que los y las indígenas se encuentran sin cobertura sanitaria en la zona y son obligados/as a trasladarse desde el Chaco para su atención a nosocomios de la capital, cuando en principio el tratamiento debe ser ambulatorio según normas mundiales (ABC, 25/01/02).

Por otra parte, la parasitosis, el Mal de Chagas, las enfermedades respiratorias y otras asociadas a la desnutrición, siguen siendo males de afección permanente en la población indígena del país, entre la cual las personas ancianas, niños y niñas son las víctimas más comunes (Noticias, 08/02/02)[21]. Conforme explicó Antonio Mayans, director del Hospital de Emergencias Médicas, las causas de muchas de estas enfermedades se deben a la falta de condiciones sanitarias y a que los nativos no tienen qué comer, por lo que harían falta proyectos de desarrollo y autoconsumo para paliarlas (ABC, 19/01/02).

Respecto a las patologías pulmonares, el 50% de la población del establecimiento sanitario especializado, el Instituto Juan Max Boettner, corresponde a indígenas afectados (La Nación, 19/01/02). Ante esta situación, las medidas de los organismos oficiales siguen estando ausentes en la mayoría de los casos, y en otros, son ineficaces. Es el caso del Hospital Indígena Roque González de Santa Cruz que, según datos oficiales, atiende un promedio de 3.000 indígenas por año, funciona más bien como albergue. En general, las personas que acuden al mismo lo hacen ya en estado de gravedad, empero, el nosocomio carece de infraestructura (equipos de radiografía, ecografía, cirugía), cuenta con sólo dos médicos –sin pediatras u otros especialistas – por lo cual la mayoría de los pacientes son derivados a otros centros asistenciales como el ya citado Instituto Max Boettner (Última Hora, 10/01/02).

Aun cuando la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables, constituye una obligación del Estado paraguayo conforme al Protocolo de San Salvador (Art. 10) y Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 12)[22], el Hospital del Indígena desde comienzos de años no recibía rubros

[21] La crónica relata que un relevamiento hecho en la zona ubicada entre los departamentos de Boquerón y Presidente Hayes, daba un total de 1.200 niños y niñas indígenas entre 3 y 9 años afectados por sarna y parásitos en la mayor parte del cuerpo a consecuencia del calor y la sequía.

[22] El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), establece en la Observación General N° 14 *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud* (2000), que el Estado tiene la obligación de que "los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos" (párr. 12). Los Estados "tienen la obligación de *respetar* el derecho a la salud, en particular absteniéndose de denegar o limitar el acceso igual de todas las personas", entre las que se encuentran las minorías étnicas (párr. 34). En este sentido, el Estado debe "velar porque los servicios de salud sean apropiados desde el punto de vista cultural y el personal sanitario sea formado de manera que reconozca y responda a las necesidades concretas de los grupos vulnerables o marginados" (párr. 37).

para su funcionamiento por parte del Ministerio de Hacienda (ABC, 11/04/02), y el Instituto Max Boettner desde diciembre de 2001 no contaba con recursos para el pago por alimentos a sus proveedores ni para el desembolso de los salarios del personal, por lo que incluso los médicos debieron ir al paro (Última Hora, 15/04/02).

En cuanto al tratamiento de las epidemias, además de la carencia de hospitales o centros de salud, fundamentalmente en el Chaco, la ayuda médica llegó siempre tarde o fue insuficiente. En el caso de la comunidad La Patria el equipo médico se hizo presente en el lugar cinco días después de que fueran denunciados los síntomas (ABC, 10/01/02), y al retirarse del lugar, dejaron una sola enfermera asignada para la atención de las 14 aldeas allí asentadas, sin medios y con pocos medicamentos (ABC, 17/01/02). Cabe señalar que en el caso de comunidades Yakye Axa y Sawhoyamaxa, que desde 1999 continúan en emergencia debido a la grave situación alimentaria y de salud que atraviesan por la falta de tierras, la asistencia siguió siendo esporádica durante el año, aunque desde la asunción del Cnel. Centurión como presidente del INDI y debido a la presión internacional[23], se hicieron mayores esfuerzos en acercar algunos alimentos a estas comunidades, fundamentalmente las llamadas *provistas*, consistentes en pequeñas cantidades de arroz, fideo, aceite, galleta, etc.

Durante los últimos meses del año se hizo presente como agravante de la situación padecida por la población indígena en la región chaqueña, la extrema sequía por falta de lluvias, ocasionando nuevamente problemas de salud en la gran mayoría de las comunidades, por deshidratación y complicaciones gastrointestinales, arrojando un saldo de 20 indígenas fallecidos[24]. La falta de agua trató de ser paliada por medio de acciones coordinadas entre organismos gubernamentales (fundamentalmente el INDI) y de la sociedad civil. Lamentablemente, tampoco se cuenta a la fecha con un programa que apunte a brindar soluciones permanentes a la falta de agua en el Chaco; al respecto, la prensa se hizo eco a comienzos de año de la crisis surgida respecto a la gestión de la Comisión Acueducto (CA) debido a las denuncias que señalaban su inoperancia para dar soluciones a largo plazo en la zona (ABC, 22/04/02).

Debe señalarse por último en este punto que, pese a los graves problemas de salud y riesgo a la vida de los y las indígenas del país que han podido ser vistos, la corrupción rampante en Gobernaciones como las de Presidente Hayes y Alto Paraguay ha significado la malversación de importantes recursos con los cuales se podrían haber asistido a las comunidades indígenas de dichos departamentos. En el caso de la gobernación de Presidente Hayes, la Contraloría General de la República y el Tribunal de Cuentas detectaron una malversación de mil novecientos millones de guaraníes[25] que debían desti-

[23] Desde el año 2001, dichas comunidades han recurrido al sistema de peticiones o de supervisión de casos individuales de la CIDH.

[24] Según cifras aproximadas de la Radioemisora AM Paí Pukú (distrito de Irala Fernández, Chaco).

[25] 292.307 US$ al cambio; ésta y otras cotizaciones corresponden al 25/10/02.

narse a los indígenas y que hasta la fecha no pudieron ser recuperados. De hecho, la Cámara de Diputados impidió la intervención de la Gobernación para aclarar los hechos, por razones políticas (ABC, 22/01/02, 23/01/02). A esto debemos sumar que la poca asistencia brindada provocó denuncias por parte de las comunidades asistidas al extremo de haberse repartido entre los indígenas leche en mal estado, provocando nuevamente enfermedades (Noticias, 25/06/02; La Nación, 27/06/02). Ante estos reclamos, la respuesta del gobernador de dicho departamento, Eugenio Escobar Cattebeke, fue que "los indígenas *crean* muchos problemas". Además, se formularon denuncias de clientelismo y prebendarismo, que señalan que Escobar Cattebeke asiste sólo por razones proselitistas a algunas comunidades y en casos de urgencia, como los de salud en la comunidad La Patria, no dio respuesta alguna (ABC, 10/01/02; Última Hora, 17/01/02).

Por su parte, la gobernación de Alto Paraguay desembolsó la suma de quinientos cincuenta y cinco millones de guaraníes para Educación[26], sin que en la zona se haya construido un aula o siquiera un baño, según la denuncia formulada por docentes (ABC, 04/04/02). Por lo demás una auditoría a dicha gobernación reveló que en los últimos tres años se malversaron aproximadamente treinta mil millones de guaraníes de fondos públicos (ABC, 04/01/02)[27].

Finalmente, dentro de las privaciones al derecho a la vida que se han denunciado durante el año por causa del homicidio de personas indígenas, han tomado particular relevancia en el mes de octubre los asesinatos de cuatro indígenas en dudosas circunstancias, presumiblemente en manos de una secta satánica y en el marco de una ola de asaltos en perjuicio de las comunidades Uej Lhavos del Pueblo Nivaclé (tres fallecidos) y Laguna Negra del pueblo Guaraní (un fallecido), ambas ubicadas en la localidad de Filadelfia, departamento de Boquerón, Chaco (ABC, 25/10/02). La noticia señala que tras una larga y sospechosa inacción de la Policía, las dos comunidades llegaron a formar grupos armados para su defensa, los cuales luego de siete días de investigación aprehendieron a dos sospechosos. La inacción de la policía departamental llevó a la destitución del jefe policial y a la renovación del personal junto a la asignación de una brigada especial para la protección de los indígenas. A su vez, las autoridades departamentales y nacionales se comprometieron a investigar los hechos y a adoptar medidas de prevención, como dotar de alumbrado público a los accesos a las comunidades, instalar una línea telefónica para casos de urgencia y que los indígenas seleccionen personas para formarse como policías.

[26] 85.384 US$ al cambio corriente.
[27] 4.615.384 US$ al cambio.

Derecho a la propiedad

Íntimamente ligado con la vigencia del derecho a la vida, a la alimentación, la salud y la educación, se encuentran los derechos indígenas de propiedad y posesión sobre sus tierras. Señala a este respecto la Corte Interamericana que:

> *"Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras"*[28].

Respecto de esta relación del territorio de los pueblos indígenas con el acceso a otros derechos fundamentales, el CDESC señaló que:

> *"Las actividades relacionadas con el desarrollo que inducen al desplazamiento de poblaciones indígenas contra su voluntad, de sus territorios y entornos tradicionales, con la consiguiente pérdida por esas poblaciones de sus recursos alimenticios y la ruptura de su relación simbiótica con la tierra, ejercen un efecto perjudicial sobre la salud de esas poblaciones"*[29].

Según un último trabajo presentado por las organizaciones CEJIL y Tierraviva durante el 116° Periodo de Sesiones de la CIDH (Villagra, 2002), las tierras aseguradas para indígenas en la región Oriental alcanzan unas 66.356 hectáreas y en la región Occidental unas 972.256 hectáreas, y no llegan a cubrir el mínimo establecido por la Ley N° 904/81 de 20 y 100 hectáreas por familia para cada región (cantidad de por sí desfasada y exigua en relación a lo reconocido por la Constitución Nacional y la Ley N° 234/93). Para cubrir dicho mínimo se precisa, teniendo en cuenta las estimaciones del Censo Nacional Indígena 2002 en procesamiento, asegurar unas 240.000 hectáreas en la región Oriental y 1.200.00 hectáreas en la región Occidental. Asimismo, este informe indica que existen reclamos –legalmente fundados– pendientes de restitución desde hace 6, 10 y hasta 20 años sobre unas 60.400 hectáreas en la región Oriental y unas 828.088 hectáreas en el Chaco. Por otra parte, datos oficiales del INDI correspondientes al presente año señalan que el 60% de las comunidades indígenas del país se encuentran carentes o en gestión de tierras (ABC, 28/01/02).

[28] (Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua. Sentencia del 31 de agosto del 2001*. Serie C, N° 79, párr. 149).

[29] (Observación General N° 14 *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, párr. 27).

Conforme a datos brindados por el INDI, a comienzos de enero del corriente año la entidad adeudaba un total de veinte mil millones de guaraníes[30] en concepto de pago por compras de tierras a favor de comunidades indígenas realizadas en años anteriores y que permanecían sin perfeccionarse (ABC, 11/01/02). Pese a ello y a la amenaza que representa para la seguridad de los derechos indígenas el no pago por las tierras adquiridas, el presupuesto asignado al Instituto para todo el año apenas ascendía a tres mil seiscientos millones de guaraníes[31].

Ante esta situación, el INDI presentó un pedido de ampliación presupuestaria al Poder Legislativo por un monto de treinta mil millones de guaraníes[32] (Última Hora, 06/02/02), de modo que se pueda cubrir no sólo el pago por las tierras que ya habían decidido adquirirse, sino también por aquellas que deben ser restituidas a las comunidades respecto a las cuales el Estado se había comprometido a la reparación de sus derechos ante la CIDH, es decir Yakye Axa, Sawhoyamaxa y Xakmok Kásek del Pueblo Enxet. Lamentablemente ésta y otras medidas tomadas por el INDI han sido desestimadas por el Poder Legislativo, en cuyas manos yace la principal responsabilidad de la denegación en el presente año de los derechos de propiedad de varias comunidades indígenas.

En efecto, debido a la falta de asignación de recursos por parte del Legislativo para pago por tierras indígenas, así como su ya acostumbrado rechazo a las expropiaciones, unas 90 comunidades en todo el país que reclaman un total de 888.400 hectáreas[33], han visto truncadas las posibilidades de restitución de sus derechos de propiedad (Villagra, 2002).

Existen, no obstante, partidas presupuestarias previstas dentro del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) para la adquisición de tierras a comunidades indígenas, comprendidas en las áreas de influencia de rutas en construcción de la región Oriental y Occidental[34] que cuentan con financiamiento de organismos multilaterales. Sin embargo, en un primer momento, tanto organizaciones indígenas como indigenistas han señalado la insuficiencia de los fondos previstos[35] para cubrir las necesidades y reclamos territoriales realmente afectados por dichas rutas en construcción, y en un

[30] 3.076.923 US$ al cambio corriente.

[31] 553.846 US$ al cambio.

[32] 4.615.384 US$ al cambio.

[33] Las cifras recabadas en esta ponencia son estimativas pues el Estado no cuenta con cifras consolidadas y oficiales conforme al registro efectivo del número y extensión de los reclamos territoriales indígenas vigentes y pendientes de restitución, y de las necesidades de tierras de las comunidades y pueblos que no están incluídos en aquellos reclamos.

[34] Convenio de Préstamo 993/OC-PR, ruta 10 "Las Residentas", región Oriental, y Convenio de Préstamo 278/00 entre el Gobierno Paraguayo y el BID, "Corredores de Integración". A este préstamo se suman otros otorgados por el gobierno del Japón y el Crédito Andino de Fomento (CAF).

[35] Nota de Tierraviva a Henry Green, funcionario en misión del BID, del 25 de agosto del 2000.

segundo momento, la falta de procedimientos claros por parte del MOPC para la determinación de los casos prioritarios a ser satisfechos[36].

Como ejemplo de uno de los 90 casos pendientes arriba mencionados, la comunidad Xakmok Kásek, compuesta por cincuenta y cinco familias y asentada en la Estancia Salazar (Km 340, Ruta Transchaco), en un predio menor de cuatro hectáreas, para dar solución a la reivindicación de sus tierras ancestrales requería únicamente que se asignen los fondos para el pago por las mismas, dado que el propietario del inmueble estaba dispuesto a venderlas a favor del INDI para su traspaso a la comunidad. Sin embargo, esto se vio truncado por la negativa de los parlamentarios de otorgar el monto requerido.

En un caso más conflictivo –en el que el INDI debió acudir a la vía del procedimiento de expropiación, dada la negativa de los dueños de las tierras de propiedad ancestral de los indígenas a cederlas por venta directa–, el Parlamento, más precisamente la Cámara de Senadores, rechazó a mediados de año la reparación de los derechos de la Comunidad Yakye Axa pese a que esta medida constituía un compromiso internacional del Estado ante la CIDH[37].

Confluye también como elemento determinante de esta situación denegatoria del derecho de propiedad a los y las indígenas del país, las secuelas de los casos de corrupción estatal en la compra de tierras sobrevaluadas o no reivindicadas. Así, hasta la fecha no se ha recuperado ni un solo guaraní de las millonarias sumas malversadas durante la administración de Valentín Gamarra al frente del INDI[38]; muy por el contrario, dicho Instituto se ha visto constreñido a enfrentar una demanda por 419.000.000 de guaraníes[39] por parte de uno de los propietarios con quienes Gamarra acordara la compra de sus tierras (ABC, 10/01/02). Similarmente, el INDI enfrenta la acción judicial de Nery Páez Mauro por daños y perjuicios, en razón del no pago por tierras que son consideradas actualmente por el Instituto como sobrevaluadas y que fueran adquiridas durante la administración de Lenny Pane de Pérez Maricevich. El monto reclamado en este último caso al erario público es de 7.490.000.000 de guaraníes[40] (ABC, 14/01/02).

[36] Nota de la CONAPI y Tierraviva al representante del BID en Paraguay, Antonio Cubillos, del 28 de octubre de 2002.

[37] En dicho caso, el Estado paraguayo había propuesto llegar a un acuerdo de solución amistosa mediante la asignación a la comunidad en carácter de reparación de sus derechos violados, de una superficie inicial de 7.901 hectáreas del total de 18.813 reclamadas por la Comunidad, mediante la presentación del proyecto de expropiación que, como dijéramos, fue rechazado por la Cámara de Senadores el 26 de junio del corriente año.

[38] Un estudio hecho por el antropólogo Esteban Kidd —Universidad de San Andrés, Escocia— estableció que en la región del Chaco paraguayo y sólo durante los años 1995, 1996 y 1997, existía un nivel de sobreprecio en la compra de tierras para indígenas por el Estado paraguayo, de US$ 13.481.805 (aproximadamente 62% del total). Asimismo, dicho estudio dejó en claro que de las 451.528 hectáreas adquiridas en dicho lapso, 269.399 hectáreas eran tierras que, antes de la oferta de venta de los propietarios, no estaban siendo reivindicadas por comunidades indígenas, es decir, un total de 59,6% de la tierra adquirida, que en general es de muy baja calidad y es poco probable que comunidades indígenas se asienten en ellas (Datos publicados por Tierraviva y la Coordinadora Nacional de Pastoral Indígena, 1998).

[39] 64.461 US$ al cambio corriente.

[40] 1.152.307 US$ al cambio.

Por último, han continuado las acciones depredatorias del hábitat de varias comunidades que ya cuentan con tierras asignadas, tanto por la explotación ilegal de bosques[41], como por la caza indiscriminada de especies silvestres[42], fundamentalmente en el Chaco y por parte de mafias de traficantes. Asimismo se registraron nuevamente conflictos entre terceros que invaden tierras indígenas al solo efecto de la tala de bosques, generando en muchos casos la obligada migración de los indígenas a los centros urbanos (La Nación, 29/06/02), como seguidamente veremos.

GARANTÍAS ESPECIALES CONTRA LA ASIMILACIÓN Y LA DISCRIMINACIÓN[43]

Derecho a no ser sometido a cualquier forma de desplazamiento[44]

El Estado tiene el deber de garantizar el derecho individual y colectivo de los pueblos indígenas a medidas estatales de prevención o reparación, respecto a cualquier forma de desplazamiento al cual sean sometidos, y que tenga como objetivo o efecto violar cualquiera de sus derechos. Es así que en el cuadro generalizado de violaciones a derechos humanos que venimos describiendo se han visto particularmente victimizados grupos de madres adolescentes, niñas y niños indígenas de corta edad que, desplazados por razones

[41] La crónica proveniente de la localidad de Carmelo Peralta, Chaco, señala que con quemazones intentaron ocultar la extracción de madera de palo santo en territorio del pueblo Ayoreo (ABC, 24/09/02). Dicho tráfico dejaría anualmente una ganancia de tres mil millones de guaraníes a los traficantes (Última Hora, 03/07/02).

[42] La noticia hace alusión a la incautación en la localidad de Fuerte Olimpo, Chaco, de más de 1.600 cueros de caimanes, 200 de capibaras y 307 pieles de boa (ABC, 24/09/02).

[43] Según los estándares del derecho internacional, es obligación de los Estados en materia de derechos humanos abstenerse de adoptar, apoyar o favorecer política alguna de asimilación artificial o forzosa que represente o implique la posibilidad de discriminación, destrucción o menoscabo de una cultura indígena, incluyendo sus valores o prácticas religiosas y económicas tradicionales, o de exterminio de un Pueblo Indígena. A decir de F. Mackay, esto no sólo prohíbe la discriminación; asimismo "reconoce que puede ser necesario tener programas de acción afirmativa (garantías especiales) para asegurar que los pueblos indígenas puedan disfrutar plenamente de los derechos humanos reconocidos bajo la legislación internacional y nacional" (Mackay, 2002: 123).

[44] Respecto al concepto de desplazados internos y su aplicabilidad a comunidades indígenas y sus miembros, desde una perspectiva ambientalista "[...] procesos como la deforestación; la desertización; el calentamiento del planeta como consecuencia de los gases de efecto invernadero; los niveles de contaminación del agua, aire, tierra y seres vivos; los grandes trastornos en el equilibrio ecológico de la biosfera; los modelos de producción y consumo insostenibles [...] constituyen [los] fenómenos más importantes en el origen actual de los desplazamientos humanos. Esta última clase de personas contribuye a identificar una nueva categoría de desplazados que ha venido a denominarse "refugiados medioambientales [...]". (Arenas, 2002). Otros enfoques de los desplazamientos internos señalan, por ejemplo, que los desplazados "no son sólo los emigrantes venidos de otras regiones bajo la promesa incumplida de tierra para plantar, sino también los indígenas, que muchas veces ya venían retrocediendo de otras zonas, y los poseedores que ya estaban asentados en aquellas tierras desde tiempo atrás y son expulsados por los nuevos grandes propietarios" (Montenegro, 2001).

socioeconómicas de sus comunidades nativas, se asientan en la periferia de los centros urbanos para sobrevivir de la mendicidad y/o sometidos a la explotación laboral.

Dado que son múltiples las muestras registradas en este sentido, recogeremos sólo unas cuantas consideradas demostrativas de la situación denunciada; tal es el caso de un grupo de indígenas de Caaguazú y San Pedro que habiendo acudido a la capital del país terminaron por instalarse bajo precarias carpas en el basural de la ciudad conocido como *Cateura*, a causa de la falta de alimentos en sus comunidades (ABC, 09/04/02). En el departamento de Itapúa, en el que habitan un total de 41 comunidades indígenas, varios de sus miembros se han trasladado a los centros urbanos como Encarnación, Trinidad, Pindó, a quienes la crónica periodística los describe como un conjunto de "[...] niños descalzos, hambrientos, con pocas ropas [...]", viviendo de la mendicidad (La Nación, 30/01/02).

La respuesta del Estado a esta situación ha sido formulada en muchos casos en términos racistas[45], recurriendo a medidas compulsivas o de carácter policial: en forma inconsulta, muchos/as indígenas que llegaron a los centros urbanos han sido nuevamente enviados a sus comunidades en camiones militares, como sucedió en el caso de los 117 indígenas, incluidos niños y niñas, que fueron retornados/as por el INDI a sus comunidades de Guairá, Caaguazú y San Pedro, de donde habían migrado a la capital por hambre (ABC, 11/04/02)[46]. Similar situación también se presentó en el Chaco Central, donde indígenas iniciaron la migración a centros urbanos en busca de trabajo, dada la crisis económica del departamento de Boquerón por la pérdida de cultivos, sumada a la desaparición de los puestos de trabajo de unas seiscientas familias indígenas a consecuencia del nuevo sistema de provisión de electricidad que reemplazara en el año 1998 la usina a leña de Filadelfia, generando una crisis incapaz de ser absorbida por las débiles economías comunales (ABC, 21/06/02).

[45] La publicación recoge declaraciones de la entonces titular del INDI, Olga Rojas de Báez, quien ante la presencia de los indígenas mendicantes en la capital señalaba que: "[...] ellos ya no quieren trabajar sino vivir de la limosna, por eso es que cuando son enviados a sus comunidades al rato retornan [...]" (ABC Color, 08/01/02).

[46] Según la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) la expresión "discriminación racial" denota toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, incluyendo poblaciones indígenas (RG XXIV relativa al artículo 1 de la Convención, 1999). Si observamos el trato dado en general por el Estado a los llamados niños y niñas de la calle de nacionalidad paraguaya, como a sus madres, y el brindado en particular a los pertenecientes a pueblos indígenas, surgen a todas luces prácticas discriminatorias como el citado desalojo y traslado compulsivo de los indígenas allende las ciudades mediante operativos policiales. Si bien en el caso de niños y niñas paraguayos se han presentado también incidentes respecto a acciones judiciales de rescate de menores de las calles, en principio estos niños son atendidos a través de políticas sociales dirigidas a la niñez y la adolescencia. Por lo demás, la práctica citada constituye en concreto una clara violación del artículo 2.2 de la Declaración contra la Discriminación que señala que "ningún Estado fomentará, propugnará o apoyará, con medidas policíacas o de cualquier otra manera, ninguna discriminación fundada en la raza, el color o el origen étnico".

El actual presidente del INDI ha propuesto, como solución momentánea a la migración en la capital del país, establecer un albergue transitorio para los y las indígenas que lleguen a la capital del país, evitando de este modo que estén expuestos/as a la mendicidad y la explotación. Al mismo tiempo se propone dotar de rubros para autoconsumo a las comunidades para frenar el desplazamiento de sus miembros a zonas urbanas (ABC, 24/06/02 y 27/06/02).

Prácticas institucionalizadas de prejuicio racial

Tal como establece la Convención contra el Racismo (CERD), el Estado se halla obligado a no incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones, y a velar porque todas las autoridades públicas e instituciones públicas, nacionales y locales, actúen en conformidad con esta obligación (art. 2.1(a)). Contrariamente a ésta, el año en curso ha dado muestras no sólo de acciones discriminatorias como las señaladas precedentemente, sino de la consolidación de prácticas racistas en el seno del Parlamento.

Como habremos de observar seguidamente, estas prácticas engloban por un lado, una visión racista sobre las personas indígenas, puesta de relieve en los debates parlamentarios, y por el otro, las decisiones que con carácter sistemático vienen siendo adoptadas por el Legislativo en el sentido de denegar determinados derechos cuyo restablecimiento compete a dicho Poder del Estado por mandato constitucional. Como señala la UNESCO[47] el racismo engloba las ideologías racistas, las actitudes fundadas en los prejuicios raciales, los comportamientos discriminatorios, las disposiciones estructurales y las prácticas institucionalizadas que provocan la desigualdad racial, así como la idea falaz de que las relaciones discriminatorias entre grupos son moral y científicamente justificables; se manifiesta por medio de disposiciones legislativas o reglamentarias y prácticas discriminatorias; obstaculiza el desenvolvimiento de sus víctimas, pervierte a quienes lo ponen en práctica, divide a las naciones en su propio seno, constituye un obstáculo para la cooperación internacional, y es contrario a los principios fundamentales del derecho internacional.

En sentido lato, las ideologías racistas entendidas por Naciones Unidas implican a su vez la negación del principio de la igualdad en dignidad y derechos de todos los seres humanos y de todos los pueblos, cualquiera que sea su origen étnico; invoca por tanto un juicio de valor basado en la superioridad o inferioridad intrínseca de determinado grupos de seres humanos, que otorga a unos el privilegio de acceder a determinados derechos que se niegan a los demás, presuntos inferiores. Es este posicionamiento ideológicamente racista el que sostiene precisamente el Poder Legislativo del Paraguay res-

[47] Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales, aprobada y proclamada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, reunida en París en su vigésima reunión, el 27 de noviembre de 1978.

pecto al derecho a la tierra de los Pueblos Indígenas, y así lo han expuesto como hecho público y notorio sus referentes –diputados y senadores– en reiteradas ocasiones[48]. En este último año la manifestación más patente del racismo parlamentario ha sido el tratamiento y rechazo en la Cámara de Senadores del proyecto de expropiación presentado por el Poder Ejecutivo en favor de la Comunidad Yakye Axa del Pueblo Enxet, el 4 de febrero último.

Dicho proyecto de ley pretendía la restitución de 7.901 hectáreas de sus tierras ancestrales a la comunidad, en cumplimento de un compromiso internacional del Estado contraído ante la CIDH en diciembre de 2001[49], como medida de reparación a graves violaciones al Pacto de San José en perjuicio de dichos indígenas. Las razones para denegar el derecho de propiedad sobre sus tierras ancestrales quedaron expuestas de boca de los parlamentarios en la sesión de la Cámara de Senadores del día jueves 27 de junio. A efectos ilustrativos nos permitimos extraer a continuación algunos de los argumentos que fundaron el rechazo en cuestión.

"...ojalá seamos los padres de la patria que sabemos administrar los intereses de nuestras familias [...] ***cómo estará esa familia propietaria de un inmueble racionalmente explotado, dónde están las garantías constitucionales del derecho a la propiedad privada****, sinceramente les digo:* ***me parece un atropello ceder a los intereses de los indigenistas, no de los indígenas, que usaban bincha*** *(sic)* ***y penachos como el cardenal y hoy se embriagan a la vera de los caminos*** *[...] yo les pido un poquitito de consideración a nuestra investidura de senadores y mociono concretamente el rechazo sin más trámites de este programa que es francamente avalado por el absurdo [...]" (Cámara de Senadores. Diario de Sesiones, Sesión de 27/06/02. El énfasis es nuestro).*

Estas palabras pertenecen al senador Ángel José Burró Mujica del Partido Encuentro Nacional (PEN). De ellas hemos puesto de relieve dos frases de las que fácilmente se coligen concepciones racistas, administrando el derecho a la propiedad privada bajo un doble estándar: como garantía constitucional, cuando corresponde a las familias de los *padres de la patria*, y como atropello cuando es invocado por indígenas que *hoy se embriagan a la vera de los caminos*. En esta misma línea argumental, el senador Armando Espínola del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), señalaba en dicha sesión:

"*...hasta ahora no hemos determinado si* ***qué queremos hacer los paraguayos con los nativos habitantes de nuestro suelo,*** *qué queremos hacer los*

[48] Al respecto pueden consultarse las ediciones anteriores del presente informe en las cuales se detalla el rechazo en el Parlamento de la expropiación a favor de Puerto Casado (CODEHUPY, 2001: 299), así como de las reivindicaciones de tierra de las Comunidades Sawhoyamaxa y Xakmok Kásek (CODEHUPY, 2000:224).

[49] *Acuerdo de Acercamiento de Voluntades* suscripto entre otros por el entonces Embajador paraguayo ante la OEA, Diego Abente, y los representantes de las víctimas en el Caso 12.313 "Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay", durante el 110° Periodo de Sesiones de la CIDH en Washington DC, EE UU. Para mayor información puede consultarse el Informe de Admisibilidad N° 2/02 referente al caso, en www.cidh.org.

paraguayos con las comunidades indígenas; ¿queremos integrarlas a un mundo que necesita además de las mínimas habilidades de supervivencia, capacitación, educación, protección sanitaria, queremos integrarles a la sociedad paraguaya ***o queremos crear con ellos estas reservas indígenas donde pretendemos que ellos van a vivir alegremente como sus ancestros de la caza, de la pesca y en entera libertad, pero cargados con todas las plagas y los vicios?*** *(Ibíd.).*

Como puede verse, es notorio el criterio compartido en estas exposiciones respecto de vilipendiar a la persona indígena y su capacidad de ser sujeto del derecho a la tierra, sea ridiculizándolos ("...ellos van a vivir *alegremente* como sus ancestros de la caza, de la pesca..."), sea denigrándolos en base a prejuicios de las más diversas índoles **("portadores de *plagas y los vicios*", "*embriagados* a la vera de los caminos...")** en los que a modo de prisma son observados como grupos humanos parte de culturas y organizaciones sociales atrasadas y asociadas al pasado, cuya marginación y extrema pobreza devienen de su sola condición de tales.

Aunque tomamos sólo unas muestras de la posición racista de algunos senadores, entendemos que es ésta la posición institucional del legislativo paraguayo, pues sus decisiones como colegiado se corresponden con estas concepciones, porque rechazan los pedidos de restitución de tierras indígenas sobre la base de los prejuicios expuestos. Decimos también que es un acto además de institucional, institucionalizado como práctica, en atención a los precedentes de los últimos años y a expresiones de senadores como Basilio Nikiphoroff del PEN, que indican que el rechazo de la expropiación a favor de Yakye Axa es un claro testimonio de la suerte adversa que habrán de correr, de llegar al Parlamento, los reclamos de las comunidades Sawhoyamaxa y Xakmok Kásek, en trámite ante la CIDH.

Siempre dentro de parámetros de la UNESCO, agreguemos que este caso de prejuicio racial contra los Pueblos Indígenas se halla vinculado con las desigualdades de poder y tiende a justificar las inequidades económicas y sociales de las que son víctimas, ubicándolos *sistemáticamente a un nivel inferior al del resto de la población* (Stavenhagen, 2002). En este marco teórico, y referente a las desigualdades de poder, entendemos que precisamente la piedra angular que define la cuestión indígena en Paraguay, al igual que otras cuestiones sociales, es la problemática de la tierra en la que se confrontan los intereses de amplios sectores sociales históricamente marginados y los fuertes intereses económicos y financieros que giran alrededor de la gran propiedad rural como fuente tradicional de los privilegios de las clases dominantes paraguayas.

Tanta es la importancia de este tema que incluso podríamos decir que se sobrepone a los enfoques étnicos o antropológicos que se han hecho del mismo, dado que si se trata de entender el lugar que ocupan los pueblos indígenas en la sociedad paraguaya, debemos considerar que en gran medida la misma conformación social del Paraguay en la que se hallan insertos, se estructura en base a relaciones sociales originadas en el régimen de la tenencia de la tierra.

Reflejos de esta asimetría en el poder han sido en parte las respuestas de las instancias institucionales a las que han acudido los indígenas en la última década para el reclamo de sus tierras ante el Estado, las cuales se han mostrado incapaces para dictar medidas efectivas frente al latifundio y a los sectores conservadores de la sociedad[50]. Es así que ante una reivindicación de tierras indígenas –agotados los trámites ante el INDI y el IBR, de negarse el propietario a la venta de sus tierras al Estado para su posterior entrega a la comunidad recurrente– todo el haber jurídico reconocido a los pueblos indígenas, incluso constitucionalmente, se derrumba. Un claro ejemplo es el caso de la comunidad Yakye Axa que hemos visto, el cual, como último estadio legal, ha sido llevado por la propia comunidad e incluso por el Poder Ejecutivo al Parlamento para que ley de expropiación mediante se proceda a la restitución de sus tierras ancestrales[51]; la respuesta en los últimos años ha sido coincidente: el rechazo, si no *in limine* en comisiones, en el tratamiento en plenaria.

Finalmente, debemos señalar que estas desigualdades estructurales, generadoras de privilegios y prácticas racistas de órganos del Estado, encuentran sostén en posturas públicas del gremio rural y sectores empresariales del país. Al respecto, basta una mirada al contenido de las editoriales de los principales periódicos del país cada vez que llega al Parlamento un pedido de expropiación para restituir sus tierras a una comunidad indígena, o los comunicados de la Asociación Rural del Paraguay (ARP) sobre el particular, todos ellos con un sesgo notoriamente discriminatorio y racista[52]. A modo de ejemplo, en el último caso de expropiación que llegara al Legislativo, uno de los editoriales del diario ABC publicado en esos días, proponía la derogación

[50] Trasvasando fronteras ideológicas hoy día pareciera casi elemental asociar regímenes violatorios de los Derechos Humanos con sociedades con graves problemas estructurales en su desarrollo. En este sentido señala Pedro Nikken que "[...] la realización de los derechos económicos, sociales y culturales no depende, en general, de la sola instauración de un orden jurídico ni de la mera decisión política de los órganos gubernamentales, sino de la conquista de un orden social donde impere la justa distribución de los bienes [...]" (1994: 31). Observamos por tanto, que en las tareas dirigidas hacia los avances en la construcción de un ordenamiento jurídico democrático, capaz de afianzar la dignidad humana frente al Estado y al poder de los sectores sociales dominantes, tienen de suyo un lugar de fundamental importancia la remoción de los obstáculos y factores que mantengan o propicien la exclusión y desigualdad social.

[51] La mayoría casi absoluta de las reivindicaciones territoriales indígenas afectan tierras privadas, debido a que ya prácticamente no quedan tierras fiscales por la política de dilapidación de las mismas, largamente practicada por el Estado paraguayo (Villagra, 2002). En este contexto, la expropiación en los casos de reivindicaciones territoriales indígenas consiste en la intervención del poder público, ley mediante, disponiendo la transferencia de un bien inmueble de manos privadas a las de la comunidad recurrente, ante la ausencia de voluntad del propietario de transferirlo consensualmente en sede administrativa. En este sentido, la Constitución Nacional dispone: "Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de sentencia judicial, pero se admite la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social que será determinada en cada caso por ley. Ésta garantizará el previo pago de una justa indemnización, establecida convencionalmente o por sentencia judicial". El pedido de expropiación se presenta pues, ante el Poder Legislativo, a tenor de su facultad constitucional de dictar los códigos y demás leyes, interpretando la Constitución, en cualquiera de las Cámaras del Congreso, a propuesta de sus miembros, a proposición del Poder Ejecutivo, a iniciativa popular o a la de la Corte Suprema de Justicia.

[52] Comunicado de prensa de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) del 28/08/02.

del capítulo correspondiente a los derechos indígenas de la Constitución Nacional, y en un comunicado del Presidente de la ARP se señalaba que de restituirse tierras a los indígenas, éstas se convertirían en una *cueva de cuatreros y delincuentes* (Noticias, 27/06/02).

OTRAS GARANTÍAS

Los derechos laborales y el acceso a la educación

Pese a registrarse algunos pequeños avances, continúa la ausencia de medidas estatales destinadas a mejorar el servicio de inspección del trabajo y aplicación de normas legales en las empresas o actividades laborales en las que tomen parte trabajadores/as o empleados/as indígenas, sobre todo en establecimientos rurales. Así, en la región del Chaco, en ninguna de las principales localidades existen dependencias del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT) encargadas de supervisar las relaciones laborales. Por esta razón, la mayor parte de las situaciones que violentan la legislación del trabajo (despidos injustificados, salarios impagos o fuera del mínimo legal, etc.) en contra de los indígenas, quedan sin sanción o reparación.

Por otra parte, incluso cuando determinados indígenas pueden recurrir a las oficinas del MJT en Asunción, recorriendo enormes distancias, las facultades meramente conciliatorias de esta cartera en casos de denuncias individuales resultan una vana pérdida del tiempo, arrojando en perjuicio el vencimiento de los plazos perentorios que establece el Código Procesal del Trabajo para el inicio de las acciones judiciales respectivas.

El avance que hemos mencionado sobre este punto constituye precisamente el compromiso asumido este año por la Defensoría Pública a través de su Dirección General, de garantizar a los indígenas el acceso a la justicia a través del patrocinio de defensores públicos en instancias de conciliación y judiciales, en cooperación con organizaciones no gubernamentales. Aunque aún son pocos los casos que se han presentado en tal sentido, hemos considerado este hecho como importante de destacar, fundamentalmente como un gesto de apertura ante el problema planteado.

Otro aspecto a destacar han sido las denuncias respecto a las condiciones de contratación y empleo en la zona de la reivindicación territorial de la comunidad Sawhoyamaxa del pueblo Enxet[53], cuyos miembros denunciaron que se niegan a contratarlos en los establecimientos ganaderos de los alrededores exclusivamente por reclamar sus derechos y crear *molestias* a los patrones o dueños de las estancias involucradas.

[53] La comunidad se encuentra asentada a unos cien kilómetros del tramo Pozo Colorado – Concepción, Ruta Rafael Franco, departamento de Presidente Hayes, Chaco.

Respecto al derecho a la educación, conforme a datos oficiales del INDI, aunque la mayoría de las comunidades indígenas del país cuentan con maestros/as propios/as, solo un 10% de los locales escolares presentan condiciones aceptables de enseñanza; faltan aulas, muebles y otros materiales indispensables. A su vez, de la población en edad escolar, un 40% no asiste a clase y en su mayoría no culminan la educación escolar básica.

Derechos organizativos y políticos

Finalmente, corresponde destacar un aspecto del que ya hemos hablado aquí y que en parte representa el núcleo esperanzador en el presente momento histórico, y que bien podría cambiar el rumbo de los acontecimientos: la emergencia y consolidación de las propias organizaciones indígenas en los procesos de afirmación de sus derechos tanto en espacios nacionales e internacionales, tales como la Comisión por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI) –entidad integrada por líderes comunitarios y representantes de organizaciones indígenas de ambas regiones del Paraguay–, para exigir el derecho de consulta y participación en la reforma de la Ley N° 904/81[54]. Es éste un hecho del cual decididamente debemos congratularnos pues demuestra, y con acierto, la tesis de que en este tiempo, las aristas y el debate abordados sobre la cuestión indígena se han trasladado decididamente a la órbita de sus personas, comunidades y dirigentes, en el marco de una nueva conciencia jurídica universal que les reconoce por derecho propio la participación en la conformación de un nuevo modelo de relaciones sociales, jurídicas y políticas, en un pie de igualdad con las sociedades que cohabitan junto a ellos dentro de las fronteras de los estados nacionales.

Durante el año, la CAPI siguió llevando adelante sus encuentros y tareas de elaboración de un documento base para la reforma legislativa planteada por el Poder Ejecutivo, rescatándose como aspectos centrales los concernientes a la identidad étnica y a la defensa de los derechos ya adquiridos mediante los avances legislativos de las últimas dos décadas (ABC, 23/04/02; La Nación, 24/05/02).

Actualmente, pese a que las organizaciones indígenas se encuentran frente a un abandono tácito del proceso de consulta por parte del Estado, las autoridades de la CAPI han decidido que seguirán adelante con las consultas a los líderes, comunidades y organizaciones del país hasta agotar el proceso tal como se había inicialmente propuesto: con la celebración de un Congreso Nacional Indígena y la aprobación de la versión final de la propuesta de ley indígena que reemplace a la Ley Nº 904/81.

[54] Proceso que se desarrolló durante el primer semestre de este año. Resta, sin embargo, la realización de un congreso nacional indígena en el cual se aprobará el proyecto de reforma de la Ley N° 904/81 que debe, conforme su público compromiso, ser presentado e impulsado por el Poder Ejecutivo en el Parlamento.

RECOMENDACIONES

Reforma legal e institucional

- Finalizar el proceso de consulta abierto con los Pueblos Indígenas y sus representantes, congregados en la Comisión por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI), de cara a establecer una nueva legislación indígena asignando los fondos necesarios para tal efecto.
- Iniciar los estudios legislativos de rigor para la inclusión nuevamente en la legislación laboral de un capítulo destinado a Pueblos Indígenas, a efectos de contemplar la especial situación del trabajador/a indígena en zonas rurales.

Cumplimiento de compromisos internacionales

- Dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA respecto a la asignación de fondos necesarios para la restitución y aseguramiento de las tierras de las comunidades y pueblos indígenas del país, y para el efecto desarrollar las posibilidades del recurso legislativo de expropiación.
- Dar cumplimiento a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de las Naciones Unidas, adoptando las medidas legislativas y de otro carácter que sean necesarias para tal efecto, en particular, con la penalización de la discriminación racial.

Acciones afirmativas

- Establecer un programa de acciones afirmativas destinadas a los y las indígenas desplazados de sus comunidades, en especial mujeres, niños y niñas, dejando de lado las medidas racistas denunciadas en el presente informe. Dichas acciones positivas deberán ser hechas en consulta con las comunidades afectadas y las organizaciones indígenas interesadas.

Obligación de mantener estándares mínimos de disfrute de derechos

- Adoptar con carácter urgente las medidas de salud pública que correspondan para prevenir y remediar las enfermedades crónicas y epidemias que asolan a las comunidades.
- Establecer un plan de acción global destinado a dar solución a los problemas de agua en la región chaqueña, evitando la reiteración de las enfermedades y muertes acaecidas por causa de la falta o escasez de la mismas.
- Extender la cobertura de los servicios del Ministerio de Justicia y Trabajo a las zonas de alta concentración laboral indígena, con énfasis en la región del Chaco.

Medidas de protección especial

- Reparar a las víctimas o familiares de las víctimas que hayan sido lesionadas en sus derechos a la vida y la salud, como consecuencia de la omisión de los deberes del Estado en prevenir y adoptar medidas eficaces ante las endemias y epidemias presentes en las comunidades.
- Implementar los planes de mitigación ambiental de proyectos nacionales de desarrollo y construcción de rutas en curso con financiación de organismos multilaterales, según los estándares legales de garantía y protección de los derechos territoriales indígenas, y promover iniciativas y propuestas ante dichos organismos que contemplen como principal objetivo la restitución territorial.
- Proteger mediante un control efectivo de los organismos ambientales pertinentes, la explotación y tráfico ilegal de maderas y pieles silvestres en tierras indígenas.
- Investigar con seriedad y adecuadamente los hechos de corrupción denunciados respecto a la administración de las gobernaciones de los departamentos de Presidente Hayes y Alto Paraguay, sancionando a los responsables y procurando la recuperación de los fondos defraudados.

BIBLIOGRAFÍA

Arenas Hidalgo, Nuria de la Cinta. 2002. *La Degradación Medioambiental y los Desplazamientos de Población*. [en línea] Facultad de Derecho, Universidad de Huelva <http: //ww.ces.fe.uc.pt/publicacoes/oficina/0170/texto.html> www.ces.fe.uc.pt/publicacoes/oficina/0170/texto.html> [consulta: octubre 2002]

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 2001. *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay. OEA/Ser/L/VII.110, doc. 52. 9 de marzo de 2001*. [en línea] CIDH, Organización de los Estados Americanos (OEA) <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Paraguay01sp/indice.htm> [consulta: octubre 2002]

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, CODEHUPY (edit.) (2000): Derechos Humanos en Paraguay 2000. Asunción, CODEHUPY.

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, CODEHUPY (edit.) (2001): Derechos Humanos en Paraguay 2001. Asunción, CODEHUPY.

Mackay, Fergus (2002): Guía Para los Derechos de los Pueblos Indígenas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Copenhague, IWGIA – Manual.

Montenegro Gómez, Jorge. 2001. *Reforma Agraria: ¡Por un Brasil sin Latifundio! (y sin desplazados).* [en línea] Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. 1 de agosto, Nº 94 (93) <http://www.ub.es/geocrit/sn-94-93.htm> [consulta: octubre de 2002]

Nikken, Pedro (1994): **"**El concepto de derechos humanos", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Estudios Básicos de Derechos Humanos, Tomo I, San José, IIDH.

Stavenhagen, Rodolfo (1998): **"**Las Organizaciones indígenas: Actores emergentes en América Latina", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Ensayos en Honor a Fernando Volio Jiménez, San José, IIDH.

Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2001/57 de la Comisión. Doc. ONU E/CN.4/2002/97, 4 de febrero de 2002.

Villagra, Rodrigo (2002). "Los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas del Paraguay: Restitución Territorial y Acceso a Tierras". En: AUDIENCIA DEL 116 PERIODO de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) Situación de las tierras indígenas y de la reforma agraria de Paraguay. Washington, Tierraviva y Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).

Derecho a la paz y al desarme

Fuerzas militares se consideran en guerra

Orlando Castillo
Servicio Paz y Justicia Paraguay
(SERPAJ-PY)

Una curiosa comunicación del comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas dirigida a evitar que un general comparezca ante los tribunales de justicia, reveló que los militares consideraban que el Paraguay se encontraba en Estado de Guerra contra el terrorismo internacional. Una disposición de semejante naturaleza implica que los militares tienen facultades de intervención en el orden público y la seguridad interna.

INTRODUCCIÓN

Durante el año 2002, las Fuerzas Armadas demostraron su poder de cambio y de adecuación a las situaciones coyunturales. Crisis interna, modificaciones de política, cambios en puestos claves, violaciones a los derechos humanos, incomparecencia a estrados judiciales y la consiguiente declaración de que el país se encuentra en Estado de Guerra y la injerencia política, fueron los factores que marcaron la vida institucional de las Fuerzas Armadas a lo largo del año.

La Constitución Nacional establece como rol primordial de la institución armada, la de custodiar la integridad territorial y defender a las autoridades legítimamente constituidas; para ello se constituyen en una institución nacional de carácter permanente, profesional, no deliberante, obediente, subordinada a los poderes del Estado (art. 173). Las Fuerzas Armadas dependen en forma orgánica del Ministerio de Defensa Nacional, integrante del Poder Ejecutivo, aunque el ministro no se encuentra inserto en la cadena de mando. Las Fuerzas Armadas del Paraguay representan casi el 20% del total del funcionariado público nacional, calculado en 200 mil. La milicia se encuentra integrada tanto por personal militar como por civiles, totalizando éstos 4.192 funcionarios dentro de la estructura castrense.

Las Fuerzas Armadas deben observar las normas de Derecho Internacional Humanitario ratificadas por Paraguay en 1960, bajo la Ley N° 693 que incluyó la ratificación de 4 convenciones: la de Ginebra, relativa a la protección de personas civiles en tiempos de Guerra, la Convención para el tratamiento de prisioneros de guerra, la Convención para mejorar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las Fuerzas Armadas en el mar, y la Convención para mejorar la suerte de heridos y enfermos de las Fuerzas Armadas en Campaña. También ratificó el Protocolo Adicional Relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I) y el Protocolo Adicional Relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional (Protocolo II), ambos bajo la Ley N° 28/90, así como la Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz (Ley N° 11/1938), entre otras legislaciones internacionales. De la misma manera, las Fuerzas Armadas deben ajustar su funcionamiento a las normas relativas al respeto de los derechos humanos.

Con respecto a la legislación interna, la misma está compuesta por la Ley N° 74/91 De Organización General de las Fuerzas Armadas de la Nación y su modificación Ley N° 52/92, Ley N° 1.115 Del Estatuto del Personal Militar, Ley N° 1337 De Defensa Nacional y Seguridad Interna, además del Código Penal Militar, que debe ser reformado y adecuado a los principios constitucionales. Las Fuerzas Armadas cubren todo el territorio nacional, pero la

mayor cantidad de unidades militares se concentra en la capital del país, según fuentes extraoficiales[1].

DECLARACIÓN DE ESTADO DE GUERRA

Desde la promulgación de la Constitución Nacional de 1992, el Paraguay dio un paso importante hacia el establecimiento de relaciones internacionales basadas en la construcción de un orden supranacional que asegure la paz, la resolución no violenta de los conflictos y la renuncia a la guerra de agresión como instrumento de política internacional[2].

Este año, en el marco del desarrollo del juicio que investiga la desaparición de dos conscriptos en el Chaco Paraguayo[3], los habitantes del país se han enterado de que luego de 70 años nuevamente estábamos en guerra, aunque el enemigo no era conocido. En el mencionado juicio fue citado a declarar el general de división Victorino González, por el juez penal interino de Liquidación y Sentencia N° 3 Carlos Alfredo Escobar. El Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, Luis González Macchi, respondió que el general González no podía hacerlo porque el Paraguay se encontraba en Estado de Guerra debiendo la declaración ser tomada por oficio, pedido que fue desestimado por el magistrado, aunque no fue tomada en cuenta la fundamentación de la declaración de estado de guerra[4].

Esta información nunca había sido divulgada por el Ejecutivo paraguayo a la ciudadanía en general, ni a los demás poderes del Estado, por lo que su difusión, además de causar sorpresa y extrañeza, también fue tomada por la ciudadana en forma jocosa, pero sin analizar el fondo de la cuestión.

Con esta declaración, toda la normativa nacional sufre un giro inesperado, pues todos los ciudadanos se encuentran en calidad de "tropa disponible" al llamado del Ejecutivo para integrar las Fuerzas Armadas en calidad de activos. Así también, esa declaración implica que el régimen de Justicia y Legislación militar entra a regir para los civiles y, por tanto, podrán conformarse

[1] Esta información no pudo ser obtenida de fuentes oficiales debido a su "carácter reservado" según el coronel Fulgencio Bachen Escobar, jefe de la Oficina de Enlace de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Sin embargo, los datos sobre la composición y distribución de las Fuerzas Armadas se encontraban disponibles en la página web de la institución, lo que demuestra la poca apertura de la misma cuando organizaciones sociales solicitan datos sobre la situación castrense.

[2] El artículo 144 de la Constitución establece en forma clara y expresa que la República del Paraguay renuncia a la guerra de agresión, no obstante, sustenta el principio de la legítima defensa.

[3] Véanse los casos por violaciones de derechos humanos, en este capítulo.

[4] La nota fue enviada en fecha 27 de agosto y se encuentra en la foja 258, 259 del expediente "Blas Vera sobre desaparición de conscriptos en el Chaco", Juzgado Penal de Liquidación y Sentencia N° 3 de la Capital, señalando en la misma que la "Resolución N° 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidades, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta del citado organismo 'los Estados miembros se encuentran obligados a combatir las nuevas amenazas, contra la paz y seguridad en el Orden, lo que implica estar en alerta y en guerra contra las fuerzas irregulares que ponen en peligro los fundamentos, no solo del Estado de Derecho, sino de los fundamentos mismos de nuestra civilización".

Tribunales Militares Extraordinarios o bien ser sometidos a los tribunales ordinarios militares[5].

Esta contestación y ratificación del estado de conflicto armado, puede llevar a la instalación de la jurisdicción militar *sine die*, ya que al no ser el enemigo conocido sino por la enunciación del terrorismo como ente, podría ocasionar daños irreparables a la democracia, pues el peligro sigue siempre latente. Así también, este hecho puede llevar a desacatos a mandatos de la Justicia ordinaria, que si bien sigue cumpliendo con el rol asignado por la Constitución Nacional, la misma vería limitada su competencia y jurisdicción en cuanto a personal militar se refiere.

Es preciso que el Poder Ejecutivo rectifique esta situación por escrito y a través de su publicación en la Gaceta Oficial de la República, de manera a que en circunstancias posteriores la misma argumentación no sea utilizada para menoscabar algún derecho o garantía.

SEGURIDAD INTERNA Y CUESTIONES SOCIALES

La crisis económica que soporta el país desde hace varios años, sumada a la inestabilidad política, representada por quiebres y negociaciones de los distintos partidos políticos, ha hecho que los reclamos sociales aumentaran y fueran asociadas con la debilidad del presidente de la República, Luis González Macchi, cuya renuncia es exigida por distintos actores y actoras de la sociedad civil. Es así que los reclamos sociales, sobre todo del sector campesino, así como del grupo político oviedista, fueron aumentando, teniendo como respuesta la declaración de Estado de Excepción[6], además de la constante movilización de tropas de las Fuerzas Armadas.

En este último punto, efectivos militares fueron utilizados en varias oportunidades como componentes de disuasión ante las movilizaciones ciudadanas realizadas a lo largo del año, con interpretaciones poco claras de la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna. En seis ocasiones, las distintas unidades militares fueron movilizadas para cuestiones sociales, y en algunas con cuestiones que tienen que ver con delitos comunes.

De las participaciones de las Fuerzas Armadas en movilizaciones sociales y en la represión del contrabando, sólo pudimos tener acceso a dos decretos del Poder Ejecutivo por los cuales se ordena la participación de las Fuerzas Armadas en la prevención de posibles desbordes, además de una Directiva de Seguridad del Comando de las Fuerzas Militares. Si bien la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna, en su artículo 56, establece condiciones

[5] La Constitución Nacional señala que en caso "de conflicto armado internacional, y en la forma dispuesta por la ley, estos tribunales podrán tener jurisdicción sobre personas civiles y militares retirados" (Art. 174).

[6] Decreto N° 17.870 "Por el cual se dispone el Estado de Excepción por el término de cinco (5) días" del 15 de julio de 2002.

que deben darse para la intervención de la institución militar en asuntos internos, la misma fue interpretada en forma extensiva por el Ejecutivo, sin tener en cuenta el marco lógico de la legislación y del propio artículo que señala que "frente a situaciones de extrema gravedad en que el sistema de seguridad interna prescripto en esta ley resulte manifiestamente insuficiente, el Presidente de la República podrá decidir el empleo transitorio de elementos de combate de las Fuerzas Armadas de la Nación".

Como se desprende del citado artículo, sólo en casos en que la Policía Nacional, encargada de la seguridad interna del país, se vea sobrepasada en su capacidad de respuesta a situaciones que pongan en peligro la estabilidad política del país, los efectivos militares pueden ser convocados por el Presidente para prestar cooperación. En todos los casos se deberá dictar un decreto que autorice la participación de los mismos por tiempo determinado, definiéndose esta medida de carácter excepcional, por lo que resulta extraña la utilización de las Fuerzas Militares en momentos de movilización ciudadana.

Por Decreto N° 17.370 del 31 de mayo de 2002, el presidente de la República dispuso que efectivos militares participen del despliegue en todo el país, ante una movilización convocada por el Congreso Democrático Popular (CDP) en contra de las privatizaciones y por el retiro del proyecto de ley de la Banca Pública, entre otras reivindicaciones. La manifestación fue convocada para el 1 de junio, pero el mencionado decreto señalaba que la utilización de los efectivos de las Fuerzas Armadas sea retroactivo al 30 de mayo, día desde el cual éstos ya se encontraban realizando trabajos de rastrillaje en la zona de San Pedro. Durante esta movilización se observó la presencia de militares en los cruces Mbutuy y Tacuara[7] (departamento de San Pedro), y en la ciudad de Caaguazú[8]. La manifestación de nivel nacional fue de carácter pacífico, con esporádicos cierres de ruta. No obstante, los distintos regimientos y cuerpos militares salieron a las calles con el fin de actuar de factor disuasivo contra las personas que se manifestaban, como una forma de infundir temor psicológico.

Asimismo, mediante el Decreto N° 17.855 del 15 de julio de 2002, nuevamente se dispuso la utilización de elementos de combate de las Fuerzas Armadas durante la movilización de la Unión Nacional de Colorados Éticos (UNACE), que responde al prófugo Lino Oviedo. Esta medida se daba en el contexto de la declaración de Estado de Excepción dictada por el Poder Ejecutivo (Decreto N° 17.870 de la misma fecha) y que fuera levantada 48 horas después, coincidentemente con el levantamiento de las protestas del mencionado sector.

Ante el anuncio de nuevas manifestaciones oviedistas a mediados del mes de setiembre, por medio del comunicado N° 79 del Comando de las Fuerzas Militares del 13 de setiembre, éstas anunciaron el apresto operacional de sus

[7] Ubicados al norte de Asunción a unos 250 y 300 kilómetros respectivamente.
[8] Ubicado en el departamento del mismo nombre, a unos 180 kilómetros al este de la capital.

efectivos con el fin de precautelar el orden constitucional e institucional de la República. Dos días después es conocido el Anexo "A" (Disposiciones Complementarias para el Empleo de las Fuerzas) a la Directiva de Seguridad 02/02, que autoriza a los efectivos de las Fuerzas Armadas a disparar en contra de manifestantes. La mencionada disposición provenía del Comando de las Fuerzas Militares, firmado por el Tte. Cnel. Ives Ángel Unzaín Gill, ayudante del comandante general Expedito Adriano Garrigoza Vera, y con sello de la unidad.

Ante esta situación se dio nuevamente un hermético silencio por parte de las Fuerzas Armadas, pues se negaron a hablar con respecto a la orden interna y sobre los motivos por los cuales tomaron algunas calles de Ciudad del Este (Alto Paraná), aunque no se conozcan decretos del Poder Ejecutivo al respecto (o por lo menos no pudimos tener acceso a los mismos). Así también hubo movilizaciones de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el contrabando, desalojos a familias rurales de predios del Ministerio de Defensa Nacional, entre otros. Pudo observarse que en ninguna de las intervenciones de los militares en asuntos internos se dieron los presupuestos lógicos del artículo 56 de la Ley N° 1337, produciéndose este año un fenómeno de militarización de las respuestas de orden público, pues el gobierno nacional optó por una represión disuasiva, atemorizando a los manifestantes con la utilización de las Fuerzas Armadas.

JUSTICIA ORDINARIA Y JUSTICIA MILITAR

Los roces entre la Justicia Militar y Civil siguieron este año al igual que años anteriores, aunque se vislumbraron algunos cambios con el nombramiento del contraalmirante Adán Brizuela en reemplazo del general Fausto Facetti, que representaba la línea dura del sector castrense. No obstante, pocos fueron los vientos nuevos que soplaron en la institución, como la integración de la Justicia Militar, además de la libertad de los artilleros detenidos en noviembre de 1999. Debido a estos traspiés de la Justicia militar, el Comandante en Jefe y presidente de la República decidió el cambio de timón en la institución, nombrando al coronel Aníbal Zarza[9] como nuevo titular de la misma.

La Corte Suprema de Justicia del Paraguay entendió en este año varios procesos iniciados en el fuero militar que fueron recurridos de inconstitucionalidad por estar supuestamente viciados de nulidad o arbitrariedades. Así, el 22 de abril de 2002 se declaró la nulidad del juicio militar que condenó a 5 años de prisión al mayor Agustín Brizuela, coronel César Ramón Fariña, y a un año a los suboficiales Santiago Higinio Álcaraz, Teresio Jiménez Marecos y Faustino Diosnel Quinteros a un año de penitenciaría militar. No obstante la declaración de nulidad del juicio, los sentenciados no fueron liberados de su prisión.

[9] Decreto N° 17.769 del Poder Ejecutivo de fecha 9 de julio de 2002 *"Que nombra al Cnel. Aníbal Zarza, como Presidente de la Suprema Corte de Justicia Militar y Director de Justicia Militar, en reemplazo del CALTE Santiago Adán Brizuela"*.

El mayor Agustín Brizuela y el suboficial Santiago Alcaraz presentaron un hábeas corpus para recuperar su libertad ante la anulación del juicio, y por ende de la condena, recuperando su libertad el 20 de mayo de este año. Por su parte, los tenientes Alfredo Ferreira, Francisco Ferreira y Damacio López, recurrieron a la Corte Suprema de Justicia, pero por la vía de revisión de condena, que se encuentra parada en esa instancia judicial. Los tenientes presentaron recursos de hábeas corpus solicitando su libertad, debido la nulidad de juicio resuelta por la máxima instancia judicial, pero hasta noviembre de este año seguía sin resolverse la petición.

Ante ello, la esposa del teniente Alfredo Ferreira, la señora Lidia Bate, recurrió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el 20 de junio, recibiendo respuesta de la misma el 1 de julio, manifestando que el citado organismo se encuentra estudiando el caso. El 16 de julio, el secretario ejecutivo de la CIDH Santiago Cantón solicitaba más datos relacionados con el caso, de manera a dar entrada al mismo en dicho organismo. Hasta noviembre no se conocían qué otros procedimientos se realizaron al respecto, aunque el recurrente y sus demás compañeros siguen detenidos.

Con respecto al caso del intento de golpe de Estado del 18 de mayo de 2000, no se pudo tener acceso al proceso seguido en la justicia militar, pero cabe señalar que siete detenidos en virtud del mismo fueron puestos en libertad por orden de la Corte Suprema de Justicia, tras la interposición de un recurso de hábeas corpus reparador. Los militares beneficiados con la libertad luego de un año de detención son los coroneles Santiago Jiménez y Diosnel Guerrero, los teniente coroneles Juan Domingo Benítez y Mauro Franco, los mayores Oscar Alejandrino Benítez, Pedro Regalado Paredes y Fortunato Caballero, debido a que los mismos ya compurgaron la pena mínima de la condena principal.

De esta manera, la Corte Suprema de Justicia rectificó los procesos seguidos en el ámbito militar y corrigió los vicios de las sentencias y procedimientos realizados en los casos de intento de golpe militar. Así también deja al descubierto las arbitrariedades que se realizan dentro de la Justicia militar.

Con respecto al coronel Carlos Jara González Navero, debemos señalar que por Acuerdo y Sentencia N° 40 de la Corte Suprema de Justicia, el mismo debe ser reincorporado en su cargo y abonársele 26 meses de salarios no percibidos. González Navero fue dado de baja absoluta tomando en consideración notas otorgadas por el actual general del aire Carlos Ovando, quien lo había tachado de "incapaz moral". Este acuerdo y sentencia confirma el fallo N° 60 dictado por el Tribunal de Cuentas el año pasado, que resolvió anular la decisión de Ovando, por haber sido arbitrario[10].

[10] Con respecto a este caso cabe realizar una salvedad, en la edición del año anterior (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, CODEHUPY (edit.) (2001): Derechos Humanos en Paraguay 2001. Asunción, CODEHUPY, p. 308), en vez de figurar Tribunal de Cuentas se hace mención a la Corte Suprema de Justicia. Debemos señalar que ante la publicación de dicho artículo, el general Carlos Ovando, comandante de la Fuerza Aérea, había enviado una nota en fecha 12 de diciembre a la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, solicitando una rectificación, siendo ello solo posible si el Tribunal de Cuentas así lo hiciere.

Si bien se han rectificado casos de arbitrariedad de la Justicia militar, la Corte Suprema de Justicia ha declinado ejercer su jurisdicción en otros importantes casos judiciales, sobre todo en lo referido a corrupción. Ante el conflicto de competencias en el caso que investiga el desfalco al Estado Paraguayo de 11 mil millones de guaraníes (1,8 millones de dólares) en la Intendencia del Ejército, por parte del ex-director el general Tomás Pablino González Núñez, a pesar de ser un delito ordinario, la Corte resolvió que sea juzgado en el fuero castrense[11].

ARMAS

Este año el comando de Fuerzas Militares ha abierto una investigación con respecto a la venta de armas del Ejército paraguayo a grupos de delincuentes de las favelas de San Pablo y Río de Janeiro, en Brasil, debido a que el 3 de agosto de 2002 la Policía Federal encontró unos 55 mil proyectiles de diversos calibres en una favela de Río de Janeiro, de las cuales una gran cantidad pertenecerían al Ejército paraguayo. Según la Policía Federal de Río de Janeiro, los proyectiles son para pistolas 9 mm., y fusiles AR-15 y M16.

La Justicia militar hasta el momento sólo solicitó informes sobre los proyectiles encontrados, no se contarían aún con sospechosos y todo tiende a que la investigación sea cerrada, pues se fundamentaría que los proyectiles fueron adquiridos antes del golpe militar de 1989, luego del cual habrían desaparecido.

Con respecto a la portación y venta de armas en el Paraguay, la misma no reviste mayores inconvenientes y son adquiridas con mucha facilidad en el mercado, ya sea en forma legal o ilegal. La Ley N° 1.910/02 De Armas de Fuego, Municiones y Explosivos, señala que los organismos responsables de otorgar el permiso para la portación y de registrar la tenencia son la Dirección de Material Bélico de las Fuerzas Armadas (DIMABEL) y la Policía Nacional, estando a cargo de la primera el Registro Nacional de Armas.

La tenencia y portación de armas de fuego no requiere mucho trámite pues sólo se precisa llenar un formulario, una fotocopia del documento de identidad y un certificado médico de condiciones sicofísicas. Es así que se establecen jornadas de recepción de las solicitudes a través de mesas itinerantes por todo el país, a cargo de las Fuerzas Armadas.

Esta legislación bastante permisiva puede llevar a un caos social, teniendo en cuenta el aumento de la delincuencia común motivada por la incapacidad política del Estado de dar respuestas a los problemas sociales. Esta ley sancionada recién este año, debería ser revisada y modificada en su artículo 27 inciso a) numerales 1, 2, 3 y 4.

[11] Véase el MAY. NC 1.406 del 13 de setiembre de 2002 de la Corte Suprema de Justicia, en el expediente "Sumario Instruido al General de Brigada Tomás Paulino González Núñez s/ Hechos irregulares ocurridos en la Dirección del Servicio de Intendencia del Ejército".

NIÑOS SOLDADOS

En abril de este año fue ratificado por el Paraguay el Protocolo Facultativo a la Convención de Derechos del Niño Relativo a la participación de Niños en Conflictos Armados (Ley N° 1.897/02), aunque con reservas hechas por el Poder Ejecutivo que aún no se conocen. No obstante, debemos señalar que la ratificación es un paso muy importante para terminar con el reclutamiento de niños como soldados, y para permitir la sanción de los efectivos militares o civiles que cooperen con esta práctica.

Así también la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos de Visita a los Cuarteles[12] dio a conocer su informe sobre la situación de niños en las Fuerzas Armadas, en el que señala que en las unidades militares visitadas este año no se han encontrado niños en filas del Ejército, aunque sí han detectado irregularidades, sobre todo en lo que se refiere a la incorporación y control médico de los soldados, además de las documentaciones[13].

Además, esta comisión solicitará al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, el trabajo coordinado con la oficina del Registro Civil de las Personas, para evitar las adulteraciones de documentos que fueron detectadas. Así también se recomendará el mejoramiento del control médico de las personas que ingresan al servicio militar.

En el ámbito de la Justicia se han abierto 16 procesos judiciales, de los cuales 15 son por falsificación y producción de documentos públicos de contenido falso, y uno por hechos punibles contra la autonomía sexual, existiendo 13 procesados, 12 civiles y un militar, y dos procesos innominados. Todos estos casos continúan siendo investigados.

TORTURAS Y AMENAZAS

Este año fueron abiertas dos causas penales a cargo del Fiscal de Derechos Humanos Juan de Rosa Ávalos por abuso sexual y torturas infligidas a jóvenes que se encontraban prestando el servicio militar. El 2 de mayo de 2002, los conscriptos Hugo Rojas, Walter Espínola, José Asunción Agüero y Mario Guerrero, escaparon del Regimiento de Caballería N° 1 "Valois Rivarola" con asiento en Pozo Colorado, donde prestaban su servicio militar. Los soldados –que declararon haber sido torturados–, caminaron varios kilómetros pero fueron interceptados por camiones de las Fuerzas Armadas que querían obligarlos a volver a su unidad; ante este hecho se dio aviso a la senadora

[12] Esta comisión está integrada por la Comisión de Derechos Humanos del Senado, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo, la Unidad de Derechos Humanos de la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía de Derechos Humanos del Ministerio Público y las ONGs Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), Asociación de Familiares de Víctimas del Servicio Militar (AFAVISEM) y SERPAJ-PY.

[13] Véase el informe anterior en CODEHUPY (2001): Derechos Humanos en Paraguay 2001. Asunción, CODEHUPY, p. 307-316.

Elba Recalde quien junto al fiscal Juan de Rosa Ávalos trasladó a los soldados hasta Asunción. Los conscriptos señalaron a un tal sargento Otazú como uno de los que los habían torturado. Ante la denuncia, fue abierta una investigación judicial que se encuentra en su etapa investigativa a cargo del fiscal Ávalos. Los conscriptos, por su parte, han declarado su objeción de conciencia al servicio militar (ABC, 7/05/2002).

Otro caso de tortura fue denunciado por el soldado Pedro Belotto, quien prestaba servicio militar en la unidad de Caballería de Curuguaty (departamento de Canindeyú). El caso fue denunciado al Servicio Paz y Justicia como usurpación de nombre, porque el conscripto habría sido enrolado con otro nombre, además de contar con sólo 16 años. De la denuncia recibida se dio intervención a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores, que se constituyó en el lugar. El soldado dijo llamarse Luis Alberto Martínez, manifestó tener 16 años y haber sido enrolado mientras jugaba un partido de fútbol en el departamento de Misiones. Al lugar también fue convocada la jueza de la niñez y adolescencia Mercedes Brítez de Buzó, una sicóloga del Poder Judicial y el fiscal Juan de Rosa Ávalos. La magistrada ordenó que el adolescente sea derivado a un hogar mientras se realizaban las investigaciones. Posteriormente, pudo constatarse que el verdadero nombre del joven era Pedro Belotto, además de descubrirse que el mismo había sufrido delitos a su autonomía sexual, como se comprobó tras los análisis médicos que le fueran practicados. En este caso se encuentra imputado el capitán Osmar Emilio Cáceres Fleitas, quien prestaba servicio en la unidad de Curuguaty y es identificado por Belotto como el oficial que abusó sexualmente de él.

A pesar de las evidencias y la seriedad del caso, el general de ejército Expedito Garrizosa, comandante de las Fuerzas Militares, señaló que la denuncia de los conscriptos se trataba sólo de una campaña montada en contra de las Fuerzas Armadas.

Así también, este año María Noguera, presidenta de la AFAVISEM denunció ser objeto de amenazas de muerte por parte de efectivos del Ejército, en especial de la unidad de Caballería de Curuguaty. De la misma manera, denunció ser víctima de campañas directas en su contra con el fin de desprestigiarla, responsabilizando incluso al actual ministro de defensa Miguel Ángel Candia. El 29 de mayo Noguera pidió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la adopción de medidas cautelares a su favor, las que le fueron otorgadas el 29 de julio, al solicitar la Comisión al Estado paraguayo la adopción de las medidas pertinentes por un periodo de seis meses.

El 9 de agosto se mantuvo una reunión entre integrantes del Ministerio de Justicia y Trabajo y la víctima, en la que el Gobierno se comprometió en adoptar las medidas pertinentes para lo cual designarían al Ministerio del Interior, y otorgar un instrumento electrónico para individualizar los números telefónicos. Así también el Estado paraguayo ha abierto una investiga-

ción sobre la denuncia que se encuentra a cargo del Ministerio Público, designando al Fiscal Juan de Rosa Ávalos para el efecto.

RECOMENDACIONES

- Teniendo en cuenta las normativas vigentes en el sector militar que datan de tiempos de la dictadura, se recomienda que las mismas sean modificadas y adecuadas al nuevo ordenamiento jurídico vigente en el país.
- Continuando con recomendaciones de años anteriores, se enfatiza la necesidad de la enmienda del artículo constitucional que establece la obligatoriedad del servicio militar, para volverlo voluntario de manera a respetar la libertad de los ciudadanos.
- Se debe reformar la legislación que actualmente rige para la tenencia de armas de fuego, con el fin de eliminar la permisividad del actual sistema.
- Se deben impulsar las investigaciones judiciales con respecto a los casos de violaciones a los derechos humanos, torturas, amedrentamientos y falsificación de instrumentos públicos, hasta lograr la sanción de los responsables.
- Recomendamos además que la Justicia Militar sea supeditada a la Justicia Ordinaria y que esta última tome un posicionamiento claro y firme ante los casos que se encuentran siendo investigados.

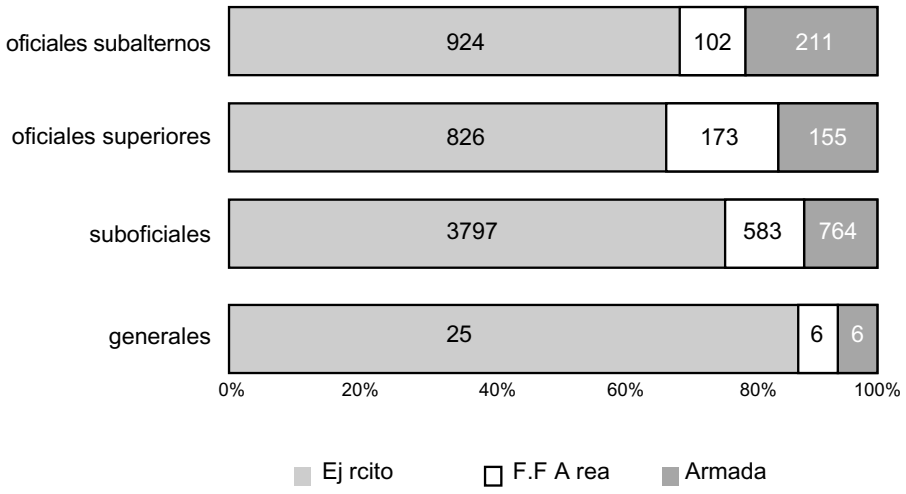
Distribución de efectivos de las Fuerzas Militares

Cuerpo	Cantidad de efectivos
Ejército	5.572
Fuerza Aérea	864
Armada	1.136
Total	**7.552**

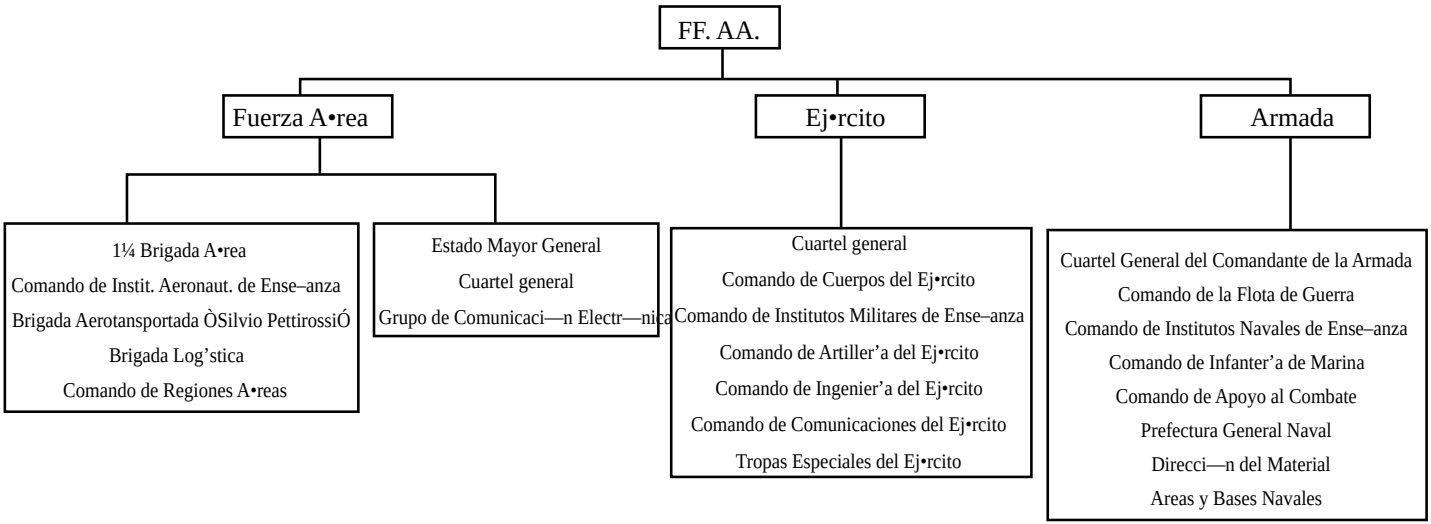
Distribución de efectivos de las Fuerzas Militares

Categoría	Cantidad de efectivos
Personal Militar Permanente (oficiales y sub oficiales)	7.572
Personal Militar de reeemplazo (soldados)	5.539
Cadetes y alumnos militares	1.264
Total	**14.135**

Personal Militar por Jerarquía



Organigrama funcional de las Fuerzas Armadas paraguayas



Cumplimiento de compromisos internacionales

Paraguay enfrenta demandas ante tribunales internacionales

Raquel Talavera
Centro por la Justicia y el Derecho
Internacional (CEJIL)

Durante el año 2002 se ha avanzado en la ratificación de importantes instrumentos de derechos humanos, que vinculan al Paraguay a un orden jurídico supranacional protector de los derechos fundamentales. Sin embargo, el Paraguay enfrenta por primera vez demandas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

INTRODUCCIÓN

El Estado paraguayo es miembro de organizaciones internacionales universales como las Naciones Unidas (ONU) y regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), y en estos ámbitos es Estado parte de varias convenciones, pactos y protocolos internacionales de protección de derechos humanos, que lo obligan a respetar los derechos y libertades reconocidos en los instrumentos y a garantizar su libre y pleno ejercicio (Véase el cuadro anexo).

El *pacta sunt servanda* es el principio de derecho internacional que obliga a los estados a dar cumplimiento de buena fe a sus compromisos internacionales, sin que puedan invocar para su incumplimiento la legislación interna (Art. 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969). Sin embargo, aún falta ratificar la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, que se encuentra en estudio en el Congreso para su aprobación.

No cabe duda de que los tratados de derechos humanos son la guía por la cual los tribunales deben regirse para aplicar procedimientos que aseguren el debido proceso garantizado en múltiples convenciones, y aplicar en sus decisiones los principios del derecho internacional de los derechos humanos. Así, se compromete el Paraguay en sus instrumentos internacionales a dar un recurso efectivo a quienes han sido lesionados en sus derechos o libertades fundamentales, y a desarrollar las posibilidades de los recursos, así como a cumplir las decisiones en que se haya estimado procedente el recurso. Este remedio judicial debe ser idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos, debiendo el Estado proveer lo necesario para reparar la situación.

CASOS PENDIENTES ANTE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)

Caso N° 11.558 - Julián Cubas: Presentado por retardo judicial y falta de reparación de la tortura a la que fue sometido, y por haber estado tres años en una celda de tres por cuatro metros con otros 42 presos sin proceso alguno. Sigue pendiente su proceso judicial. Fue acordada con el peticionario la obtención de un cargo en la administración pública como indemnización en la solución amistosa. En este sentido, se hicieron las gestiones tendientes a la obtención de un puesto para el mismo en la Fiscalía General del Estado, Departamento de Derechos Humanos, donde actualmente está trabajando.

Caso N° 11.559 - Miguel Ángel Soler: Presentado por derecho a la vida, al haber muerto en tortura en época de la dictadura. Parte de la solución amistosa es la compensación; como resultado de las gestiones del Ministerio de Relaciones Exteriores, se presentó a la CIDH el decreto por el cual se nom-

braba a la señora Mercedes Fernández Grenno de Soler, viuda de la víctima, con el cargo de Segunda Secretaria de la Embajada del Paraguay en Chile, dando así cumplimiento a la promesa hecha por el gobierno nacional. Por otra parte, se ha terminado el juicio civil de ausencia con presunción de fallecimiento, pero continúa el expediente judicial principal sobre el mencionado caso, de querella a los torturadores y asesinos, que se encuentra en la Cámara de Apelaciones en estado de sentencia, aguardándose el resultado del mismo.

Caso N° 11.560 - Agustín Goiburú: Presentado por violación del derecho a la vida. Prosigue su proceso judicial pendiente en la justicia. Como parte de la compensación, su hijo, el señor Rolando Goiburú continúa como funcionario en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Caso N° 11.665 - José Mancuello: Presentado por retardo judicial y violación del derecho a la vida. Todavía está pendiente ante la justicia este proceso, aunque ya ha habido sentencias. Prosiguen los trámites para el esclarecimiento del lugar donde se encuentra enterrado, petición hecha por su madre en audiencia ante los representantes de la CIDH, reunión en la que también manifestó su falta de interés en compensaciones económicas por parte del Estado paraguayo.

Caso N° 11.667 - Rodolfo y Benjamín Ramírez: Presentado por violación del derecho a la vida y retardo judicial. Hasta el momento sus cuerpos no han sido encontrados, y mientras tanto sigue el proceso respectivo tanto en la jurisdicción penal como en la civil. Ha habido sentencias condenatorias en segunda instancia.

Caso Nº 11.607 - soldado Víctor Hugo Maciel: Fue presentando ante la CIDH por violación del derecho a la vida de un soldado de 15 años. Los peticionarios han solicitado, en el marco de la solución amistosa, la indemnización para los familiares, pensión por fallecimiento, exámenes médicos adecuados y el fin del reclutamiento forzoso y de niños soldados, además del seguimiento del proceso en la justicia ordinaria. Se está cobrando actualmente la totalidad de la pensión y siguen pendientes los otros puntos.

Caso N° 12.000 - Aníbal Miranda: El citado caso se encuentra aún en la primera etapa de su recibo por la CIDH, y el caso no se ha abierto a una solución amistosa. El peticionario solicitó una indemnización de 2,3 millones de dólares americanos, más intereses a partir de junio de 1997. El Estado ha contestado que el pedido indemnizatorio es excesivo y no corresponde a la supuesta violación que se debe encuadrar dentro de la reparación establecida por la Ley Nº 838/96 de indemnización a las víctimas de violaciones de derechos humanos, vigente en el ordenamiento jurídico nacional.

Caso N° 11.506 - Waldemar Pinheiro y José Víctor Dos Santos: La CIDH publicó un informe de admisibilidad del caso el pasado año. A través de gestiones realizadas por la Cancillería Nacional, en coordinación con la Di-

rección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo, el Estado paraguayo manifestó, en fecha 3 de febrero del presente año, su predisposición a someterse al procedimiento de solución amistosa, quedando pendiente la respuesta de los peticionarios en tal sentido, decisión que deberá ser comunicada a la brevedad posible a la Comisión Interamericana.

Caso Nº 12.296 - Rubén Ayala Bogado: Presentado porque la Corte Suprema de Justicia rechazó varios recursos del peticionario en un juicio de desacato iniciado por el mismo.

Caso Nº 12.300 Gerardo Vargas Areco: Presentado por SERPAJ -PYy CEJIL por violación del derecho a la vida. Es el caso de un soldado que fue muerto por torturas mientras cumplía su servicio militar obligatorio, sin haberse castigado aún su fallecimiento. Este caso sigue abierto en proceso de solución amistosa.

Caso Nº 12.329 Vicente Ariel Noguera: Presentado por la Asociación de Familiares Víctimas del Servicio Militar (AFAVISEM) en el año 2000. La madre de Vicente Ariel Noguera se encuentra con medidas cautelares concedidas por la Comisión, y manifestó su decisión de retirarse del proceso de solución amistosa.

Petición de Wenceslao Ojeda Miranda: Presentado por un pedido de pensión no satisfecho el año pasado, y aún pendiente de contestación por parte del Estado en su último pedido.

Caso N° 11.836 - Feliciano Orué Coronel: Caso de la dictadura, presentado en el año 1996. En proceso de solución amistosa.

Caso N° 11.865 - Juan Carlos Hrase Von Bargen: Presentado por posibles afectados de obras futuras de Yacyretá.

Caso N° 12.313 - Yakye Axa: Presentado por Tierraviva y CEJIL por derecho a la protección judicial del derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, se declaró la admisibilidad y se solicitó informe final del Art. 50 de la Convención Americana. En caso de no cumplimiento el caso será llevado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Petición de información Eudoro Olguin y Angel Canziani: Cuestiones comerciales, caso también tramitado en el Centro de Arbitraje en Washington y ya ganado por el Estado paraguayo.

Caso N° 12.330 - Marcelino Gómez Paredes y Cristian Ariel Núñez Lugo: Caso de dos niños soldados desaparecidos, presentado por violación del derecho a la vida. En el año 2002 los peticionarios se retiraron del proceso de solución amistosa y solicitaron proseguir con los trámites ante el sistema interamericano.

Caso N° 12.358 - Octavio Rubén González Acosta: Caso de la dictadura presentado en el año 2001.

Caso N° 12.359 - Cristina Aguayo Ortiz y otras: Presentado en el año 2001 por violación del derecho a la libertad, privación ilegítima de libertad en caso de las violentas redadas de niños que estaban en la calle.

Caso N° 12.374 - Jorge Enrique Patiño Palacios: Presentado en el año 2001 por alegaciones de retraso judicial. El caso tiene una sentencia en primera instancia en el 2001 que ha sido apelada.

Caso N°12.375 - Víctor Jorge Reichelt: Caso penal ante la justicia ordinaria.

PARAGUAY ANTE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Paraguay está denunciado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en diversos casos por el incumplimiento de su deber de respetar y garantizar los derechos humanos protegidos en la Convención Americana y la Declaración de Derechos y Deberes del Hombre. Debido a la falta reiterada del Estado paraguayo en cumplir con sus obligaciones de proteger, respetar y garantizar los derechos humanos con todos los medios a su alcance, la Comisión inició demandas ante la Corte Interamericana contra el Estado y, por su parte, también los representantes de las víctimas, tal como lo permite el nuevo reglamento de la Corte.

Caso N° 11.666 Instituto de Reeducación del Menor "Panchito López" (Elvio Epifanio Acosta Ocampos y otros contra la República de Paraguay)

La demanda contra la República de Paraguay es consecuencia de las condiciones de vida en la que han sido mantenidos los niños y adolescentes detenidos en el Instituto de Reeducación del Menor "Coronel Panchito López", y las muertes ocurridas en ese centro penitenciario. Con ocasión de tal situación, el Estado paraguayo es responsable de la violación del derecho a la vida, de la integridad personal, de la libertad personal, de las garantías judiciales, de la protección judicial y de medidas especiales de protección de la niñez consagrados, respectivamente, en los artículos 4, 5, 7, 8, 25, y 19 de la Convención Americana, todos ellos en conexión con lo establecido en el artículo 1(1) de dicha Convención respecto a la obligación del Estado paraguayo de respetar y garantizar los derechos consagrados en la Convención.

La denuncia ante la CIDH fue presentada el 14 de agosto de 1996 por los peticionarios. La Comisión introdujo en la Corte la demanda contra el Paraguay el 25 de julio de 2001. La Comisión ha designado al comisionado José Zalaquett y al doctor Santiago A. Cantón, Secretario Ejecutivo de la CIDH, como sus delegados en este caso. Los doctores Ariel Dulitzky e Ignacio Álvarez, especialistas de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH, así como la doctora Mary Beloff, consultora de la Comisión, han sido designados para

actuar como asesores legales. Las víctimas son representadas por la Fundación Tekojoja y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).

El Reformatorio "Panchito López" representó el mantenimiento de un sistema de detención contrario a todos los estándares internacionales respecto a la privación de la libertad de niños y adolescentes debido a las condiciones a las que se sometió a las víctimas, reñidas con su dignidad humana y con su estatus de menores de edad, como consecuencia de la superpoblación, el hacinamiento, la insalubridad, infraestructura inadecuada y número insuficiente de guardiacárceles ineficientemente capacitados. El "Panchito López", como todo el sistema carcelario en el Paraguay, es contrario a las más elementales consideraciones de humanidad.

Las condiciones inhumanas de detención se vieron agravadas pues el Estado abusó de la utilización de la privación de la libertad en contra de las víctimas, que en el caso de niños y adolescentes debió haberse usado como *ultima ratio*. La privación de libertad, tanto como medida cautelar o como sanción para las personas menores de dieciocho años de edad, debe ser usada en última instancia, de conformidad con la Convención Americana interpretada en conjunto con otras normas internacionales[1].

Como consecuencia directa de las condiciones inhumanas de detención y falta de capacitación del personal de guardia y custodia y la carencia de mínimas medidas de seguridad y prevención, se produjeron diversos incendios que tuvieron consecuencias fatales en varias oportunidades. La repetición de éstos evidenció la falta de prevención con que actuó el Estado; al no erradicar sus causas estructurales. El 11 de febrero del 2000 tuvo lugar el primer incendio del Instituto, en el que fallecieron nueve adolescentes y 23 sufrieron heridas o quemaduras. En el segundo incendio, ocurrido el 5 de febrero del 2001, resultaron heridos otros nueve adolescentes. El tercer y último incendio ocurrió el 25 de julio del 2001. En este resultaron heridos ocho internos y además otro falleció el 6 de agosto del 2001.

Luego de cada incendio, parte o la totalidad de las víctimas, fueron repartidas en las penitenciarías para adultos del país. La gran mayoría de niños y adolescentes desplazados a las penitenciarías de adultos continúan sin condena, esta vez con el agravante de que se encuentran dispersos por el territorio nacional, alejados de sus defensores legales y sus familiares. El internamiento de niños y adolescentes en cárceles de adultos ha sido utilizado repetidas veces por el Estado paraguayo como medio para remediar sus propias fallas en la falta de planificación del sistema carcelario nacional.

[1] En particular la Convención sobre los Derechos del Niño, las Reglas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing) y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad.

Caso 12.032 - Ricardo Canese contra la República del Paraguay

El 12 de junio del 2002 el Estado paraguayo fue demandado por la Comisión Interamericana de Derechos humanos, demanda fundada en que el Paraguay incumplió su obligación de respetar y garantizar el derecho a la libertad de expresión y con ello violó el artículo 13 de la Convención Americana en perjuicio de Ricardo Canese, al usar el sistema coercitivo penal y la imposición de una pena privativa de libertad como consecuencia del ejercicio de este derecho. Asimismo, la Comisión argumenta que el Paraguay incumplió su obligación de respetar y garantizar el derecho a las garantías judiciales y con ello violó el artículo 8 de la Convención, debido a la demora injustificada en el proceso y a la restricción para abandonar el país por un largo periodo de tiempo. Además, el Paraguay incumplió su obligación de respetar y garantizar el principio de legalidad y retroactividad (artículo 9 de la Convención), al no aplicar la norma más favorable que contiene el nuevo Código penal. La Comisión concluyó solicitando se condene al Estado paraguayo a una reparación por haber incurrido en estas violaciones a los derechos de Ricardo Canese.

Actúan en representación de la víctima el Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP), el Sindicato de Trabajadores de la Asociación Nacional de Electricidad (SITRANDE), sus abogados Alberto Nicanor Duarte y Pedro Almada Galeano, con el respaldo y participación del CEJIL.

EXIGIBILIDAD Y JUSTICIABILIDAD DE LAS NORMAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Es importante la ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos, y una vez incorporadas por el Estado a su legislación positiva, aplicarlos positivamente, en particular mediante la adecuación de las normas de derecho interno (leyes, decretos, sentencias judiciales, etc.) a lo que ellos disponen.

La jerarquía de los tratados está determinada en el artículo 137 de la Constitución, que establece que

"la ley suprema de la República es la Constitución. Ésta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional, en el orden de prelación enunciado". Los tratados están entonces por encima de los códigos y leyes aprobados por el Congreso.

Por otra parte, la Constitución de 1992 equiparó a su propia jerarquía, en cuanto a estabilidad se refiere, en el artículo 142, a los tratados relativos a

derechos humanos, ya que éstos «no podrán ser denunciados sino por los procedimientos que rigen para la enmienda de la Constitución».

La recepción constitucional del derecho internacional de los derechos humanos trae aparejada que las violaciones al mismo conlleven paralelamente la inconstitucionalidad o ilegalidad de tal violación y la responsabilidad internacional del Estado. Esto adquiere particular importancia en el caso de tratados que crean mecanismos de supervisión y control. Todos estos procedimientos suelen exigir como requisito previo a su puesta en funcionamiento, el agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna, salvo que se puedan amparar en las excepciones como retardo injustificado de justicia, o impedimentos para agotar estos recursos o la inexistencia de recursos idóneos dentro del derecho interno. De modo que, prácticamente en todos los casos de denuncias internacionales por violación a los derechos humanos, estará implicado algún tribunal nacional que ha fallado en la obligación de garantizar el efectivo goce de los derechos reconocidos.

Los Estados parte de las convenciones internacionales de derechos humanos pueden ser entonces responsables por acción u omisión; inmediata cuando sus órganos o agentes violan los derechos de la persona humana, o mediata cuando en presencia de atentados a los derechos y libertades de la persona humana por acción u omisión de particulares, faltan a la debida diligencia para prevenir la violación. La actuación de organismos de control tiene lugar cuando el propio Estado omite dar cumplimiento a su deber de garantía, es decir, no previene, investiga o sanciona las violaciones de derechos humanos que tienen lugar dentro de su propia jurisdicción.

Este año, la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia sentó un importante precedente en cuanto a exigibilidad de la normativa internacional cuando ésta forma parte del derecho positivo, al fallar en una acción de inconstitucionalidad sobre restitución internacional de menores, fundamentando que "el procedimiento originado por exhortos provocó diligencias que no son propias del procedimiento de restitución internacional, desnaturalizándolo y dilatándolo excesivamente en desmedro de los derechos del menor". Entre los fundamentos se menciona la Constitución Nacional, el Protocolo de San Salvador (Art. 16), el Convenio de la Haya sobre aspectos civiles de la sustracción internacional de menores (Ley N°983/96), la Convención Interamericana sobre restitución internacional de menores (Ley Nº 928/96), la Convención sobre Derechos del Niño (Ley Nº 57/90), y la Convención Interamericana sobre eficacia extraterritorial de sentencias y laudos arbitrales extranjeros (Ley Nº 889/96)[2].

[2] Corte Suprema de Justicia. Acuerdo y Sentencia Nº 116 de 4 de noviembre de 2002. Acción de inconstitucionalidad en el juicio "Exhorto Pereira María por Berensed Laura Magalí y María Clara Berensend Pereira, ratificación de tenencia Año 2002- N°1264. El fallo tuvo como preopinante al ministro Luis Lezcano Claude y la adhesión de los ministros Raúl Sapena Brugada y Carlos Fernández Gadea.

RECOMENDACIONES

- Exigir en los tribunales nacionales la aplicación de la normativa internacional de protección de los derechos humanos, y agotadas las instancias internas recurrir al Sistema Interamericano y o al sistema de protección de Naciones Unidas.
- Proceder a un allanamiento y solicitar cooperación y asistencia para cumplir con las sentencias de reparaciones desde la perspectiva integral, en los casos en que Paraguay está demandado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Incluir en los programas educacionales en escuelas, colegios, cursos regulares y superiores de enseñanza de los diferentes órganos del Estado, programas de estudio de la Protección Internacional de los Derechos Humanos, haciendo conocer los instrumentos de derechos humanos ratificados por el Paraguay y los mecanismos de exigibilidad a las FF AA, la Policía Nacional, la Academia Diplomática, el Ministerio Público y la Corte Suprema de Justicia y el Parlamento.

Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Paraguay al 30 de octubre de 2002

Sistema de Naciones Unidas

Instrumento	**Firma**	**Ratificación**
Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio	Nueva York 11/12/1948	Ley N° 1748 14/08/2001
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial	Nueva York 13/09/2000	Mensaje N° 527 del 2/08/2001
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Adhesión	Ley N° 4 09/04/1992
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Adhesión	Ley N° 5 09/04/1992
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Adhesión	Ley N° 400 26/08/1994
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	Adhesión	Ley N° 1.215 28/09/1986
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	Nueva York 28/12/2000	Ley N° 1.683 25/04/2001
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	Nueva York 23/10/1989	Ley N° 69/90 23/01/1990
Artículos 21 y 22 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes		Ley N° 1.886 6/05/2002
Convención sobre los Derechos del Niño	Nueva York 4/04/1990	Ley N° 57 20/09/1990
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados	Nueva York 13/09/2000	Ley N° 1.897 27/05/2002
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía	Nueva York 13/09/2000	Mensaje N° 626 del 13/12/ 2001
Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a Abolir la Pena de Muerte	Adhesión	Mensaje N° 596 del 7/11/2001
Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.	Nueva York 13/09/2000	En trámites para remitir al Congreso
Acuerdo por el que se establece el Fondo para el Desarrollo de las Poblaciones Indígenas de América Latina y el Caribe	Madrid 24/05/1992	Ley N° 370 28/06/1994

Convención sobre el Estatuto de Refugiados	Adhesión	Ley N° 136 11/10/1969
Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados	Adhesión	Ley N° 136 11/10/1969
Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer	Nueva York 16/11/1953	Ley N° 54 16/01/1990
Convención Internacional contra la Toma de Rehenes	Adhesión	Mensaje N° 604 del 20 /11/2001
Convención sobre la Prevención y el Castigo de los Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos	Nueva York 25/10/1974	Ley N° 529 3/10/1975
Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado	Sin datos	En trámites para la remisión al Congreso
Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas	Sin datos	Mensaje N° 585 del 29/10/2001
Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional	Roma 7/09/1998	Ley N° 1.663 17/04/2001
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	Italia-Palermo 12/12/2000	En trámites para la remisión al Congreso
Protocolo para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.	Italia - Palermo 12/12/2000	En trámites para la remisión al Congreso
Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores	Adhesión	Ley N° 983 7/11/1996
Convención relativa a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional	Adhesión	Ley N° 900 31/07/1996

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

Instrumento	**Firma**	**Ratificación**
Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). El 26 de marzo de 1993, Paraguay depositó el instrumento de reconocimiento de la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	San José, Costa Rica 22/11/1969	Ley N° 1 18/08/1989
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)	San Salvador, El Salvador 17/11/1988	Ley N° 1.040 16/04/1997
Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte	Adopción Asunción 8/06/1990	Ley N° 1.557 6/06/2000
Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas	Belém Do Parâ 8/11/1995	Ley N° 933 13/08/1996
Convención para Prevenir y Sancionar la Tortura	Cartagena 25/10/1989	Ley N° 56 16/01/1990
Convención Interamericana sobre concesión de los Derechos Civiles de la Mujer	Bogotá 2/05/1948	Ley N° 104 28/06/1963
Convención Interamericana sobre concesión de los Derechos Políticos a la Mujer	Bogotá 20/08/1951	Ley N° 876 28/06/1963
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención De Belem Do Parâ)	Belem Do Parâ 17/01/1995	Ley N° 605 21/06/1995
Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias	Montevideo 15/07/1989	Ley N° 899 31/07/1996
Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores	Montevideo 15/07/1989	Ley N° 928 20/08/1996
Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores	México 7/08/1996	Ley N° 1.062 16/06/1997
Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad	Guatemala 6/08/99	Ley N° 1.926 19/06/02
Convención Relativa a los Congresos Indigenistas Interamericanos y al Instituto Indigenista Interamericano	Adhesión	Depósito 17/06/1941

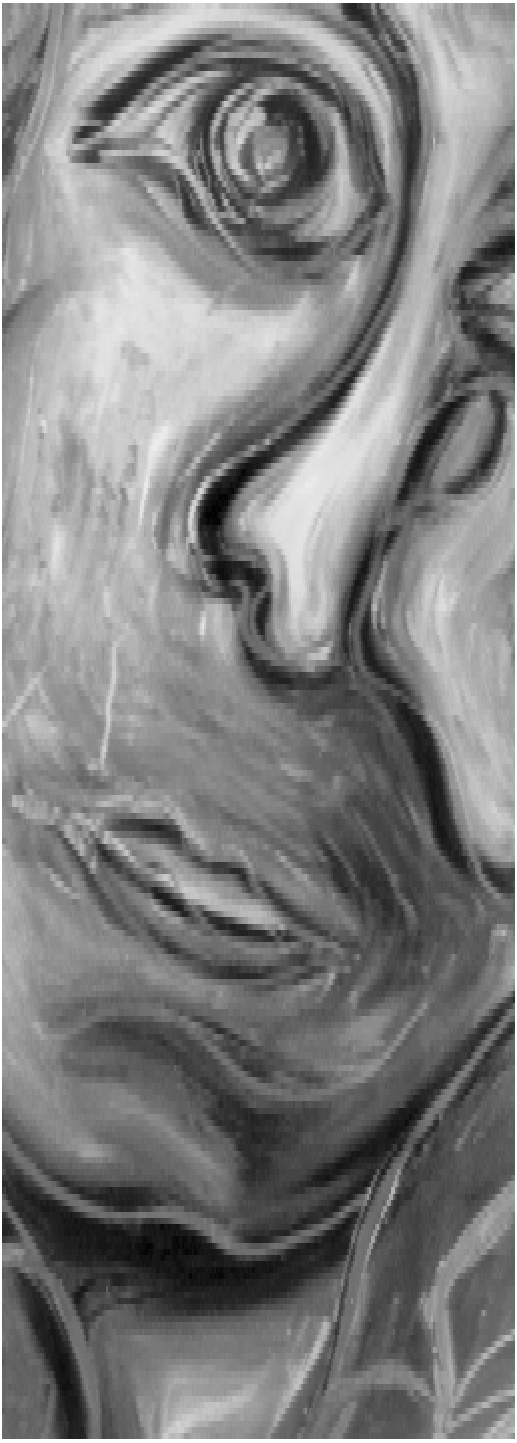
Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Instrumento	Firma	Ratificación
Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Modificaciones de 1928, 1945, 1946, 1953, 1962 y 1972. Otros reglamentos.	París, Francia 1919	Ley N° 448 12/08/1957
Convenio sobre la Libertad Sindical y Protección del Derecho de Sindicación	Adhesión	Ley N° 748 31/08/1961
Convención sobre la Igualdad de Remuneración	Adhesión	Ley N° 925 29/05/1964
Convenio Relativo a los Métodos para la fijación de Salarios Mínimos en la Agricultura	Adhesión	Ley N° 926 29/05/1964
Convenio Relativo al establecimiento de métodos para la fijación de Salarios Mínimos (Convenio 26)	Adhesión	Ley N° 924 3/06/1964
Convenio Relativo a la Protección del Salario	Ginebra, Suiza 8/06/1949	Ley N° 935 23/06/1964
Convenio Relativo a las Vacaciones Pagadas Anuales	Adhesión	Ley N° 944 10/07/1964
Convenio por el que se limitan las horas de trabajo en las empresas industriales a 8 horas diarias y a 48 horas semanales	Adhesión	Ley N° 946 15/07/1964
Convenio Relativo a la aplicación del Descanso Semanal en las Empresas Industriales	Adhesión	Ley N° 945 15/07/1964
Convenio Relativo a la reglamentación de las horas de trabajo en el Comercio y en las oficinas	Adhesión	Ley N° 942 15/07/1964
Convenio Relativo a las Vacaciones Pagadas en la Agricultura	Ginebra, Suiza 26/06/1952	Ley N° 943 15/07/1964
Convenio Relativo al Descanso Semanal en el Comercio y en las oficinas	Ginebra, Suiza	Ley N° 947 15/07/1964
Convenio sobre Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva	26/06/1957	Ley N° 977 27/08/1964
Convenio Relativo a la Protección de los Trabajadores contra las Radiaciones (Convenio N° 115)	Adhesión	Ley N° 1155 29/06/1966
Convenio sobre la Discriminación de Empleo y Ocupación	Ginebra, Suiza 22/06/1960	Ley N° 1.154 21/07/1966
Convenio Relativo a la Protección de la Maquinaria (Convenio N° 111)	Adhesión	Ley N° 1.179 31/08/1966
Convenio Relativo a la Inspección del Trabajo en la Industria y el Comercio (Convenio 81)	Ginebra, Suiza 25/06/1963	Ley N° 1235 21/06/1967
Convenio Relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio (Convenio Nº 29)	Adhesión	Ley Nº 1.234 28/08/1967
Convenio Relativo a los Derechos de Asociación y Coalición de los Trabajadores Agrícolas	Adhesión	Ley N° 1333 4/12/1967

Convenio Relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso (Convenio N° 105)	Adhesión	Ley N° 1331 4/12/1967
Convenio Relativo a las Normas y Objetivos de la Política Social	Adhesión	Ley N° 66 19/12/1968
Convenio Nº 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de Países Independientes	Ginebra,Suiza 22/06/1962	Ley Nº 234 19/07/1993

Derecho Internacional Humanitario

Instrumento	**Firma**	**Ratificación**
Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz	Buenos Aires (Conferencia Interamericana de Consolidación de La Paz) 23/12/1936	Ley N° 11 29/11/1938
Convención de Ginebra relativa a la Protección de Personas Civiles en Tiempos de Guerra	Ginebra 12/08/1949	Ley N° 693 30/09/1960
Convención de Ginebra para el Tratamiento de Prisioneros de Guerra	Ginebra 12/08/1949	Ley N° 693 30/09/1960
Convención para mejorar la suerte de los Heridos, Enfermos y Náufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar	Ginebra 12/08/1949	Ley N° 693 30/09/1960
Convención para mejorar la suerte de los Heridos, Enfermos y Náufragos de las Fuerzas Armadas en Campaña	Ginebra 12/08/1949	Ley N° 693 30/09/1960
Protocolo Adicional relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I)	Ginebra 8/06/1977	Ley N° 28 20/08/1990
Protocolo Adicional relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo II)	Ginebra 8/06/1977	Ley N° 28 20/08/1990



Paraguay en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas

*Soledad Villagra**

Desde enero del 2003, el Estado paraguayo ingresará por primera vez en su historia como miembro de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. La oportunidad de integrar este foro universal de discusión sobre los derechos humanos representa un desafío para que el Gobierno y la sociedad civil de Paraguay avancen substantivamente en la promoción y respeto de los derechos humanos.

* Integrante del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la Detención Arbitraria

INTRODUCCIÓN

La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas fue creada en 1946 por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas, que en su Carta constitutiva ya determinaba el mandato del ECOSOC para establecer "comisiones en los temas económicos y sociales y para la promoción de los derechos humanos". Compuesta inicialmente por 18 miembros, el tamaño de la Comisión se ha expandido con el tiempo, y hoy se compone de 53 Estados.

Los Estados nombran sus representantes ante la Comisión, que se desempeñan como delegados gubernamentales (los embajadores y su personal acreditados en Ginebra ante los organismos especializados de Naciones Unidas, y eventualmente personas venidas desde capitales, de Cancillería), siguiendo instrucciones de sus gobiernos, y no en sus capacidades personales. Se reúne anualmente durante seis semanas, desde mediados de marzo hasta fines de abril, pudiendo hacerlo ocasionalmente en sesiones de emergencia (lo ha hecho en situaciones como la de la exYugoslavia, Ruanda y Timor Oriental). Los 53 Estados miembros son designados por el ECOSOC por el término de tres años, siguiendo una fórmula diseñada para asegurar el principio de rotación entre países y una distribución geográfica igualitaria entre diferentes regiones del mundo.

Este año, el Grupo de Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC), que cuenta con unos ocho Estados como miembros de la Comisión de Derechos Humanos cada año, designó de entre sus miembros a Paraguay, que por primera vez desde la existencia de la Comisión en 1946, será miembro pleno en la próxima sesión de 2003, con capacidad para votar resoluciones, y no solamente como observador, como ya lo venía haciendo. Prácticamente todos los Estados de Sudamérica ya habían sido miembros de la Comisión, y algunos nunca han dejado de serlo, como los países grandes de la región: Brasil, Chile, Argentina y Colombia.

La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, como se ha dicho, tiene un sistema de representación por grupos geográficos que incluyen a los países integrantes de Asia, África, Latinoamérica y el Caribe, Europa Oriental y Europa Occidental y otros, categoría esta última que incluye a Canadá, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda. La presidencia rota cada año para uno de los grupos. De la misma manera, cada grupo elige a un país coordinador por ese año y varias de las decisiones y resoluciones se votan por consenso en cada grupo, lo que deja un menor margen de acción para posiciones individuales de cada Estado. En el pasado, Paraguay había participado como observador dentro del GRULAC, y a pesar de no haber votado, co-patrocinó varias resoluciones en conjunto con el GRULAC. De igual manera, desde hace algunos años se da un principio de coordinación entre las áreas de derechos humanos de las cancillerías en el MERCOSUR para la política exterior en el tema, lo que permitió incluso que Paraguay sea vocero

ante la Comisión de los países del MERCOSUR ampliado sin ser miembro, al tener en marzo del 2001 la presidencia pro témpore del Grupo.

La entrada de Paraguay como miembro, no sólo como observador, implica reforzar la misión permanente de Paraguay ante la ONU con representantes multilingües ya que, como habitualmente es una misión pequeña, sólo puede destinar una persona a tiempo parcial ante la Comisión de Derechos Humanos debido a la multiplicidad de organismos especializados multilaterales y de Naciones Unidas que funcionan en Ginebra, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI) y la Organización Mundial de Comercio (OMC)[1], entre varias otras. Implica también que se preparen personas desde la Cancillería para hacer el seguimiento necesario de algunos de los temas que se tocarán en la Comisión.

El trabajo intenso durante las seis semanas que durarán las sesiones de la Comisión –las jornadas diarias van desde las nueve de la mañana hasta las doce de la noche, incluyendo fines de semana– sólo se puede cubrir a tiempo completo con una delegación permanente, de un mínimo de al menos dos personas que se dediquen exclusivamente a atender la representación paraguaya. Desde luego, la pretensión no sería emular a otros países con mejores recursos que tienen en Ginebra misiones que parecen cancillerías por la cantidad de diplomáticos destinados en funciones, sino que al menos –ya que se buscó la participación del país como miembro pleno– se pueda satisfacer la misma de manera digna, no enviando simplemente por un par de días y para el discurso inicial un representante de capital y luego dejar la misión huérfana de refuerzos. Así también, se debe planificar la participación, centrarse con seriedad en algunos temas de interés del país, buscar asesoramiento especializado para sostener opiniones fundamentadas y bien encaminadas, y lograr participar dentro del Grupo de América Latina y el Caribe con mayor fuerza, que es lo que finalmente determina que un país se gane respeto ante otros.

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL PARAGUAYA EN LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Obviamente, la participación de la sociedad civil en los temas que trata la Comisión de Derechos Humanos será imperativa, incluso para ayudar a formar posiciones oficiales, en una multiplicidad de temas que van desde el voto sobre la situación de los derechos humanos en Cuba, Irán, Irak, Congo, Myanmar, hasta resoluciones sobre si cómo conviene que estén diseñados los términos de una futura Convención Universal sobre la Desaparición Forzada de Personas, el análisis de la independencia de la judicatura en el mun-

[1] Sólo la OMC tiene 19 comités permanentes en los cuales el Paraguay debe también participar.

do, temas sobre ajuste estructural y deuda externa, el derecho al desarrollo, la alimentación, venta de niños, prostitución infantil, violencia contra la mujer en conflictos armados, etc.

Se debe tomar en consideración problemas de otros países, situaciones de diferentes partes del mundo, y dejar de lado sólo lo que ocurre en Paraguay, en un esfuerzo por internacionalizar el trabajo de las ONGs y de la sociedad en su conjunto. Será una oportunidad única para darnos cuenta de cómo tratar problemas de derechos humanos que ocurren más allá de nuestras fronteras y cómo podemos interactuar en las soluciones, dado que ningún otro foro internacional tiene la repercusión pública de la que goza la Comisión de Derechos Humanos.

Por poner un ejemplo del volumen de trabajo que maneja la Comisión, en la sesión de 1999 se distribuyeron 485 documentos, totalizando 6.278 páginas sólo en la versión en inglés. Participaron 3.240 personas, que incluyeron a 587 funcionarios que representaban a los 53 Estados miembros, a 568 representantes de otros 91 estados, 217 representantes de 29 organizaciones de Naciones Unidas y otras internacionales, y 1.284 personas representando a 212 ONGs que estuvieron observando los procedimientos o participando en ellos en una forma específica. Estas participaciones incluyeron a 37 dignatarios (como jefes de gobierno, ministros de relaciones exteriores o jefes de organizaciones internacionales) que se dirigieron a la Comisión. Un total de 82 resoluciones fueron adoptadas, de las cuales 24 requirieron votos. Se tomaron también unas 13 decisiones sobre asuntos de procedimiento (Doc ONU E/CN. 4/2000/8). Estos números tienden a incrementarse año tras año y la multiplicidad de trabajos y temas de la Comisión será aún mayor en el 2003.

Así como el Estado paraguayo necesita focalizar su atención solamente en algunos temas y unirse con otros Estados para mantener posiciones comunes para lograr una participación, el mismo trabajo de planificación precisa la sociedad civil en sus intervenciones. Es importante, por tanto, la interconexión ya lograda entre diferentes organizaciones sociales de Latinoamérica y entre organizaciones que se dedican a la misma temática en el mundo, así como nuevas redes de trabajo para lograr una mejor visión de cómo influir en políticas de avance en derechos humanos, y poder elevar la voz de las víctimas de violaciones de derechos humanos de diferentes partes del mundo.

LA SUB-COMISIÓN DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Junto a la Comisión, como un órgano subsidiario de ésta, funciona la Subcomisión de Promoción y Protección de Derechos Humanos (desde 1947 a 1999, llamada Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías) que, en contraste con la Comisión –que está compuesta enteramente por representantes gubernamentales–, se compone de 26 exper-

tos independientes electos por la Comisión a propuesta de los gobiernos, pero que sirven en sus capacidades personales y no siguiendo instrucciones de los gobiernos. Durante mucho tiempo, fue el principal órgano impulsor del trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, pero desde 1999 se han recortado sus funciones y no pueden votar resoluciones contra países. Al mismo tiempo, se fueron creando otros mecanismos de expertos independientes dentro de la Comisión que realizan funciones similares, así como todo el sistema convencional de los órganos creados por tratados. La Subcomisión se reúne cuatro semanas en Ginebra anualmente en agosto, y trata diferentes temas que han sido antes precedidos por grupos de trabajo (generalmente bajo el procedimiento 1.503 que estudia violaciones masivas y sistemáticas en los países), como también el derecho de los pueblos indígenas, minorías, formas contemporáneas de esclavitud y otros. Sus informes pasan luego a ser votados en la Comisión de Derechos Humanos.

LOS MECANISMOS EXTRACONVENCIONALES DE LA COMISIÓN

A partir de 1975, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha venido creando una serie de mecanismos destinados a mejorar la protección internacional de los derechos humanos, cuando se presentan situaciones que parecen revelar un cuadro persistente de violaciones de esos derechos. Estos procedimientos se basan en la resolución N° 1.235 del 6 de junio de 1967 del ECOSOC y se crean por una resolución de la Comisión de Derechos Humanos. Pueden referirse a países en que existen cuadros semejantes de violaciones (como Myanmar, Irak, Congo, Burundi), a violaciones de determinados derechos (tales como la libertad de expresión y de opinión, derecho a la educación o la independencia de jueces y abogados), o a formas especialmente graves de violaciones a los derechos humanos (desapariciones forzadas, tortura, detenciones arbitrarias, ejecuciones sumarias y arbitrarias, violencia contra la mujer, etc.).

En estos procedimientos se analiza el tema de la situación que es objeto del mandato. Según el sistema utilizado, el presidente de la Comisión nombra a una persona con capacidad especial en el asunto que se examina (conocida como el "Relator Especial"), o a un grupo de expertos ("Grupo de Trabajo") que representen los 5 diferentes grupos geográficos del mundo[2] para que investiguen la cuestión y presenten un informe a la Comisión en su próximo periodo anual de sesiones. El mandato de los relatores por países es de un

[2] Desde el año 2000, la que suscribe ha sido electa –a propuesta del Grupo de Estados de América Latina y el Caribe por el entonces presidente de la 56º Comisión de Derechos Humanos, Embajador Shambhu Ram Simkhada (Nepal)–, como experta independiente representante de la región en el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, y desempeña esta función junto a otros cuatro miembros de las otras regiones del mundo: por África, Leila Zerrougui (Algeria), por el Grupo Occidental, Louis Joinet, (Francia), presidente del Grupo, por Asia, Mohammed Hachemi (Irán) y por el Grupo de Europa Oriental, Tamas Ban (Hungría).

año y el de los relatores y grupos de trabajo temáticos es por tres años. Ninguno de estos expertos representa a su país sino que actúan a título individual, en sus capacidades personales[3].

Los procedimientos especiales deben distinguirse de los llamados órganos creados en virtud de tratados, cuyo fundamento jurídico es un tratado (convenio o pacto) de derechos humanos y cuyos miembros –también expertos independientes– son elegidos por una reunión de los Estados parte (los Estados que han ratificado el tratado). Estos son, entre otros, el Comité de Derechos Humanos creado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos del Niño[4] creado por la Convención sobre Derechos del Niño, y el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) creado por la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

Aunque la Comisión de Derechos Humanos ocupa un lugar de inferior jerarquía en la ONU que la Asamblea General o el ECOSOC, en el área de derechos humanos es mucho más significativa que estos órganos, y su trabajo mucho más visible. Es, de hecho, el foro natural para la discusión de todos los temas de derechos humanos en el mundo. Junto con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, creada por la Conferencia de Viena de 1993, forma el centro neurálgico operacional de instituciones y programas de derechos humanos, así como el principal lugar donde las naciones se reúnen para la atención universal de denuncias de violaciones de derechos humanos. Representa un desafío y una oportunidad de avanzar para cualquier país –tanto para su gobierno como para su sociedad– que se vuelve miembro de la Comisión.

[3] Ver lista de expertos temáticos en www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/7/b/cm_sp.htm y lista de expertos por países en www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/7/a/cm_sp/htm.

[4] Se encuentra actualmente candidatada por Paraguay como experta para este Comité (ahora con 18 miembros) la compatriota activista por los derechos de la niñez Rosa María Ortiz.

Síntesis General de las recomendaciones

Cumplimiento de la normativa

Gran parte de las recomendaciones realizadas en los distintos artículos del informe *Derechos Humanos en Paraguay 2002* para lograr una mejora sustancial de los estándares de derechos humanos en el país pasan por la sencilla aplicación de la normativa vigente, por el respeto a las reglas del debido proceso y por garantizar la igualdad ante la ley.

Existen leyes adecuadas, instituciones con las competencias administrativas precisas y las partidas presupuestarias asignadas para el efecto; sin embargo, se constata cierta resistencia a la aplicación de la ley por parte de las autoridades correspondientes. A continuación se presentan las medidas que el Estado debe implementar:

- Aplicar en forma irrestricta las disposiciones del Código Procesal Penal y el Código de la Infancia y la Adolescencia. Exigir la aplicación de la normativa internacional de protección de los derechos humanos, en el sentido de ir logrando su progresiva vigencia. La estricta sujeción a estas normas, sin discriminaciones y en el marco del sentido garantista de las mismas, repercutirá sensiblemente en una mejora de los derechos humanos en las respectivas áreas y en la transformación de cierta cultura judicial y administrativa autoritaria.
- Continuar difundiendo la Ley 1.600 Contra la violencia doméstica, capacitar al personal involucrado (policial, judicial y sanitario) para la adecuada recepción de los casos e identificar las dificultades de aplicación para generar medidas o acciones correctivas. Asimismo, es necesario contar con un albergue transitorio para casos extremos de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar.
- Investigar y castigar ejemplarmente los delitos cometidos contra los derechos humanos, estableciendo las sanciones penales, administrativas y civiles que correspondan y disponiendo las reparaciones debidas a las víctimas.
- Combatir la corrupción y la impunidad en la estructura estatal, implementando acciones que busquen la transparencia de la gestión pública y, mediante esto, crear condiciones que favorezcan la inversión y la gestión privadas. La corrupción institucionalizada es una de las principales violaciones estructurales de los derechos humanos en el Paraguay.
- Un Poder Judicial independiente es la garantía efectiva para el cumplimiento de los cuatro puntos anteriores. Se debe cumplir con la independencia del Poder Judicial, mediante una política transparente y técnica de nombramiento en los cuadros de la magistratura y el funcionariado del Poder Judicial, Ministerio Público y Justicia Electoral, asegurando

los principios de igualdad e idoneidad. El sistema de selección y enjuiciamiento de magistrados/as debe observar los principios de igualdad, idoneidad, formación y eficiencia, así como las garantías y transparencia el debido proceso legal.

- Implementar y aplicar en la Guía de Procedimientos de la Policía Nacional los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de hacer cumplir la Ley, adoptados por las Naciones Unidas.
- El Defensor del Pueblo debe dictaminar sobre las reparaciones a las víctimas de la dictadura, en cumplimiento de la Ley Nº 838/96. El Estado debe asignar los recursos suficientes para hacer efectivas las reparaciones. Es necesario también contar con una Comisión de Verdad y Justicia que produzca el informe que establezca la verdad histórica, las responsabilidades políticas e institucionales y las garantías de no repetición del terrorismo de Estado.
- Adoptar un conjunto de medidas que posibiliten en el sistema carcelario la separación de reclusos por el grado de peligrosidad, así como de los condenados de los procesados, la reclusión de menores y mujeres en lugares apropiados, y la aplicación de programas recreativos, laborales y educativos.
- Establecer una contraloría electoral o contratar auditorías externas para el control y seguimiento de los ingresos y egresos de los partidos políticos.
- Exigir la presentación de la declaración jurada de bienes de todas las personas que accedan a cargos públicos.
- Paraguay debe proceder a allanarse en los casos en que está demandado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y solicitar cooperación y asistencia para cumplir con las sentencias de reparaciones desde la perspectiva integral.
- Dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA formuladas en el Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Paraguay (2001).
- Cumplir las leyes y normas vigentes referidas a los derechos laborales. Son frecuentes las denuncias sobre la falta de garantías del trabajo, violaciones de los contratos colectivos, inestabilidad laboral, condiciones desfavorables en las que se desarrollan las actividades laborales, explotación de la mano de obra infantil, y la falta de oportunidades laborales para mujeres y jóvenes.
- Mantener en permanente funcionamiento espacios tripartitos a través de los cuales se realicen recomendaciones, como el Consejo Nacional del Salario Mínimo (CONASAM), y no sólo convocarlos cuando la situación llega a límites extremos.

- Promover medidas de acceso al trabajo que aseguren la igualdad de oportunidades para las mujeres. Velar por que 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.
- 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.
- Cumplir la Ley General de Educación del año 1998 que establece el mínimo de días de clases (200 días) con el fin de ampliar y mejorar el aprendizaje de los niños, niñas y adolescentes.
- Implementar un efectivo control sanitario y bromatológico en el expendio de alimentos en zonas urbanas.

Adecuación normativa

Varias son las acciones que deben ser emprendidas por el Estado paraguayo para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos en nuestro país. Entre ellas están las relacionadas con la sanción de nuevas leyes, modificación de otras, o a la derogación de normas, necesarias para crear condiciones en las que la progresividad de estos derechos pueda cumplirse.

Entre los cambios más importantes se encuentran:

- Enmendar el artículo 125 de la Constitución Nacional que establece la obligatoriedad del servicio militar, para volverlo voluntario, de manera a respetar la libertad de los ciudadanos.
- Derogar las normas y modificar las prácticas institucionales que discriminan a las personas por su orientación sexual, vinculándolas indefectiblemente con el VIH /SIDA.
- Derogar el Decreto 11.089/42 y establecer un nuevo reglamento que plantee la participación de las organizaciones estudiantiles en el sistema educativo y las relaciones entre docentes, directivos y alumnado, en coherencia con los derechos humanos y las reglas de una sociedad democrática.
- Modificar las normas y leyes que discriminan y afectan directamente a las mujeres; específicamente: la penalización del aborto, las disposiciones del Código Laboral en relación al trabajo doméstico y las normas del sistema de seguridad social.
- Modificar la legislación que actualmente rige para la tenencia de armas de fuego, con el fin de eliminar la permisividad del actual sistema.

- Modificar la legislación penal y procesal penal de los tribunales militares. Además, la justicia militar debe quedar supeditada a la justicia ordinaria.
- Concluir la consulta con los pueblos indígenas y sus representantes congregados en la Comisión por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (CAPI), de cara a establecer una nueva legislación indígena, asignando los fondos necesarios para tal efecto. Paralelamente, iniciar los estudios legislativos de rigor para la inclusión en la legislación laboral de un capítulo destinado a pueblos indígenas, a efectos de contemplar la especial situación de trabajadores indígenas en zonas rurales.
- Reformar la Ley Nº 1.066/97 que regula el derecho a manifestación y reunión, en los artículos 3 y 4. La ley no debería establecer restricciones para el horario, lugar y duración de la manifestación.
- Modificar el artículo 127 de la Ley General de Educación, o generar una reglamentación favorable por vía de decreto, en el sentido ya apuntado de democratizar las relaciones entre las organizaciones estudiantiles y las autoridades académicas, permitiendo una mayor incidencia de los estudiantes en el sistema educativo.
- Modificar la Ley Orgánica Municipal, en los artículos 60, 86 y 88, o sancionar de una nueva legislación municipal, que permita mayor participación e incidencia de las organizaciones vecinales en la gestión de los gobiernos locales.
- Modificar el artículo 299 inciso 3 del Código de Procedimientos Penales (aprehensión por presunta flagrancia) y el artículo 5º de la Ley Nº 1.642/00 (detención de menor de edad ebrio), por ser inconstitucionales y crear presupuestos prohibidos e irrazonables para la detención de personas, en la línea de lo analizado y recomendado en informes anteriores.
- Modificar el artículo 309 del Código Penal y tipificar el delito de tortura de un modo coherente con las convenciones internacionales.

Creación de nuevas leyes

Desde el inicio de la transición democrática en 1989, el Paraguay ha creado numerosas leyes en el marco de la construcción de un país democrático y justo. No obstante, existen vacíos importantes que deberían ser llenados. En ese sentido, se recomienda la creación de las siguientes leyes:

- Ley que penalice la discriminación por cualquiera de los patrones de desigualdad reconocidos en el derecho internacional, sean motivos de etnia, sexo, orientación sexual, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen social o nacional, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, estableciendo medidas específicas de protección de las víctimas y mecanismos de reparación según los distintos casos.

- Ley de Financiamiento a Cooperativas de Vivienda, que ya cuenta con media sanción de la Cámara de Diputados, a través de la cual se destinarían fondos públicos a esta modalidad avanzada de ayuda mutua, que ya ha recibido la opinión positiva tanto de ONGs, universidades, y organismos públicos como de cooperativas y organizaciones sociales que representan a los "sin techo".
- Ley que crea el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de Tierras (INDERT), así como también reformar la Ley de Banca Pública con los aportes de los sectores involucrados, que significarán un paso importante hacia el desarrollo rural. Estos proyectos se encuentran estancados en el Parlamento.
- Ley de Protección Infantil sobre Enfermedades Inmunoprevenibles. Existe un proyecto elaborado por el diputado Rafael Filizzola, que pretende garantizar desde una política de Estado, "los recursos necesarios para la adquisición y provisión gratuita y efectiva de las vacunas incluidas en el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) del Ministerio de Salud, y de aquellas nuevas vacunas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS)".

Finalmente, es necesario que el Estado y los municipios, a través de leyes y ordenanzas, incentiven a las empresas que apoyan a la cultura.

Reformas institucionales

El respeto a los derechos humanos y el avance en el disfrute de los mismos requiere de reformas institucionales que apunten a brindar servicios con un mayor grado de eficiencia. En ese sentido, es necesario:

- Reactivar la Reforma Educativa, entendiendo a la misma como una transformación radical de la educación paraguaya que debe apuntar al aprendizaje de calidad, colocando en primer lugar a los sujetos de la educación, en especial a los y las docentes, como intelectuales de su práctica y co-diseñadores del currículo.
- Implementar la Ley de Fondos Rotatorios con el objetivo por el cual fue elaborada: garantizar que parte de los ingresos propios de las Regiones Sanitarias puedan ser utilizados por el nivel local, según sus necesidades prioritarias, disminuyendo la burocracia del Estado y garantizado un gasto más eficiente y efectivo a nivel local.
- Iniciar una profunda modernización y saneamiento institucional en la Dirección General de Migraciones, de manera que pueda cumplir a cabalidad con la delicada función que la ley le otorga.
- Realizar una profunda revisión de la Policía Nacional en todos sus niveles. Se deben desmilitarizar los programas de formación, el organigrama y la cadena de mandos, e implementar mecanismos cruzados de

control, para que los grupos policiales que operan en compartimientos estancos fuera del control jurisdiccional del Estado pierdan autonomía.

Implementación de políticas públicas

Además de las reformas legislativas y adecuación institucional, el Estado debe implementar políticas públicas que apunten a la solución de los principales problemas sociales y económicos de nuestro país, de manera a garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos en su conjunto. Para ello es necesario:

- Establecer una política criminal para la persecución de aquellos delitos que mayor daño causan al Estado y a la sociedad. Una política criminal enmarcada dentro de las garantías de los derechos humanos, que permita identificar y reservar el ejercicio de la acción penal hacia aquellos hechos punibles de mayor impacto socioeconómico (contrabando, piratería, corrupción pública, evasión impositiva), es un complemento necesario de toda política de desarrollo.
- Generar políticas que apunten al crecimiento de los sectores primarios y secundarios, posibilitando el crecimiento económico del país y, a través de éste, la generación natural de fuentes de empleo. Al mismo tiempo, proteger a la industria nacional a través de acciones que combatan el contrabando.
- Dirigir la inversión hacia obras públicas empleo-intensivas que tiendan a disminuir los actuales niveles de desempleo y subocupación con el fin de avanzar hacia la seguridad alimentaria, así como invertir en programas de reforma agraria que den al pequeño productor seguridad jurídica sobre la tierra para aumentar su inversión de largo plazo, la diversificación productiva y la productividad de la finca.
- Orientar las políticas educativas de manera a garantizar el acceso a la educación y las oportunidades educativas. El acceso debe abarcar la oportunidad de entrar a la escuela, la oportunidad de aprender, la oportunidad de culminar el ciclo y la oportunidad de que lo aprendido aumente o mejore la calidad de vida de quien aprende. Se debe tener en cuenta que el mejoramiento de la calidad educativa pasa por la capacitación docente.
- Invertir en programas de desayuno y almuerzos escolares, con lo cual, además de mejorar la alimentación infantil, se aumenta el aprovechamiento escolar y la retención del alumno en el sistema; asimismo, se debe prever programas de emergencia alimentaria para grupos particularmente vulnerables.
- Aumentar la cobertura en el suministro de agua potable para la población actualmente excluida del servicio. En especial, se debe establecer un plan de acción global destinado a dar solución a los problemas de

agua en la región chaqueña, evitando la reiteración de las enfermedades y muertes acaecidas por causa de la falta o escasez de la misma.

- Elaborar el catastro rural para resolver, por lo menos parcialmente, el problema de la tierra. Con esta medida, el Estado podría recuperar parte importante de las tierras apropiadas ilegalmente por los grandes propietarios. Las denuncias sobre excedentes fiscales de tierras han sido varias y el Instituto de Bienestar Rural no ha hecho nada para recuperarlas.
- Dar especial atención a la definición e implementación de políticas públicas para las mujeres del área rural.
- Apostar a la cultura como medio para defender y proteger nuestra identidad cultural y que sirva además como un instrumento de lucha contra la pobreza. Para ello es necesario que el Estado, los municipios y las gobernaciones establezcan una política que integre todos los aspectos inherentes a nuestro universo cultural, y busquen el intercambio y la difusión del arte y de los artistas locales a nivel interno así como con otros países.

Finalmente, el Estado debe demostrar en la práctica el ejercicio real de la participación democrática de la sociedad civil, en especial de los grupos meta organizados, en el diseño e implementación de los planes y proyectos que les afectan.

Presupuesto

La voluntad de velar por la plena vigencia de los derechos humanos en nuestro país y el respeto a normas vigentes, tanto nacionales como internacionales, no pueden seguir siendo sólo parte del discurso. El Estado paraguayo se comprometió a "adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos" (PIDESC, art.2). Para ello, es necesario contar con presupuestos adecuados en:

- La Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, de manera que disponga de recursos humanos y financieros para el desempeño de sus funciones, siendo una de las más importantes la puesta en marcha el Sistema Nacional de Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez.
- La restitución y aseguramiento de las tierras de las comunidades y pueblos indígenas del país, y para el efecto desarrollar las posibilidades del recurso legislativo de expropiación.
- La educación, con el fin de atender las demandas propias del sistema (construcción de aulas, materiales didácticos, provisión de servicios

básicos: investigación y capacitación docente, mantenimiento de los establecimientos escolares, etc.) es una de las prioridades que debe asumir el Estado paraguayo.

- La vivienda de sectores más necesitados de la población. El hecho de que haya fracasado la modalidad empresarial no es excusa para la ausencia de interés del gobierno en resolver la problemática del hábitat popular porque, justamente, existen otras experiencias, como la ayuda mutua, que sí han dado un resultado muy positivo en el país y que, además, permitirían atender, con menores recursos y más calidad a una mayor población.
- El sector de la salud pública, con una ampliación de la asignación presupuestaria y la transferencia real y efectiva de todos los recursos anuales establecidos en el Presupuesto General de Gastos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Dicho presupuesto debe priorizar rubros tales como medicamentos, alimentos, insumos médicos, racionalizando el gasto en servicios personales, así como programas específicos de gran relevancia para los derechos humanos como por ejemplo el Programa de Salud Sexual y Reproductiva. Asimismo, se debe buscar la ejecución del 100 por ciento de lo establecido anualmente para este sector.

Directorio
de organizaciones asociadas a CODEHUPY

DIRECTORIO DE ORGANIZACIONES INTEGRANTES DE LA COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

SOCIOS TITULARES

- **AFAVISEM**
  Asociación de Familiares de Víctimas del Servicio Militar
  Teléfonos: (595 21) 420 515 / 0981 872316
  E-mail: afavisem@mixmail.com
  Asunción

- **AAJ**
  Asociación Americana de Juristas
  Telefax: (595 21) 602 432
  Guido Spano 1448 e/ Dr. Morra y O´Higgins
  Asunción

- **ATYHA**
  Alternativas para la Salud Mental
  Teléfonos: (595 21) 206 736 / 211 534
  E-mail: atyha@rieder.net.py
  Avda. Perú 1903 esq./ Santo Domingo
  Asunción

- **BASE-IS**
  Base de Investigaciones Sociales
  Teléfonos: (595 21) 447 834 / 451 217
  Fax: (595 21) 498 306
  E-mail: baseis@sce.cnc.una.py
  O'Leary 1412 esq./ Milano
  Asunción

- **CDE**
  Centro de Documentación y Estudios
  Teléfonos: (595 21) 225 000 / 204 295
  Fax: (595 21) 213 246
  E-mail: cde@cde.org.py
  Cerro Corá 1426 e/ Paí Perez y Avda. Perú
  Asunción

- **CDIA**
  Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia
  Telefax: (595 21) 556 990
  Fray Luis de Bolaños 456 e/ Aztecas e Incas
  Asunción

- **CEJIL**
  Centro por la Justicia y el Derecho Internacional
  Telefax: (595 21) 207 029 / 0971 208 995
  E-mail: paraguay@cejil.org
  1º de Noviembre 532 c/ Igualdad (Bº Pinozá)
  Asunción

- **CODEHUCO**
  Coordinadora de Derechos Humanos de Cordillera
  Telefax: (595 511) 42 368
  Juan E. O´Leary 1676
  Caacupé

- **COMUNICA**
  Asociación Paraguaya de Radiodifusión Comunitaria
  Telefax: (595 21) 297 806
  Asunción

- **CONAPI-CEP**
  Coordinadora Nacional de Pastorales Indígenas
  Teléfono: (595 21) 443 752
  Telefax: (595 21) 495 115
  E-mail: conapi@conexion.com.py
  Alberdi 782 c/ Humaitá
  Asunción

- **Coordinadora de Pueblos Nativos de la Cuenca del Río Pilcomayo**
  Teléfonos: (595 21) 208 005
  E-mail: pilcomayo@quanta.com.py
  Luis Alberto de Herrera 1971
  Asunción

- **DECIDAMOS**
  Campaña por la Expresión Ciudadana
  Teléfonos: (595 21) 201 481 / 202 173
  Telefax: (595 21) 214 047
  E-mail: decidamos@sce.cnc.una.py
  San José 568 e/ Juan de Salazar y Toledo
  Asunción

- **DNI**
  Defensa del Niño Internacional
  Teléfono: (595 21) 222 722
  Telefax: (595 21) 221 012
  E-mail: dni@conexion.com.py
  Juan de Salazar N° 690 c/ Padre Paucheu
  Asunción

- **ESPACIOS de participación ciudadana**
  Teléfono: (595 21) 292 796
  E-mail: mirthag@yahoo.com
  Dr. Camacho 260
  Asunción

- **Fundación Kuña Aty**
  Telefax: (595 21) 226 793
  E-mail: katy@conexion.com.py
  Choferes del Chaco 1186 c/ Mcal. Estigarribia
  Asunción

- **FUNPARE**
  Fundación para la Reforma del Estado
  Telefax: (595 21) 311 949
  21° Proyectada 2373 c/ Félix Bogado
  Asunción

- **GAG-L**
  Grupo de Acción Gay Lésbico
  Telefax: (595 21) 208 168
  E-mail: gagl_py@hotmail.com
  Avda. Artigas 308 esq. Juan de Salazar
  Asunción

- **Gestión Local**
  Telefax: (595 21) 423 448
  E-mail: gestionlocalgk@cmm.com.py
  De la Conquista 1343 c/ Cptán. Gwing
  Asunción

- **Grupo Luna Nueva**
  Telefax: (595 21) 444 105
  Email: lunanue@supernet.com.py
  General Díaz 765
  Asunción

- **INECIP**
  Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales
  Telefax: (595 21) 223 427
  E-mail: inecip@inecip.org.py
  Mcal. Estigarribia 1232 c/ Constitución
  Asunción

- **MOC-Py**
  Movimiento de Objeción de Conciencia
  Telefax: (595 21) 481 333 / 481 340
  E-mail: moc_py@yahoo.com
  Tte. Prieto 354 c/ Dr. Insfrán
  Asunción

- **ÑEMONGETARÁ**
  Programa de Educación Popular
  Telefax: (595 21) 558 629
  E-mail: mongeta@rieder.net.py
  Cedro 1095 c/ Encarnación (Bº Hipódromo)
  Asunción

- **SEAS / AR**
  Servicio de Educación y Apoyo Social / Área Rural
  Telefax: (595 21) 610 536
  Email: seas-ar@sce.cnc.un.py
  Nicolás Krisvoschein 423 c/ Dr. Portillo
  Asunción

- **SEDUPO**
  Servicio de Educación Popular
  Telefax: (595 21) 501 063
  E-mail: sedupo@uninet.com.py
  Pitiantuta 143 c/ Ruta Mcal. Estigarribia
  Fernando de la Mora

- **SERPAJ-PY**
  Servicio Paz y Justicia Paraguay
  Telefax: (595 21) 481 333 / 481 340
  E-mail: serpaj@conexion.com.py
  Tte. Prieto 354 c/ Dr. Insfrán
  Asunción

- **SOBREVIVENCIA**
  Telefax: (595 21) 480 182
  E-mail: coordina@sobrevivencia.org.py
  Isabel La Católica 1867
  Asunción

- **SPP**
  Sindicato de Periodistas del Paraguay
  Telefax: (595 21) 440 617
  E-mail: spp17@conexion.com.py
  Humaitá 186 c/ Ntra. Sra. de la Asunción
  Asunción

- **TIERRAVIVA**
  Telefax: (595 21) 225 611 / 209 092
  E-mail: tierraviva@quanta.com.py
  Rodríguez de Francia 1077 e/ Brasil y EE UU
  Asunción

SOCIOS ADHERENTES

- **AMNISTÍA Internacional**
  Telefax: (595 21) 202 846 / 224 624
  E-mail: amnistia@pla.net.py
  Juan de Salazar 488 c/ Boquerón
  Asunción

- **BASE ECTA**
  Base de Educación, Comunicación y Tecnología Alternativa
  Telefax: (595 21) 580 239 / 576 786
  E-mail: basecta@basecta.org.py
  Avenida Defensores del Chaco 350 e/ Cnel. Romero y España,
  1º Piso oficinas 2 y 3
  San Lorenzo

- **BECA**
  Base Educativa y Comunitaria de Apoyo
  Telefax: (595 21) 556 990
  E-mail: beca@sce.cnc.una.py
  Fray Luis de Bolaños 456 e/ Aztecas e Incas
  Asunción

- **CEPATE**
  Centro Paraguayo del Teatro
  Telefax: (595 21) 451 807
  E-mail: cepate@telesurf.com.py
  Avda. República 284 e/ O´Leary y 15 de Agosto
  Asunción

- **CMP**
  Coordinación de Mujeres del Paraguay
  Telefax: (595 21) 446 617 / 443 734
  E-mail:cpes@cpes.org.py; mujeres_py@yahoo.com
  Eligio Ayala 973 c/ EE UU
  Asunción

- **Pastoral Social Nacional**
  Teléfono: (595 21) 491 707
  Fax: (595 21) 441 009
  E-mail: pastorso@rieder.net.py
  El Paraguayo Independiente e Indep. Nacional
  Asunción

- **SEFEM**
  Servicios de Formación y Estudios de la Mujer
  Telefax: (595 21) 223 081
  E-mail: sefem@sce.cnc.una.py
  Defensa Nacional 699 e/ Perú y Tte. Morales
  Asunción